Priorités migratoires d'hier et vrais enjeux d'aujourd'hui

Lorsque l'on évoque la coopération bilatérale en matière de gouvernance migratoire, entre la Tunisie et la France, il est presque immédiat de penser à l'accord cadre relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, signé en avril 2008. Avant son entrée en vigueur en juillet 2009, l'ancien ministre français des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, expliquait au Sénat que l'accord s'articule autour de « l'organisation de la migration légale fondée sur la mobilité [...], la lutte contre l'immigration irrégulière [par la coopération renforcée en matière d'éloignement ou de réadmission des migrants tunisiens en situation irrégulière] et l'établissement d'une coopération visant à favoriser la mise en place d'un modèle de développement au bénéfice du pays d'origine ». Ce triple volet résume les intentions formulées dans ce type d'accord.

> On ne peut isoler la coopération bilatérale en matière de gouvernance migratoire d'un cadre plus large d'interactions entre les États.

À quoi répond ce triple volet alliant le contrôle des flux migratoires, réguliers et irréguliers, à l'aide au développement ? Pour y répondre, il est important de souligner que l'on ne peut isoler la coopération bilatérale en matière de gouvernance migratoire d'un cadre plus large d'interactions entre les États, où s'entremêlent des intérêts stratégiques, voire plus vitaux, que la lutte contre l'immigration irrégulière. En d'autres termes, il faut non seulement aller au-delà du fait migratoire, mais aussi analyser les facteurs qui ont contribué à ce que la France développe ce type d'accords cadres avec certains pays du continent africain, dont la Tunisie, et comprendre, ensuite, les raisons pour lesquelles, et en fonction de quels intérêts stratégiques (escomptés et réels), la Tunisie a ratifié cet accord en 2009.

Une migration à dominante temporaire

Tout accord, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, comporte des coûts et des bénéfices. Ce que l'on omet trop souvent est que ces derniers varient au fil du temps, au gré des crises et des priorités politiques du moment, rendant la coopération bilatérale plus compliquée, voire incertaine. Pour y remédier, on a souvent recours à des mesures compensatoires ou à des incitations qui, en théorie, devraient garantir le respect des engagements contenus dans l'accord, même s'ils peuvent être reformulés autrement. Dans le domaine de la coopération en matière de contrôle des flux migratoires et de lutte contre l'immigration irrégulière entre les États membres de l'Union européenne, d'une part, et les pays du sud de la Méditerranée et du continent africain, d'autre part, la question des incitations (et leur valeur compensatoire) a toujours été au centre des débats. La coopération tuniso-française ne constitue pas une exception en la matière. Certes, l'accord cadre comporte trois volets distincts. Toutefois, il répond, sans le dire explicitement, à un ordre de priorités bien précis. Développer des mécanismes de contrôle à même de garantir le séjour temporaire des Tunisiens en France et leur retour effectif au pays. Pour ce faire, un arsenal de procédures administratives et bureaucratiques complexes a été mis en place, aussi bien en amont qu'en aval.

> L'accord cadre entre la France et la Tunisie répond principalement à un ordre de priorités visant à garantir le séjour temporaire des migrants tunisiens et leur retour au pays.

En amont, les candidats tunisiens à l'émigration doivent répondre à des critères très sélectifs, en termes de compétences et de main-d'œuvre, de conditions d'emploi, de logement en France et de durée de séjour. Par ailleurs, l'accord précise que les demandes de regroupement familial feront l'objet d'un traitement « diligent ». Or, en vertu de la loi du 26 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, un ressortissant étranger en France ne peut voir sa demande aboutir que s'il justifie de 18 mois (et non plus d'un an) de séjour régulier dans l'Hexagone. Il est vrai que l'accord promeut l'accueil de « jeunes professionnels » tunisiens pouvant séjourner en France pour une durée supérieure à dix-huit mois. Toutefois, afin de bénéficier de ce droit de

Sous Ben Ali, le régime jouait la carte de l'efficience dans le cadre des pourparlers en matière de gestion migratoire afin de consolider des alliances stratégiques avec des pays européens et de renforcer sa légitimité internationale.

séjour prolongé, leur candidature à l'émigration doit nécessairement être assortie d'un « projet professionnel de retour » au pays. Ces quelques mesures, situées en amont, reflètent bien l'objectif global énoncé dans le préambule de l'accord cadre : « encourager une migration organisée fondée sur la mobilité », en d'autres termes, sur le caractère sélectif et temporaire de la migration.

En aval, un ensemble de dispositions visant à garantir le caractère temporaire de la « mobilité » sont mentionnées. Si l'accord réitère les obligations réciproques en matière de réadmission (ou éloignement) des personnes en situation irrégulière, il fait aussi référence aux retours dits volontaires des personnes sujettes à une obligation de quitter le territoire. Par ailleurs, même si les obligations en matière de réadmission des nationaux en situation irrégulière sont formulées sur la base du principe de la réciprocité, celle-ci demeure (pour des raisons évidentes) déséquilibrée. C'est précisément en raison de cette réciprocité déséquilibrée que les volets « coopération opérationnelle technique » et « développement solidaire » ont été insérés dans l'accord cadre. L'idée de base vise à inciter la Tunisie à mieux coopérer en matière de réadmission de ses propres nationaux, par l'apport de matériels et d'équipements de surveillance remis aux autorités tunisiennes de police, d'une part, et en échange d'une aide au développement et d'un appui à la réinsertion des migrants de retour au pays, d'autre part. La plupart de ces actions dites de « développement » s'opèrent en général sous forme de projets à court terme, répondant à des priorités visant à canaliser les flux migratoires (au départ de Tunisie comme au retour en Tunisie). Ils sont sous-traités par des ONG, des institutions gouvernementales et intergouvernementales, ou par des associations locales tunisiennes.

