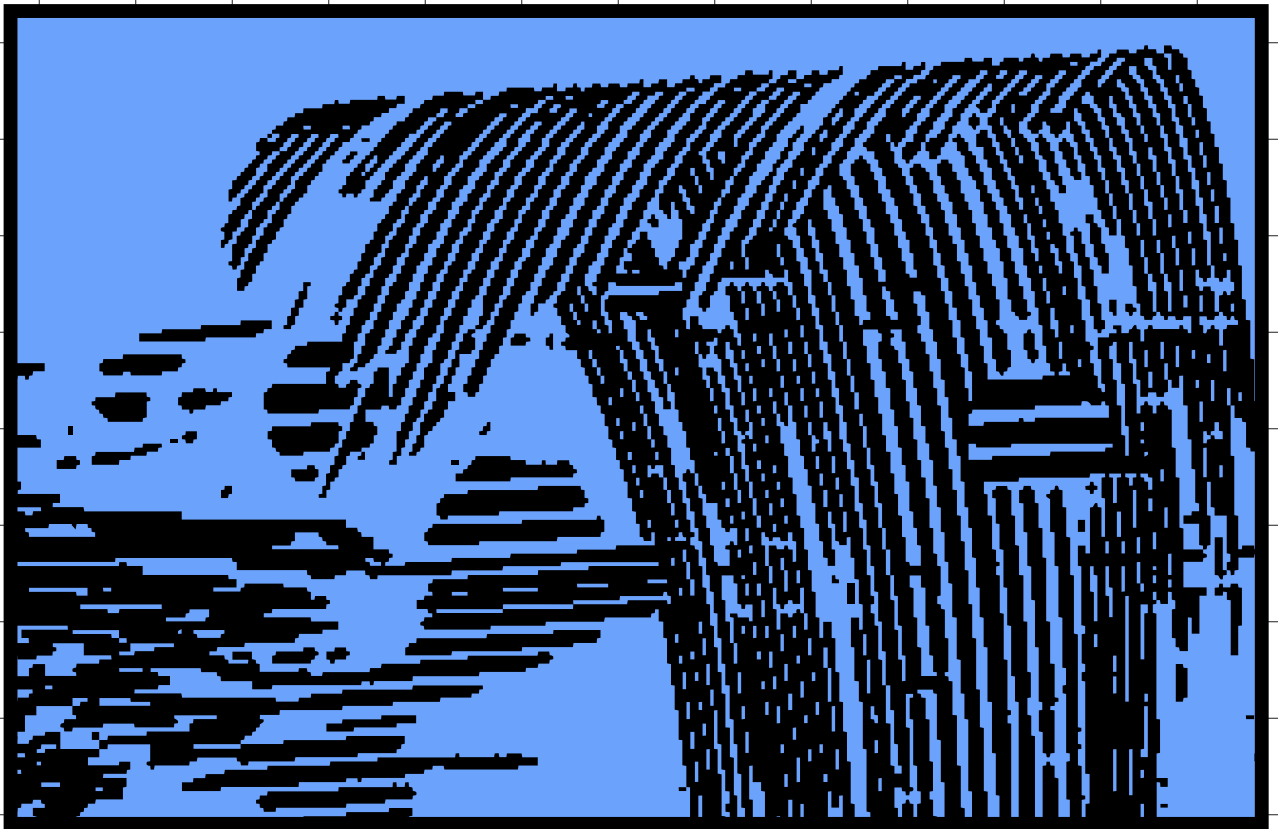


SUR UN PONT AUX ÂNES



Mohamed Limam

SUR UN PONT AUX ÂNES: LA COOPÉRATION ENTRE L'UE ET LA TUNISIE EN MATIÈRE MIGRATOIRE

La coopération entre la Tunisie et l'Union européenne (UE) en matière migratoire remonte à l'accord de coopération signé le 25 avril 1976 et entré en vigueur le 1er novembre 1978. Cet accord couvrait, en effet, plusieurs domaines dont un volet portant sur la question migratoire. En 1995, la Tunisie était le premier pays du sud de la Méditerranée à signer un Accord d'Association avec l'UE, entré en vigueur en 1998. Cet accord constitue désormais le cadre juridique du partenariat et de la coopération entre l'UE et la Tunisie et comprend à l'instar de l'accord de 1976 une composante traitant de la question migratoire. L'importance de la question migratoire fut confirmée par la suite dans tous les instruments juridiques et politiques de toute la politique européenne de voisinage (PEV), révisée en 2015¹ et dans « le nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration » de juin 2016².

Le 14 janvier 2011, la Tunisie enclenche le premier processus de transition démocratique dans la rive sud de la Méditerranée. L'UE fait alors remarquer dans la communication conjointe de la Commission et de la haute représentante, que les « événements qui se jouent actuellement chez nos voisins du Sud sont historiques ... La transformation radicale du paysage politique dans le sud de la Méditerranée exige que l'UE change de stratégie à l'égard de la région... La réaction de l'UE à la mutation qui s'opère dans la région doit être plus ciblée, innovante et ambitieuse... »³. En matière migratoire, la réponse consistait à ce que « (d)es partenariats pour la mobilité doivent être conclus avec les pays partenaires »⁴. Dans ces partenariats pour la

¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réexamen de la politique européenne de voisinage, Bruxelles, le 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final.

² Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil et à la Banque Européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2016) 385 final, Strasbourg, 7.6.2016., p.3. Online : <http://bit.ly/2w9nUTm>, consulté le 07 mars 2020.

³ Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée Bruxelles, 8 mars 2011, COM (2011) 200 final.

⁴ ibid.

mobilité (PPM), l'UE conditionne la facilitation de la mobilité à la négociation et la conclusion des accords de réadmission ainsi que l'implication de ces partenaires dans la collaboration immédiate avec les agences de l'UE, notamment l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)⁵.

