

Septembre 2020

med dialogue series | no. 28

Programme Régional Dialogue Politique Sud Méditerranée



Les Partenariats pour la Mobilité de l'Union européenne avec le Sud

Dr. Mohamed Limam

Introduction

L'Union européenne (UE) cherche depuis deux décennies à conclure des accords de réadmission avec le voisinage du sud de la Méditerranée en espérant avoir le même succès qu'avec ses voisins de l'est. L'année 2011, marquée par des bouleversements politiques inédits dans la région du sud de la Méditerranée, voit naître une « nouvelle » offre de l'UE faite à ses voisins, notamment le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Liban et la Jordanie. Cette nouvelle proposition formulée dans plusieurs communications¹ s'appelle « le Partenariat pour la Mobilité »² (ci-après PPM).

Le PPM représente un engagement politique à atteindre certains objectifs définis en commun, une sorte de feuille de route portant sur la mobilité entre ses signataires. Le PPM doit néanmoins aboutir à l'ouverture des négociations et éventuellement la conclusion de deux accords : un accord de réadmission et un accord sur la facilitation des formalités des visas (AFFV). Selon les recommandations du Conseil de l'UE, ces deux accords doivent entrer en vigueur à la même date.

Actuellement, seuls le Maroc (juin 2013), la Tunisie (mars 2014) et la Jordanie (octobre 2014) ont accepté de signer une déclaration conjointe établissant un PPM. Si les PPM avec les voisins de l'est de l'Europe ont abouti à un régime d'exemption des visas pour certains pays, les négociations engagées avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie semblent être au point mort.

La plupart des études menées pour comprendre l'enlisement des négociations s'attardent sur la position de l'UE et sa manière de concevoir sa coopération avec ses partenaires du Sud. L'objet de cette étude, en revanche, consiste à comprendre et expliquer la position des trois partenaires, en l'occurrence leurs craintes et leurs attentes et la manière avec laquelle ces dernières influencent leur stratégie de négociations.

Dans une perspective comparative, cette étude vise en premier lieu à identifier les craintes que les partenaires de l'UE pourraient avoir (I). Ensuite, il est utile, pour comprendre leur stratégie de négociation de repérer les attentes qu'ils cherchent à satisfaire (II). Enfin, l'analyse se concentrera sur les carences du cadre institutionnel organisant la gestion de la question migratoire dans ces pays et à voir dans quelle mesure cela rend difficile la conduite de négociations sereines entre l'UE et ses partenaires du sud de la Méditerranée. (III).

1 des communications conjointes de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 8 mars 2011 sur « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée » COM(2011) 200 final, du 25 mai 2011 sur « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » COM(2011) 303, la communication de la Commission européenne du 24 mai 2011 sur « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée », (COM(2011) 292 final) et la communication de la Commission le 18 novembre 2011, ayant pour titre « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité » (COM (2011) 743 final).

2 Ou également Partenariat de Mobilité.

I - Les craintes

A - La réadmission des ressortissants des pays tiers

Avec la signature des PPM, l'UE a eu un succès relatif, celui de faire accepter à ces trois partenaires le principe d'ouvrir des négociations sur la réadmission.³ Mais à l'ouverture des négociations, des blocages se sont fait jour.

Pour le cas de la Jordanie, pays pourtant sensé ne pas poser de problèmes particuliers au vu notamment de faibles flux migratoires avec les États membres de l'UE, il est surprenant de constater que les négociations sur la facilitation des formalités des visas et sur la réadmission étaient suspendues. En effet, le rapport de la Commission de l'UE sur les relations entre l'UE et la Jordanie indique que « les négociations dans le cadre du PPM, relatives à la facilitation des visas et la réadmission des ressortissants des pays tiers n'ont pas repris.⁴ La position du Royaume-Uni confirme cette constatation. Dès la demande de la Commission au Conseil pour lui octroyer un mandat de négocier un accord de réadmission, le Royaume-Uni a préféré ne pas s'engager, car il considère que le nombre de retournés vers la Jordanie est insignifiant, d'une part. D'autre part, le Royaume-Uni estime que les modalités de réadmission avec la Jordanie sont si souples qu'il est inutile de se joindre aux négociations⁵.