Alliances stratégiques et paradigme sécuritaire

Il serait inexact de croire que l'ancien gouvernement Ben Ali a accepté de ratifier l'accord cadre en 2009, en raison des mesures compensatoires et des incitations contenues dans celui-ci. Le régime de l'époque savait que jouer la carte de l'efficience dans le cadre des pourparlers en matière de gestion des migrations et des frontières permettait d'atteindre d'autres fins. En échange de sa coopération, la Tunisie savait qu'elle pouvait compter sur l'appui de certains pays européens (dont la France et l'Italie) afin de convaincre l'Union européenne d'entamer des discussions sur le statut avancé de la Tunisie.

Ces discussions, fort espérées par le régime de Zine El Abidine Ben Ali en quête de légitimité internationale, débutèrent *de facto* au mois de mai 2010. Cette manœuvre permettait d'occulter le mécontentement social interne et de renforcer la position stratégique du régime de Ben Ali, 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. La lutte contre le terrorisme international et l'intégrisme religieux constituent également des problèmes partagés qui, dans le cadre des relations extérieures, ont eu des implications directes sur la manière dont la coopération en matière de gouvernance migratoire a été traitée, réajustée et codifiée selon un paradigme sécuritaire.

Ce paradigme sécuritaire s'est progressivement imposé comme un mal nécessaire au besoin de « gérer » les migrations internationales, mettant au second plan le respect des droits fondamentaux des personnes, dont ceux des migrants et demandeurs d'asile, sans pour autant en nier leur valeur. Le recours au mal nécessaire, issu du paradigme sécuritaire, ne permet pas uniquement d'expliquer comment faire face à une priorité donnée, par exemple, la « lutte contre l'immigration clandestine ».

Le recours au mal nécessaire permet de détourner l'attention des véritables causes du problème.

Il permet aussi de détourner l'attention des véritables causes du problème (les inégalités sociales, la pauvreté, le sous-développement, le sous-emploi, la violence et la répression politiques) et de créer l'illusion que la coopération bilatérale en matière de migrations et de contrôle renforcé des frontières constitue la solution adéquate pour répondre à ce problème.

Au-delà du mal nécessaire : vers un politique migratoire souveraine ?

Après la chute de Ben Ali, la constitution d'un gouvernement librement élu, la mobilisation croissante de la société civile tunisienne (en Tunisie comme à l'étranger), et les relations restaurées entre citoyens et État, il est légitime de penser que les priorités et paradigmes sécuritaires d'hier, en matière de gouvernance migratoire, ne peuvent plus être ceux de la Tunisie d'aujourd'hui. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils disparaîtront du jour au lendemain. Cela signifie que le chantier qui s'ouvre devant le nouveau secrétaire d'État à l'Émigration et aux Tunisiens à l'étranger, nommé en janvier 2012, est colossal. Sur ce dernier, repose la nécessité impérieuse de repenser les priorités migratoires de la nouvelle Tunisie, d'un point de vue

Il est urgent que le gouvernement tunisien, par le biais de son secrétaire d'État, définisse et rende publics ses propres priorités et principes fondateurs en matière de politique migratoire. Cette démarche souveraine, nécessaire à tout dialogue interétatique équilibré, n'a jamais été accomplie en Tunisie.

politique, juridique et économique. Cet effort sera tributaire du besoin de désenclaver la question migratoire d'un cadre d'analyse exclusivement sécuritaire, afin de la placer dans une perspective humanitaire, fondée sur le respect et la défense des droits fondamentaux et répondant aux impératifs de développement national. Ce n'est que par ce désenclavement qu'il sera possible de remettre en cause le bien-fondé et l'utilité de certains accords et décisions du passé.

Les priorités et paradigmes sécuritaires d'hier, en matière de gouvernance migratoire, ne peuvent plus être ceux de la Tunisie d'aujourd'hui.

Entre-temps, et plus fondamentalement encore, il est urgent que le gouvernement tunisien, par le biais de son secrétaire d'État, définisse et rende publics ses propres priorités et principes fondateurs en matière de politique migratoire. Cette démarche souveraine, nécessaire à tout dialogue interétatique équilibré, n'a jamais été accomplie en Tunisie. Entre autres, elle dépendra de la capacité des autorités tunisiennes à produire un savoir et une expertise autonomes, éléments indispensables pour consolider la crédibilité et l'écoute de la Tunisie, à l'échelle bilatérale et multilatérale. Comprendre et définir, de manière souveraine, les priorités et les principes fondateurs de la politique migratoire tunisienne, loin des solutions toutes faites issues du mal nécessaire, voilà l'enjeu majeur de la Tunisie d'aujourd'hui.

Jean-Pierre Cassarino
Chercheur associé à l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC, Tunis) et professeur au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen (Florence, Italie).