La Tunisie a pour longtemps refusé d'ouvrir des négociations au sujet d'un accord de réadmission avec l'UE en vertu duquel, elle doit admettre sur son territoire les migrants en situation irrégulière objet d'une mesure d'éloignement du territoire de l'UE. Pourtant, le 03 mars 2014, elle accepte de signer une déclaration conjointe établissant un Partenariat Pour la Mobilité (PPM) avec l'UE et ses États participants⁶. Ce PPM comprend, entre autres, l'ouverture des négociations d'un accord sur la réadmission en échange d'un accord sur la facilitation des formalités des visas. Limam et Del Sarto ont proposé une lecture de ce qui pourraient être les raisons qui auraient poussé la Tunisie (et le Maroc aussi) à accepter un partenariat déséquilibré, sans valeur ajoutée⁷.

Six ans après la signature du PPM, les négociations semblent comme suspendues, et pour autant que quelques rounds de négociations aient eu lieu au sujet des deux accords clés, à savoir la réadmission et la facilitation des visas, aucune avancée significative n'a été annoncée.

L'objet de ce chapitre est de revenir sur la coopération entre la Tunisie et l'UE en matière migratoire, notamment à partir de la signature du PPM en mars 2014. L'attention sera portée, en premier lieu, sur les tendances récentes de la stratégie des acteurs. Le focus sera mis sur la stratégie de l'UE, (la stratégie de la Tunisie est toujours une réponse qui s'exprime comme une réponse/résistance à la stratégie de

⁵ Voir, La Communication du 24 mai 2011 intitulée « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée », Bruxelles, le 24.5.2011, COM(2011) 292 final.

⁶ Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses États membres

Participants. Online : <http://bit.ly/2QqKpdU>, consulté le 10/02/2020.

⁷ Mohamed LIMAM, Raffaella DEL SARTO, Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia, and the European Union's Mobility Partnership on Migration, Borderlands working papers series, Florence, EUI - RSCAS 2015/75. Online : <https://bit.ly/3cXiWJP>, consulté, le 03/03/2020.

l'UE) et les ressources mobilisées (notamment la PEV révisée en 2015, le nouveau cadre de partenariat relatif à l'immigration de 2016, le changement de paradigme de la conditionnalité, les nouveaux moyens de pression/levier) pour obtenir de la Tunisie ce qu'elle considère comme la priorité des priorités, à savoir la conclusion d'un accord de réadmission et la lutte contre l'immigration « irrégulière ». L'examen de ces nouvelles tendances ne permettent pas de dire qu'il y a véritablement un changement de la politique migratoire de l'UE, celle de la Tunisie, non plus. En second lieu, et partant du constat établi dans la première section, l'analyse se propose de démontrer que le statut spécial de la Tunisie, étant la seule démocratie naissante dans la région MENA, n'a pas eu l'effet d'infléchir les positions des deux partenaires. Ce statut spécial a fini par être instrumentalisé et chacun des deux partenaires en a fait un usage stratégique. L'UE le veut synonyme de pays sûr, la Tunisie le fait prévaloir pour maintenir un statu quo. Ainsi les dilemmes et paradoxes autour du nouveau statut démocratique de la Tunisie empêchent de sortir de la logique d'une coopération à somme nulle pour essayer une autre à somme non nulle.

I- Tendances récentes d'une politique migratoire obstinée :

Dans sa Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, la Commission estime que « (l)e message selon lequel les questions liées à la migration font maintenant partie des priorités majeures de l'Union en matière de relations extérieures n'est pas encore totalement passé auprès de nos partenaires, qui n'en ont pas encore pleinement pris la mesure. Il est primordial qu'en étroite coopération avec tous les États membres, il soit clairement indiqué à nos partenaires que la recherche d'une solution aux déplacements irréguliers et non maîtrisés de populations est une priorité pour l'Union dans son ensemble. Si les dialogues à haut niveau, qui couvrent les principaux intérêts de l'UE et de ses partenaires, ont débouché sur des engagements politiques concrets et sur une première série de mesures visant à améliorer la coopération, il reste encore beaucoup à faire, en particulier sur les questions des retours et de la réadmission. »⁸.

⁸ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil et à la Banque Européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans

De cette nouvelle orientation, il va en résulter une révision du paradigme de la conditionnalité, l'utilisation du visa comme un moyen nouveau de pression et la prise de distance vis à -vis de la société civile.

1- La révision du paradigme de la conditionnalité

Dans la Communication de la Commission du 07 juin 2016 relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, il est précisé qu'il faut « changer d'approche et d'adopter une philosophie nouvelle s'appuyant sur une combinaison de mesures incitatives, tant positives que négatives, et sur le recours à l'ensemble des leviers et outils disponibles. Il va de soi que nous devons être prêts à adapter notre programmation en matière de relations bilatérales et de financement si nous voulons atteindre nos objectifs »⁹. Donc, c'est une approche plutôt pragmatique dont il s'agit. Elle semble annoncer la fin de l'approche « more for more », celle qui, en conjugaison avec le contexte de l'époque, aurait permis la signature des PPM avec la Tunisie et le Maroc. Le contexte ayant relativement changé, ladite approche n'a pas suffi à faire avancer les négociations de l'accord de réadmission ni celui de la facilitation des visas. D'ailleurs, le Parlement européen « regrette que les efforts initialement déployés à l'issue du ou des printemps arabes en vue d'introduire une conditionnalité plus strictes et des éléments d'incitation à la réalisation des objectifs auprès des pays bénéficiaires, en appliquant le principe consistant à «donner plus pour recevoir plus», n'aient pas conféré à l'Union davantage d'influence dans sa capacité à promouvoir un réel changement dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme, des libertés fondamentales, du développement économique et sociale et de la sécurité à long terme dans la plupart des pays »¹⁰.

Pourtant, le 29 Septembre 2016, soit trois mois après l'annonce de la nouvelle approche pragmatique de la conditionnalité, la Commission maintient l'approche positive de la conditionnalité avec la Tunisie. En effet, dans la Communication

le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2016) 385 final, Strasbourg, 7.6.2016., p.3. Online : <http://bit.ly/2w9nUTm>, consulté le 07 mars 2020.

⁹ Ibid, p.7.