Moins compliquées à comprendre sont les positions du Maroc et de la Tunisie. Ces deux pays refusent la réadmission des non-nationaux. Les deux pays l'ont toujours exclue dans leurs accords de réadmission avec les États membres de l'UE. Leur crainte est double : premièrement, comment prouver qu'un migrant a effectivement transité par le territoire tunisien ou marocain ? En effet, pour le Maroc, bon nombre de migrants transitent d'abord par la frontière algérienne au nord et traversent une courte distance dans le territoire marocain avant de tenter d'atteindre les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. Pour le Maroc, l'Algérie est tout autant responsable de ces passages irréguliers. D'ailleurs, lors des négociations d'un accord sur la réadmission en 2000 entre l'UE et le Maroc, ce dernier aurait exigé que l'UE ouvre des négociations avec l'Algérie au sujet de la réadmission⁶. Ainsi, les migrants ayant transité par la frontière algérienne pourraient être réadmis en Algérie et non pas au Maroc. On peut constater le même phénomène au sud de la Tunisie puisque des embarcations partent des côtes libyennes vers les côtes tunisiennes avant de traverser vers l'île de Lampedusa.

Deuxièmement, la gestion des non-nationaux réadmis pose des problèmes juridiques et logistiques. En effet, quel serait leur statut juridique et pour combien de temps passeraient-ils en Tunisie ou au Maroc et comment seraient-ils rapatriés vers leur pays d'origine ? De plus, la gestion quotidienne de ses effectifs est exigeante ce qui est de nature à augmenter les craintes et les résistances des partenaires. Par ailleurs le Maroc redoute les répercussions négatives d'un accord de réadmission incluant les non-nationaux, quasiment tous ressortissants des pays de l'Afrique subsaharienne. Cela risquerait de menacer son investissement économique et politique dans le continent africain (la réintégration de l'Union africaine et le soutien dans le dossier du Sahara occidental).

3 La Commission de l'UE a des mandats de négocier des accords de réadmission avec les pays suivants : Algérie (2002) - Bélarusse (2011) - la Chine (2002) - Jordanie (2015) - Maroc (2000) - Nigeria (2016) - Tunisie (2014).

Online : <https://bit.ly/2XPuByz>

4 « 5. Cross-cutting priorities: implementing the Mobility Partnership Negotiations under the EU-Jordan Mobility Partnership (started in 2016) on visa facilitation and the readmission of third-country nationals have not yet resumed. », in Report on EU - Jordan relations in the framework of the revised European Neighbourhood Policy (2018-2019), at <https://bit.ly/2PjBA2I>

5 EU Readmission Agreement : Jordan, UK Parliament, 20 April 2016 Volume 608. Online : <https://bit.ly/30IKOOu>

6 Wolff, S. (2014). The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey. *European Journal of Migration and Law*, 16(1). Online : <https://doi.org/10.1163/15718166-00002049>

B - L'implication dans la gestion de l'asile

La gestion de l'asile suppose au préalable un cadre juridique conforme aux standards internationaux. Or, aucun des trois partenaires ne remplit cette condition. Qui plus est, ils ne semblent pas pressés d'en avoir, et ce en dépit de la pression exercée par l'UE. Le Maroc et la Tunisie avancent toujours l'argument général consistant à dire qu'ils ne sont pas prêts à jouer le rôle de l'UE dans la gestion des demandes d'asile et encore moins se transformer en des hot spots pour accueillir les réfugiés et éventuellement les non-nationaux réadmis ou refoulés. Le ministre marocain des Affaires étrangères, Nasser Bourita, l'a rappelé à un journaliste : « Attention, ce que l'on fait, là, c'est pour la sécurité des Marocains ! Nous ne serons pas le gendarme de l'Europe. Nous n'accepterons pas de hotspots ici (centres de contrôle de migrants, n.d.l.r). Le Maroc l'a dit dès le départ. C'est une solution inhumaine et contre-productive. Nous sommes un partenaire de l'Union européenne, mais un partenaire responsable, qui l'interpelle. Et qui lui demande : « Est-ce que vous voulez régler ce problème, où est-ce que vous laissez les pays de transit se débrouiller avec ? »⁷.

Pour sa part, Tahar Chérif, l'ambassadeur de Tunisie à Bruxelles a révélé au sujet l'installation des hot spots sur le sol tunisien que "La proposition a été soumise au chef du gouvernement il y a quelques mois lors d'une visite en Allemagne, elle a également été demandée par l'Italie et la réponse est claire : non!"⁸, tout en précisant que "Nous n'avons ni la capacité ni les moyens d'organiser ces centres de détention."⁹. Il est clair que la question des moyens est cruciale lorsqu'il s'agit de gérer les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Pourtant, ces trois pays sont impliqués de facto dans l'accueil des réfugiés. Il en est ainsi de la Tunisie depuis la crise du printemps 2011, bien qu'elle gère actuellement un nombre de personnes nettement plus bas que le Maroc et la Jordanie (5'032 réfugiés au 31 juillet 2020)¹⁰. Pour sa part, le Maroc comptait au mois de juin 2020, 11'149 réfugiés et demandeurs d'asile¹¹. Quant à la Jordanie, au 31 août 2020, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) comptait 749'660 réfugiés, dont 88% de Syriens¹².

La question qui se pose est de savoir pourquoi ces pays continuent à gérer ce dossier en dehors de tout cadre légal et institutionnel et sans la mise en place d'une véritable politique migratoire. Il semble que la mise en place d'un cadre institutionnel puisse avoir, au moins, deux conséquences défavorables. La première tient au fait que l'existence d'un tel cadre pousserait l'UE ou certains de ses États membres à les classer comme des pays d'origine sûrs. Une telle classification faciliterait la réadmission des migrants en situation irrégulière vers ces pays. La deuxième conséquence renvoie à la perte d'un levier que ces pays utilisaient pour accéder au soutien financier de l'UE. En effet, cette situation sans cadre institutionnel conduit l'UE à faire des pressions accompagnées d'incitations prenant la forme d'aides financières. Il semble ainsi que les pays partenaires inscrivent également leur diplomatie migratoire dans une approche motivée par l'intérêt.

II - Les attentes

A - L'équilibre des concessions

Un deal déséquilibré

M. Fassi Fihri (ancien ministre des Affaires étrangères et conseiller du roi du Maroc à partir de 2012) déclarait que « l'accord communautaire de réadmission doit être le plus équilibré possible, en ajoutant qu'un tel

7 Migrations. Pacte de Marrakech. « Le Maroc ne sera pas le gendarme de l'Europe ! », Ouest-France, 11/12/2018. Online : <https://bit.ly/3kwmszl>

8 Jennifer RANKIN, Patrick WINTOUR, "EU Admits No African Country Has Agreed to Host Migration Centre." The Guardian, 17 June 2018, Online : <https://bit.ly/3bxoZ7w>

9 ibid.

10 UNHCR, Refugees and asylum-seekers in Tunisia. Online : <https://bit.ly/3ht10bG>

11 UNHCR, Morocco, fact sheet. Online : <https://bit.ly/3c21ODf>

12 UNHCR, Jordan : Statistics for Registered Persons of Concern (as of 31 August 2020), 02/09/2020. Online : <https://bit.ly/2RqPC5y>

accord « n'a de mérite et d'intérêt que s'il satisfait les deux parties ». ¹³ On estime du côté de certaines ONG qu'il existe un déséquilibre entre la concession des partenaires au sujet de la réadmission (nationaux et non-nationaux) et celle de l'UE relative à l'accord sur la facilitation des formalités des visas (AFFV). Les termes du partenariat ne sont pas faits pour encourager la mobilité si d'un côté l'UE exige la réadmission et de l'autre ne concède que l'allègement de certaines formalités relatives à la demande de visa, i.e. réduction des délais de l'examen du dossier, durée de visa plus longue pour les hommes d'affaires ou universitaires.

Il n'y a pas dans les PPM une perspective d'exemption de visa, comme cela était le cas avec les pays de l'Est. Et cela, sans parler de la perspective de l'adhésion pour certains d'entre eux. Cette perspective était un levier de taille, parmi d'autres, qui a énormément facilité la conclusion d'accord de réadmission avec les pays de l'Est. Par exemple, la conclusion d'un AFFV avec les pays des Balkans est considérée comme une étape précédant le régime d'exemption des visas ¹⁴.

Sur ce point, la Tunisie a, semble-t-il, soulevé la question de la géométrie variable des deux accords : pour la réadmission, l'UE négocie au nom de tous ses États membres, alors que pour l'AFFV seuls les États membres signataires du PPM s'engagent. Le partenariat pour la mobilité avec le Maroc est signé par 9 États membres ¹⁵, celui avec la Tunisie par 10 ¹⁶ et enfin celui avec la Jordanie par 12. ¹⁷ En revanche, dans l'ébauche de l'AFFV avec la Tunisie, il n'y a plus que deux parties signataires, à savoir la Tunisie et l'UE.