¹⁰ Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l'après-printemps arabe: la voie à suivre pour la région MENA (2018/2160(INI)), point 8. Online : <http://bit.ly/32uA9pZ>, consulté le 20/01/2020.

conjointe au Parlement européen et au Conseil, intitulée « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie », l'on revient ou l'on insiste uniquement sur la conditionnalité positive puisque « (c)onformément aux dispositions de l'instrument européen de voisinage, un tel soutien renforcé resterait subordonné à la poursuite, par la Tunisie, de sa transition démocratique, ce qui suppose des progrès dans la consolidation de l'État de droit et le respect des droits fondamentaux, ainsi que dans la mise en œuvre des réformes, telles qu'indiquées dans le plan quinquennal. »¹¹. La section relative à la question migratoire précise que : « Ainsi qu'annoncé dans la communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration du 7 juin 2016, l'UE cherche à renforcer ses relations avec la Tunisie, en s'appuyant sur l'actuel partenariat pour la mobilité. »¹². Lequel PPM est basé, comme on le sait sur la conditionnalité positive. En témoigne d'ailleurs le fait que « la conclusion des négociations ... sur un accord visant à faciliter la délivrance des visas, (se fera) parallèlement à un accord de réadmission. »¹³. Peut-on parler de contradiction entre la Communication de juin sur le nouveau cadre de partenariat et celle de septembre 2016 consacrée à la Tunisie. Assurément non, car l'approche pragmatique n'exclue pas l'utilisation de la conditionnalité positive, associé à d'autres formes de conditionnalité ou pas. D'ailleurs, la Communication va tout de suite enchaîner avec l'allusion à la conclusion de l'accord sur la facilitation des visas comme un effet de levier consistant à dire que « la Tunisie pourrait être le premier pays du voisinage méridional de l'UE à bénéficier d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas à la fois efficace et ambitieux, qui pourrait favoriser de surcroît la mise en œuvre de l'ALEAC. »¹⁴.

En fait, si l'on considère l'évolution de la conditionnalité de l'UE, depuis notamment le Conseil de Séville en 2002 (conditionnalité négative¹⁵), l'on constate qu'elle est positive ou négative selon le contexte de la coopération dans un instant T : elle était négative avant de se transformer en positive en 2011 et est devenue

¹¹, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie, Bruxelles, JOIN(2016) 47 final :15. Online : <http://bit.ly/393NkQS>, consulté le 02/02/2020.

¹² *ibid.*, p.14.

¹³ *ibid.*

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ C'est-à-dire, l'UE apporte son soutien en premier et attend à ce que le partenaire satisfait les attentes de l'UE.

éclectique/pragmatique après la conclusion du PPM en 2014, pour ce qui est de la Tunisie surtout¹⁶. Le seul leitmotiv de cette conditionnalité dans la stratégie migratoire de l'UE est d'obtenir, prioritairement, un accord de réadmission, de faire contribuer son partenaire à la gestion de ses frontières extérieures et de sous-traiter la question de l'Asile. D'ailleurs, l'UE va mettre le visa Schengen à contribution pour servir d'instrument de pression à la fois sous forme d'« incitations négatives » et d'« incitations positives » en vue d'obtenir un accord de réadmission.

2- Le visa Schengen, nouvel instrument de pression ?

Dans la décision n°1/2018 du Conseil d'association Tunisie/UE relatif à l'adoption des priorités stratégiques pour la période 2018-2020, il est dit que «le rapprochement des sociétés tunisiennes et européennes par l'intensification des échanges entre les peuples, les sociétés et les cultures est un pilier essentiel du partenariat privilégié »¹⁷. Toutefois, le règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant le règlement (CE) n° 810/2009¹⁸ établissant un code communautaire des visas prévoit l'utilisation du traitement des visas comme levier pour pousser les pays tiers à collaborer en matière de réadmission des immigrants irréguliers. Il s'agit pour l'essentiel à la Commission d'évaluer régulièrement, au moins une fois par an, la coopération des pays tiers en matière de réadmission et déterminera si un pays tiers coopère suffisamment. Dans les cas où la Commission estime qu'un pays tiers ne coopère pas suffisamment, les ressortissants de ce pays peuvent être confrontés à des délais de traitement des visas plus longs et à des droits de visa plus élevés. Les pays qui collaborent à cet égard se verront accorder des

¹⁶ Le cas marocain est plus éloquent pour traduire les changements de la conditionnalité, notamment après la suspension des relations diplomatiques avec l'UE suite au jugement relatif à la plainte du Polisario contre l'accord de pêche conclu entre l'UE et le Maroc. Cet exemple a montré aussi que le partenaire supposément faible peut renverser la tendance et imposer ses desiderata. Voir pour plus de détails: Mohamed LIMAM, Raffaella DEL SARTO, "Contesting Europe's Policies of Migration Control: The Case of Morocco and Tunisia", in Raffaella Del Sarto and Simone Tholens (eds.), Europe and the Mediterranean Middle East: Contestation beyond Borders, Michigan University Press, 2020. (forthcoming)

¹⁷ Decision no 1/2018 of the EU-Tunisia association council of 9 November 2018 adopting the EU-Tunisia strategic priorities for the period 2018-2020 [2018/1792] : « Bringing Tunisian and European societies closer together by stepping up exchanges between peoples, societies and cultures is a key pillar of the privileged partnership. » (<http://bit.ly/2TgK7qJ> : L293/43)

¹⁸ Le règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant le règlement (CE) n° 810/2009, Journal officiel de l'Union européenne, 12.7.2019, L 188/26.

périodes de traitement de visas plus courtes, des frais de visa moins élevés et des visas valides plus longtemps.¹⁹

Concernant la Tunisie, en 2018 déjà, c'est-à-dire avant l'adoption du règlement en juin 2019 (il était encore en mars 2018 une proposition de la Commission), les statistiques de l'UE affichent un taux de refus de 18,2%, en légère hausse par rapport à 2017 (16,5%)²⁰. Aux services consulaires de France en Tunisie, en 2018 le taux de refus a atteint 15,09%²¹. Sur les neuf premiers mois de 2019, le taux de refus a été de 21,12%²².

Cette nouvelle politique de l'UE et ses États membres concernant le visa Schengen²³ est porteuse de risque pour le moins que l'on puisse dire. Outre le fait que cette politique imprévisible risque d'aboutir à une certaine insécurité juridique par rapport aux demandeurs, elle n'instituerait pas moins une certaine « injustice » dans le traitement des dossiers, ce qui déboucherait à terme sur une gestion au gré du jour et ferait endosser à la population la responsabilité des décisions politiques dont elle n'est pas responsable. Aussi, le durcissement des conditions de délivrance des visas peut se révéler contreproductif dans la mesure où la pression des OSC peut amener les autorités tunisiennes à durcir leurs positions et exiger la facilitation des formalités des visas avant d'avancer dans les négociations d'un accord sur la réadmission. La même revendication a été étendue à l'ALEAC. Et au secrétaire d'État au commerce extérieur, M. Hichem Ben Ahmed, d'intercepter le message des Organisations de la Société Civile (OSC) et en faire une stratégie de négociation. Il affirme alors qu' « on ne peut plus parler d'Accord de Libre Échange si les professionnels, qu'ils travaillent en entreprise ou exercent une profession libérale comme le métier d'avocat, médecin ou ingénieur, ou encore des investisseurs sont obligés d'obtenir un visa pour aller en

¹⁹ *ibid.*, point 13.

²⁰ Commission européenne, Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States, Online: <http://bit.ly/3akQPCQ>

²¹ *Ibid.*

²² Consulat général de France en Tunisie, Visas : le taux de refus de visa à des citoyens tunisiens a-t-il doublé ? - Les visas en chiffres : (démêler) le vrai du faux. 23/12/2019. Online: <http://bit.ly/39hd2li>

²³ V. Mahdi Elleuch, Une pratique de délivrance des visas peu soucieuse des droits des demandeurs, in Mohamed LIMAM (dir.), *Migration*, série Cahiers du FTDES, cahier n°1. ; Mahdi Elleuch, Ahmed Jomaa, Emna Be Khelifa, L'Europe forteresse : Étude sur le durcissement de la politique de délivrance des visas Schengen, ses conséquences et ses victimes, FTDES, 2020.

Europe dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'est pas normal qu'un "investisseur qui souhaite aller en Europe pour répondre à un appel d'offre ou obtenir marché, attende un mois et suive toute la démarche administrative pour espérer obtenir un visa à temps, d'autant plus qu'un Européen dans le même cas peut venir à tout moment ... Ceci touche à l'équité entre les deux parties »²⁴. Depuis d'ailleurs, les négociations sur l'ALEAC sont suspendues et celles sur la réadmission et la facilitation des visas sont au point mort.

On aboutit ainsi et contrairement aux attentes, à une stratégie de coopération à somme nulle dans laquelle chacun des partenaires pense à gagner au détriment de l'autre. Dans ces conditions, la négociation tourne vite à "Nous perdons tous".

3- L'UE et la société civile : je t'aime, moi non plus :

La relation de l'UE et ses instances se caractérise par une certaine ambiguïté génératrice de tension du reste. Cette ambiguïté vient de l'écart entre le discours et la réalité. Alors que l'UE insiste dans ses discours sur la nécessaire ouverture et l'association des OSC, ces dernières dénoncent qu'il s'agit juste d'une simple clause de style et qu'en vérité l'UE est hostile à leur participation, surtout lorsqu'il s'agit de processus de négociation sensible, tels que celui relatif à la réadmission et ou à l'ALEAC. Les négociations actuelles entre la Tunisie et l'UE fournissent une illustration de cette ambiguïté /tension. Si l'on considère la Communication de Septembre 2016 sur le renforcement du soutien à la Tunisie, l'UE se dit «convaincue que les OSC devraient être systématiquement associées au dialogue avec les autorités (tunisiennes) dans tous les domaines d'action. À cet égard, la reconduction de la nomination d'un ministre (Tunisien) des relations avec la société civile constitue une démarche des plus positives. Le dialogue tripartite existant (UE, autorités tunisiennes et société civile), qui porte sur tous les aspects des relations UE-Tunisie, gagnerait à être renforcé, notamment lorsque les relations UE-Tunisie bénéficieraient d'une plus grande transparence et d'une participation accrue des OSC, y compris pour ce qui est des migrations et de la mobilité, ainsi que de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme. Dans cet esprit, l'UE propose que chaque réunion officielle UE Tunisie

²⁴ Négociations Tunisie /UE pour l'annulation des visas professionnels, Lepetitjournal Tunis, le 24/09/2018. Online : <https://bit.ly/3bGSunf>, consulté le 06/03/2020.

(notamment du Conseil d'association, du comité et des sous-comités d'association) et chaque session officielle de négociation entre l'UE et la Tunisie soient précédées et suivies d'une réunion avec les OSC. ». En mai 2017, dans le rapport sur la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage révisé, il est indiqué que la Commission constate qu'en « Tunisie, une société civile dynamique est régulièrement consultée à l'occasion des réunions institutionnelles et des négociations sur l'ALEAC, le Partenariat pour la mobilité et d'autres questions »²⁵.

Or, les OSC impliquées dans le processus considèrent que ce discours ne correspond toujours pas à la réalité. Elles dénoncèrent, en 2016, le fait qu'elles ne furent pas systématiquement invitées auxdites réunions ou que l'invitation leur parvint tardivement de telle sorte qu'elles ne puissent pas se préparer à l'avance et assurer une contribution de qualité, surtout en l'absence d'accès à l'information²⁶. Elles reviennent à la charge deux ans après pour déplorer dans un communiqué paru le 01 mai 2018 le fait qu'elles « ont été surprises par la tenue, ... , du 2ème round des négociations bilatérales entre la Tunisie et l'Union Européenne sur le double accord de réadmission et de facilitation de visas dans le cadre du « Partenariat pour la Mobilité (PpM). Les associations et les organisations signataires regrettent que ces négociations se soient déroulées dans l'opacité totale et en l'absence d'informations et de consultation préalable de la société civile. Cette exclusion est d'autant plus regrettable qu'un processus de dialogue tripartite entre la société civile, les autorités tunisiennes et l'Union européenne a été mis en place depuis près de cinq ans. Ce manque de consultation constitue un recul dans le processus d'inclusion de la société civile dans le suivi des relations entre la Tunisie et l'Union Européenne. »²⁷. De son côté le Parlement européen a invité, le 27 mars 2019, l'Union à s'engager davantage

²⁵ "In Tunisia, a vibrant civil society is consulted regularly in the run-up to institutional meetings and negotiations on DCFTA, mobility partnership and other issues.", in Joint report to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions : Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review, Brussels, 18.5.2017, JOIN(2017) 18 final, p.13. <http://bit.ly/3cRx47Q>

²⁶ Droits humains et société civile : des invités incontournables dans les relations bilatérales entre la Tunisie et l'UE, communiqué EuroMedRights, 07/04/2016. Online : <http://bit.ly/2lgL7Gc>

²⁷ La relance des négociations autour du partenariat de mobilité Tunisie-UE, communiqué de presse, 01/05/2018. Online : <http://bit.ly/393NkQS>

dans le dialogue avec les OSC afin de mener des politiques capables de répondre aux attentes de tous les acteurs démocratiques... »²⁸.

Trois mois après l'exhortation du Parlement européen, soit le 21 juin 2019, EuroMed Droits a tenu à Tunis la conférence nationale de clôture de son projet « Dialogue tripartite : Société Civile, Tunisie et Union européenne », lequel projet a été financé par l'UE. Devenue, vraisemblablement, un peu encombrant pour l'UE et un cheval de Troie utilisé par les autorités tunisiennes pour retarder les négociations sur le double accord de réadmission et de facilitation des formalités de l'octroi des visas ainsi que de l'ALEAC, la délégation de l'UE en Tunisie a signifié à EuroMed Droits une fin de non-recevoir quant au financement du prolongation du projet.

Un tel décalage entre le discours et la pratique n'est non seulement pas en mesure de favoriser l'instauration d'un climat de confiance entre les partenaires et les différentes parties prenantes, telles que les OSC mais ne donne pas non plus le bon exemple à une démocratie naissante, dans laquelle la société civile joue un rôle capital, notamment depuis 2011. On mesure bien ainsi les dilemmes et paradoxes autour du statut démocratique de la Tunisie que l'UE est censée soutenir et en faire une base nouvelle de leur coopération.

II- Dilemmes autour du statut « spécial » de la Tunisie :

En visite en Tunisie le 12 avril 2011, le président de la Commission qualifie de moment historique ce que vit le pays et souligne : « Il y a une trentaine d'années, j'ai moi-même vécu la transition démocratique de mon propre pays, le Portugal. J'avais 18 ans et sais bien comment c'est exigeant. La démocratie crée beaucoup d'attentes. Elle a besoin de la patience de chaque jour. Dans cette heure d'espoir, mais également de défis énormes, mon message à la Tunisie est clair : L'Europe est avec vous ! Et nous restons avec vous ».²⁹ Cette déclaration a ses charmes mais la réalité à ses contraintes. Le statut spécial de la Tunisie ne semble pas faire oublier ses priorités à

²⁸ Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l'après-printemps arabe : la voie à suivre pour la région MENA, op.cit., point 5.

²⁹ Déclaration du Président Barroso à la suite de sa rencontre avec Béji Caied Essebsi, Premier Ministre de la Tunisie, SPEECH/11/259, Tunis, le 12 avril 2011.

l'UE, à savoir la réadmission et la lutte contre l'immigration irrégulière. Du côté tunisien, le statut spécial semble lui servir d'argument de négociation et de résistance³⁰ pour éviter de s'engager dans des réformes structurels sur le droit d'asile par exemple afin d'éviter d'être classée comme un pays sûr et en subir toutes les conséquences, i .e., réadmission, accueil des refoulés nationaux des pays tiers, gestion des dossiers des demandeurs d'asile et la protection des réfugiés. Elle perdrait au passage, peut-être définitivement, l'option de monnayer sa coopération avec l'UE. En un mot, l'enjeu de ce statut spécial met la lumière sur les dilemmes et les contradictions que ce concept recèle : Si pour la Tunisie, la démocratie naissante justifie un traitement spécial et différencié, il n'est pas exclu que dans sa tradition transformative, comme l'appelle Jean-Pierre Cassarino dans le deuxième chapitre de ce volume, la Tunisie parvienne par le détour de ce prétendu statut spécial à maintenir le statu quo et retarder indéfiniment les réformes qui devraient avoir lieu, telle que l'adoption respectivement du projet de loi sur l'asile et la stratégie nationale migratoire, qui sont tous deux bloqués à la présidence du gouvernement depuis des années.

Quant à l'UE et s'appuyant sur sa conception de la différenciation, le statut spécial de la Tunisie doit servir ses priorités. Qu'il soit statut spécial, privilégié ou post-privilégié, il doit permettre l'acceptation de la Tunisie à réadmettre ses nationaux et les non-nationaux qui ont transité par son territoire, gérer la question de l'asile et les centres d'accueil, bref devenir une plateforme pour le retour et la protection internationale dans la région.

Dans la hiérarchie des priorités de l'UE figure la conclusion d'un accord de réadmission et l'implication dans la lutte contre l'immigration irrégulière. À défaut de tels arrangements, il y aurait une menace contre le mode de vie européen, pour lequel la nouvelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a consacré un

³⁰ V. Mohamed LIMAM, Raffaella DEL SARTO, "Contesting Europe's Policies of Migration Control: The Case of Morocco and Tunisia", in Raffaella Del Sarto and Simone Tholens (eds.), *Europe and the Mediterranean Middle East: Contestation beyond Borders*, Michigan University Press, 2020. (forthcoming)

commissariat qui s'occupe au même temps du suivi de la gestion de la question migratoire.

1- Statut spécial ou statu quo ?

Les défaillances relevées ci-haut font partie, en fait, d'un problème politique plus structurel du côté tunisien. Les questions de la réadmission et l'adoption de la loi sur l'asile, posent des problèmes techniques. Elles sous-tendent aussi une stratégie des acteurs tunisiens pour garder un statu quo, qui s'il ne leur permet pas d'entrer dans une coopération de type gagnant-gagnant, au moins il leur évite les conséquences négatives d'une coopération à somme nulle. Comme le montre Michela Castiello d'Antonio dans le présent volume au sujet de la question de l'asile et problématiques connexes, « l'hésitation des autorités tunisiennes s'explique en fait par plusieurs facteurs : un souci interne de ne pas pouvoir assumer des engagements dont la mise en œuvre peut être non rentable économiquement pour le Pays : construction de structures d'accueil, traitement des demandes d'accès au statut de réfugié, assistance aux demandeurs d'asile, intégration des réfugiés. L'adoption d'une telle loi impliquerait également une harmonisation du corpus juridique tunisien afin de garantir l'accès effectif aux droits et une réelle protection pour les demandeurs d'asile et réfugiés. C'est un processus long et nécessite un budget et une volonté politique. »³¹. Mais l'auteure note aussi que « tant que les pressions européennes exercées pour la signature d'un accord de réadmission, et tant que le risque de formalisation de la pratique considérant la Tunisie un pays sûr ou l'intention de créer des centres de débarquement régionaux persistent, l'adoption d'une loi à ce sujet ou l'évolution vers la mise en œuvre de la stratégie nationale migratoire, restent difficiles à envisager. »³² À cela s'ajoute le fait que, selon l'auteure, la question migratoire et de l'asile restent le seul moyen de pression dont la Tunisie peut user dans ses relations avec l'UE³³.

Le Parlement Européen va dans le même sens et se dit « d'avis qu'alors que l'Union a du mal à concevoir une vision prospective, fondée sur les droits et axée sur les

³¹ Chapitre 3, op.cit

³² ibid.

³³ ibid.

personnes de sa politique en matière de migration et d'asile, il existe un risque croissant de voir certains pays de la région se servir de l'endiguement de la migration et de leur rôle dans celui-ci pour chercher à obtenir une plus grande influence dans leur dialogue politique et stratégique avec l'Union. »³⁴.

Ainsi l'on comprend mieux les dilemmes du statut spécial de la Tunisie : une démocratie naissante mais peu réceptive aux droits des migrants, en partie à cause de l'égoïsme de l'UE qui cherche à imposer les termes d'une coopération à somme nulle en sa faveur.

2- Pays spécial ou pays sûr ?

Le statut spécial renvoie à cette démocratie naissante en Tunisie, la seule quasiment dans la région MENA. Aussi bien les pouvoirs publics que les composantes de la société civile se réclament de ce statut pour le faire valoir aux partenaires étrangers, notamment l'UE, comme un argument plaidant pour un traitement spécial et différencié.

Dans ses déclarations et Communications, la Commission, notamment, approuve ce statut spécial. Depuis la nouvelle approche de la politique de voisinage ou la politique de voisinage révisée de novembre 2015, en passant par la Communication conjointe de la HRPV et de la Commission pour un soutien renforcé à la Tunisie du 29 septembre 2016, puis les Conclusions du Conseil de l'UE sur la Tunisie du 17 octobre 2016, la coopération entre les deux parties est passée en revue chaque année dans le cadre du Conseil d'Association. D'ailleurs, c'est le Conseil d'association du 15 mai 2018 (Communication conjointe du 15 mai 2018) qui a fixé les priorités stratégiques UE – Tunisie 2018 à 2020 (Priorités stratégiques UE – Tunisie 2018 – 2020). La Commission indique, également, que l'UE et la Tunisie ont entamé une réflexion sur la vision pour le partenariat au-delà de 2020, avec l'ambition d'approfondir davantage leur rapprochement.

Il y a certes là une dynamique indéniable entre la Tunisie et l'UE. Mais cela n'est pas propre à la Tunisie. Il suffit de consulter les pages de la Commission consacrées à la coopération pays par pays pour se rendre compte que la même dynamique et les

³⁴ Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l'après-printemps arabe : la voie à suivre pour la région MENA, op.cit., point 20.

mêmes programmes ainsi que les documents sur les priorités stratégiques 2017/2018 – 2020 sont définis pour tous les partenaires de l'UE dans la région. Bien mieux, si l'on s'attarde sur le contenu de ces documents, l'on va s'apercevoir que l'UE continue à avoir la même approche standard aussi bien avec les autres partenaires de la région qu'avec la Tunisie. Il semble que l'UE ne mesure pas l'importance stratégique et systémique du nouveau statut démocratique de la Tunisie. L'UE semble obnubilée par ses « démons » que sont la réadmission et la lutte contre l'immigration non documentée, ce qui l'empêche de s'engager dans une coopération à somme non nulle avec la Tunisie, c'est-à-dire bénéfique aux deux parties. Si l'UE essayait cette voie, non seulement elle ferait réconcilier les éléments constitutifs de son discours fondateur sur les droits de l'homme et les valeurs démocratiques mais enverrait un message fort et clair pour tous les partenaires du Sud sur les avantages qu'un « statut démocratique privilégié » peut procurer au partenaire qui s'y engage. Or, la démarche de l'UE continue à ignorer la piste d'une approche, vraiment différenciée par rapport à la situation spécifique de la Tunisie. Mais quoi que les documents de l'UE insistent sur le terme différenciation et même si l'on tient à mentionner des besoins spécifiques exprimés par les partenaires, il n'en reste pas moins que le sens véritable de la notion de différenciation a été définie clairement depuis 2011 et signifie que « l'Union cherchera à tisser une coopération plus étroite avec les partenaires qui partagent des intérêts communs et qui sont disposés à négocier des engagements réciproques avec l'UE et ses États membres. Les nouvelles initiatives seront évaluées à la lumière des priorités régionales et bilatérales actuelles de l'Union. »³⁵ Plus simplement dit, l'UE approfondirait sa coopération avec le partenaire qui répondrait le mieux/le plus à ces attentes. Et pour aller plus loin dans cette conception bien spécifique de la différenciation, la PEV révisée de 2015 fait impliquer davantage l'État membre ayant le plus d'« influence », il faut oser l'expression, sur le partenaire visé puisque désormais les « États membres ayant les relations bilatérales les plus développées

³⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, Bruxelles, COM (2011) 743 final, 18.11.2011, p.9.

avec un pays partenaire donné devraient être pleinement associés aux discussions de l'UE avec ce pays. »³⁶.

La démocratie naissante en Tunisie n'a visiblement pas su convaincre l'UE et ses États membres de changer de politique pour appuyer justement cette transformation démocratique, la consolider pour qu'elle se stabilise, comme il est préconisé dans la PEV révisée où le mot d'ordre paraît être « stabilisation ». En lieu et place, et en dépit de l'absence ou des réticences des autorités tunisiennes à adopter le projet de loi sur l'asile (voir chapitre 3), de l'impossibilité de désigner la Tunisie comme un pays sûr (voir chapitre 4) et les errements pour ne pas dire l'absence d'une politique migratoire ainsi que les limites dont souffrent la stratégie nationale migratoire (chapitre 2), l'UE persiste à presser les autorités tunisiennes, en plus d'accepter un accord sur la réadmission, à installer des centres d'accueil dans le sud tunisien. En effet, le Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux fait mention d'un projet de création d'un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile ayant fui la détérioration de la situation sécuritaire en Libye à Bir El Fatnassiya³⁷, et ce malgré le chaos qui règne dans la gestion des flux et des réfugiés au Sud de la Tunisie. Dans le chapitre 5 intitulé « No “place of safety” for migrants: The evolution of migration flows and the systematic failure and incoherence of protection mechanisms for refugees and asylum seekers in Tunisia », Sofian Philip Naceur note pour sa part que les autorités régionales au gouvernorat de Tataouine ont confirmé en février 2019 l'installation d'un centre d'accueil provisoire pour l'accueil des réfugiés qui fuiraient la Libye si la situation venait à se détériorer dans ce pays. Sofien Philip Naceur relève les inquiétudes des acteurs de la société civile, locale et nationale, quant à un éventuel pressing de l'UE pour transformer le centre en un centre de gestion des demandeurs d'asile et des refoulés depuis l'Europe. Ces inquiétudes sont d'autant plus renforcées puisque l'emplacement du camp est situé à 75 km du point de passage des frontières libyennes (Dh'hiba) et 185 km de celui de Ras Jedir, alors qu'il est à 25 km de

³⁶ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil et à la Banque Européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, op.cit., p.9.

³⁷ Communiqué du FTDES du 07/01/2020. Online : <http://bit.ly/3acXlpA>

l'aéroport de la ville de Remada. Ces données nourrissent le soupçon que ce centre pourrait être destiné à accueillir les refoulés depuis l'Europe.

Oui, l'UE insiste et persiste malgré un corpus normatif lacunaire et ferme les yeux sur le mauvais traitement perpétré par des officiers de l'ordre à l'encontre des réfugiés, demandeurs d'asile et refoulés, sans oublier les innombrables défaillances des parties prenantes chargées de gérer les centres de rétention ou d'accueil et leur inaptitude, voire insensibilité à prendre en considération la dimension « genre ». Sofian Philip Naceur fait état, des conditions de vie précaires des réfugiés et demandeurs d'asile à Mednine, Zarzis et le centre de rétention de Ouardia et pointe du doigt l'échec des mécanismes de protection gérés par le HCR, l'OIM, le Croissant rouge tunisien et le Conseil tunisien des réfugiés, notamment pour les centres de Zarzis et Médenine. Cette obsession de l'UE est critiquée en mars 2019 par le Parlement européen. Ce dernier « estime que, pendant bien trop longtemps, l'orientation politique adoptée à l'égard des pays du Maghreb et du Machrek a été marquée par une approche excessivement fondée sur les attentes et les objectifs de l'Union », qui ne prenait pas totalement en compte les intérêts et les réalités des pays partenaires de l'Union, comportait peu d'éléments d'incitation pour ces derniers, ne leur offrait que peu de possibilités de s'approprier ces stratégies et avait trop peu de considération pour les aspirations des populations qui devraient bénéficier des politiques de l'Union ainsi que pour la situation politique particulière des différents pays³⁸. Il ajoute qu'il est « d'avis que lorsque la stabilité et la sécurité deviennent des objectifs prépondérants, ils entraînent une vision stratégique à court terme qui manque de clairvoyance ...»³⁹. Il faut dire que l'UE n'est pas très à l'aise avec le narratif sur le statut spécial car l'UE considère, comme la plupart de ses États membres, que le problème des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile n'est pas imputable à l'Union et ses États membres, et que par conséquent elle n'a pas à prendre en charge et/ou « accueillir toute la misère du monde ».

³⁸ Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l'après-printemps arabe : la voie à suivre pour la région MENA, op.cit, point 8

³⁹ ibid, Point 11.

3- Statut spécial ou protection du mode de vie européen ?

C'est à l'ancien premier ministre français Michel Rocard (1988 à 1991) que l'on doit cette formule. Un certain hiver, sur un certain plateau de télévision privée, il tance : « La France n'est plus, ne peut plus être, une terre d'immigration nouvelle. Je l'ai déjà dit et je le réaffirme, quelque généreux qu'on soit, nous ne pouvons accueillir toute la misère du monde »⁴⁰. Il conclut : « Le temps de l'accueil de main-d'œuvre étrangère relevant de solutions plus ou moins temporaires est donc désormais révolu.»⁴¹. Donc, après avoir profité de l'immigration de main d'œuvre des décennies durant, le chômage montant et avec lui l'extrême droite, la conclusion fut qu'il faut « lutter contre toute immigration nouvelle »⁴². En effet, quelques jours auparavant, soit le 03 décembre 1989, le même M. Rocard précise : « Il faut savoir — le chiffre n'est pas encore public, je peux le donner aujourd'hui — qu'en 1988, nous avons refoulé — refoulé ! — à nos frontières 66 000 personnes. 66 000 personnes refoulées aux frontières ! A quoi s'ajoute une dizaine de milliers d'expulsions depuis le territoire national. [Voilà pour] l'année 1988. Et je m'attends à ce qu'en 1989, l'année n'est pas finie, les chiffres soient un peu plus forts. Autrement dit, je ne peux laisser personne dire que rien ne se fait. Cette politique est dure, il n'est pas question qu'elle soit médiatisée, mais nous devons le faire pour maintenir la cohésion de la société française et pour pouvoir intégrer, insérer, dans des conditions décentes ceux des immigrés qui sont chez nous en situation régulière... »⁴³.

Trente ans plus tard, on retrouve la même politique de M. Rocard dans le programme de la nouvelle Commission européenne, investie à l'automne 2019. La nouvelle présidente de la Commission européenne a nommé un commissaire chargé des « questions migratoires et à la protection du mode de vie européen » ; un intitulé qui, toute de suite, fait polémique. Il n'en sera retenu que « la protection du mode de vie européen ». Mais ce qui nous intéresse ici c'est la lettre de mission du nouveau commissaire que lui adressait la nouvelle présidente de la Commission. Elle rappelle

⁴⁰ Juliette Deborde, DÉSINTOX, «Misère du monde», ce qu'a vraiment dit Michel Rocard, 22 avril 2015. Online : <https://bit.ly/2VVXttA>, consulté le 23/02/2020.

⁴¹ *ibid.*

⁴² Thomas Deltombe « Accueillir toute la misère du monde » : Michel Rocard, martyr ou mystificateur ?

Le Monde diplomatique, 30 septembre 2009. Online : <https://bit.ly/3avRFwj>, consulté le 23/02/2020.

⁴³ *ibid.*

étrangement la vision de M. Rocard. On y lit ceci : “Vous coordonnerez notre approche globale et travaillerez sur un nouveau pacte sur l'immigration et l'asile. ... Dans ce cadre, je souhaite que vous vous concentriez sur la création de voies d'immigration légale pour nous aider à faire venir des personnes possédant les compétences et les talents dont notre économie et notre marché du travail ont besoin.»⁴⁴. Comme à l'époque, on fait recours aux migrants lorsqu'on en a besoin. Cela rappelle également la politique initiée par Nicolas Sarkozy lorsqu'il opposait l'immigration choisie à l'immigration subie. Elle poursuit, « (l)e mode de vie européen est construit autour de la solidarité, de la paix de l'esprit et de la sécurité. Nous devons aborder et apaiser les craintes et les préoccupations légitimes concernant l'impact de l'immigration clandestine sur notre économie et notre société. »⁴⁵. La conséquence est donc de lutter contre l'immigration non réglementaire pour barrer la route à de nouveaux arrivants indésirables.

Enfin, une fois les flux maîtrisés, la lettre de mission invite le commissaire à diriger les travaux de la Commission visant à apporter « plus d'unité et de cohésion à nos communautés » Dans ce cadre, elle l'invite à coordonner les travaux visant à améliorer l'intégration des migrants et des réfugiés dans la société.⁴⁶

Plus de trente années, l'UE et ses États membres copient leur politique migratoire qui sera communautarisée à partir de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Ils montrent ainsi à quel point leurs horizons sont bloqués, et ce en dépit des discours répétés sur le renouvellement de leur approche globale de la migration depuis le programme de La Haye de 2005 devenue en 2011 l'approche globale sur la migration et la mobilité. Aussi, le renouvellement de la politique européenne de voisinage, la

⁴⁴ “You will coordinate our overall approach and work on a New Pact on Migration and Asylum. ... As part of this, I want you to focus on creating pathways to **legal migration** to help us bring in people with the skills and talents our economy and labour market need.” In Ursula von der Leyen President-elect of the European Commission - Mission letter, Brussels, 10 September 2019. Online : <https://bit.ly/2Vu6sn0>, consulté le 28/02/2020.

⁴⁵ The European way of life is built around solidarity, peace of mind and security. We must address and allay legitimate fears and concerns about the impact of irregular migration on our economy and society., *ibid.*

⁴⁶ “You will lead the Commission’s work on making our communities more united and cohesive. As part of this, you will coordinate the work on improving the integration of migrants and refugees into society.”., *ibid.*

dernière en date est celle de 2015 ainsi que le nouveau cadre du partenariat sur l'immigration de 2016 ne s'écartent pas non plus de ce schéma de la fermeture et du tout sécuritaire. Le bilan de cette politique durant ces trois décennies est moins l'augmentation du nombre de refoulés ou expulsés et encore moins le nombre d'accords de réadmission conclus avec certains États membres, que la macabre transformation de la méditerranée qui est devenue le plus grand cimetière du monde. Il va sans dire que ce bilan n'aurait pas été possible sans la complicité tantôt active, tantôt passive des partenaires du Sud.

C'est dans ce sens qu'on peut comprendre le rappel du Parlement européen à la Commission et au Conseil lorsqu'il insiste sur le fait «que la défense de la résilience de l'État et de la société ne doit pas conduire au maintien de régimes autoritaires; (ii) réaffirme que les droits de l'homme ne sont pas subordonnés à la gestion des migrations ou aux actions de lutte contre le terrorisme, et est convaincu qu'une stabilité crédible et cohérente et une politique de sécurité durable ne peuvent être réalisées que par la poursuite d'intérêts et de principes à long terme, tels que le développement économique et social solidaire et bénéfique, ainsi que le renforcement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le cadre d'une démarche centrée sur l'être humain qui tient compte des situations de conflit; ».

Or, la manière de faire de l'UE n'indique pas qu'elle ait adopté ou s'apprête à adopter une nouvelle stratégie basée sur la différenciation et la prise en compte des spécificités de chaque partenaire. Elle continue à doing business as usual, miroitant tantôt le bâton tantôt la carotte et tantôt les deux à la fois.

Il n'est pas certain que cette stratégie, même avec ce que l'UE appelle la conditionnalité pragmatique, puisse faire aboutir les négociations en cours avec la Tunisie. Un changement de paradigme par rapport au fait migratoire chez les deux partenaires est plus que nécessaire pour que le statut spécial de la Tunisie puisse servir de base pour une nouvelle génération de modèle de coopération entre la rive nord et la rive sud de la Méditerranée. Cette nouvelle génération de de modèle de coopération devrait avoir pour fondement le respect du droit international des

migrants et des réfugiés et les valeurs universelles inclusives d'un mode de production alternatif.

Recommandations :

- Sortir la notion de différenciation d'une définition étriquée centrée sur les priorités de l'UE pour prendre en compte la situation spécifique du partenaire et saisir l'opportunité du statut spécial de la Tunisie en tant que démocratie naissante pour la mise en place d'un nouveau modèle de coopération gagnant-gagnant et servant d'exemple pour toute la région.
- S'entendre sur un moratoire au sujet de la négociation d'un accord de réadmission tant que les conditions relatives au cadre juridique et institutionnelle approprié ne sont pas réunies.
- Pour la Tunisie : Mettre en place une politique nationale migratoire claire et qui ne soit pas uniquement une réponse à la politique migratoire de l'UE. Le respect du droit international des migrants et des réfugiés et le devoir de solidarité doivent servir de référentiel pour réviser le projet de loi sur l'asile ainsi que la stratégie nationale migratoire.

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