Élément plus important encore, les pays partenaires bénéficient déjà de certaines facilités relatives aux formalités des visas accordés par certains États membres. Dans ces conditions, l'AFFV n'a pratiquement pas de valeur ajoutée pour eux. Toutefois, l'amendement du Code Schengen en 2019 rendant la facilitation des formalités des visas tributaires de la coopération du partenaire dans la réadmission ¹⁸ risque de rendre les négociations plus difficiles.

Mais au-delà de ces arrangements procéduraux, ce qui intéresse le plus les trois pays partenaires de l'UE, c'est de faciliter l'émigration économique et donc faciliter l'obtention du visa long séjour. Cela permettrait de résorber une bonne partie du chômage des jeunes et d'augmenter les transferts de fonds ce qui participerait à la réduction des tensions sociales. Or sur ce sujet, l'UE a les mains liées, car le visa long séjour et les admissions sur le territoire restent une compétence réservée aux États membres. Si à cela on ajoute le principe de préférence communautaire ¹⁹ en matière d'emploi, les partenaires trouveraient ainsi davantage d'arguments pour résister à l'UE ou le cas échéant, de recourir à des manœuvres dilatoires pour retarder les négociations.

Les manœuvres dilatoires pendant les négociations

Nombreuses sont les manœuvres dilatoires auxquelles recourent les parties qui estiment que l'accord en cours de négociation ne sert pas leurs intérêts. Pour le Maroc, l'arrêt de la 8e chambre de la Cour de justice de l'UE du 10 décembre 2015 annulant l'accord sur les produits agricoles et de la pêche au motif qu'il s'applique aussi au Sahara occidental a été l'occasion pour le Maroc de geler toutes les négociations. En effet, le Conseil de gouvernement marocain a décidé le 25 février 2016 de suspendre tout contact avec les

¹³ Reprise des négociations euro-marocaines sur l'Accord de réadmission : Vers un nouvel échec, Maison du droit et des migrations, <https://bit.ly/3alOcC8>

¹⁴ « The conclusion of visa facilitation agreements is to be seen as a concrete step forward along the path set out by the Thessaloniki agenda towards a visa free travel regime also for the citizens of Western Balkan countries », <https://bit.ly/3acVWpX>

¹⁵ Belgique - Allemagne - Espagne - France - Portugal - Suède - Royaume-Uni - Italie - Pays-Bas

¹⁶ Belgique - Danemark - Allemagne - Espagne - France - Italie - Pologne - Portugal - Suède - Royaume-Uni

¹⁷ Danemark - Allemagne - Grèce - Espagne - France - Italie - Chypre - Hongrie - Pologne - Portugal - Roumanie - Suède.

¹⁸ Le Code frontières Schengen a été modifié par le règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant le règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire sur les visas (code des visas). Cette modification est entrée en vigueur dans tout l'espace le 2 février 2020. Pour rappel, puisqu'il s'agit d'un règlement, les États parties ont l'obligation de l'appliquer.

¹⁹ COM(2007) 248 final, p.5.

institutions européennes, hormis les échanges au sujet du recours relatif à l'accord agricole signé entre le Maroc et l'UE.²⁰

Lorsque le Conseil de l'UE envoie un signe d'apaisement au Maroc, en faisant un pourvoi en appel contre l'arrêt de la 8e chambre, le royaume chérifien déclare que « Tout en prenant note de la réaction rapide et unanime du Conseil de l'UE contre cet arrêt, le Gouvernement exprime sa profonde déception à l'égard de la gestion opaque que certains services de l'UE ont faite de cette question » ... dénonçant ensuite « l'attitude déloyale » des Européens, faisant « peu de cas du respect nécessaire entre partenaires ». ²¹ Les relations ne reprendront officiellement qu'au mois de janvier 2019, mais les négociations ont repris discrètement en 2018²².

Lors de la négociation de la première mouture de l'AFFV avec la Tunisie, les autorités tunisiennes se sont abstenues de proposer des catégories de bénéficiaires pour les facilitations procédurales relatives au visa court séjour. L'argument étant qu'il en est du ressort de l'UE de faire des propositions en premier. Ainsi, on s'écarte de l'objet de la négociation pour débattre d'une question périphérique qui rend la poursuite des négociations bloquée. Une autre voie utilisée par les autorités tunisiennes consiste à négocier l'établissement d'un régime d'exemption de visa dans le cadre du chapitre sur la libéralisation des services de l'Accord de Libre-échange approfondi et complet (ALECA), qui est aussi en cours de négociation avec la Tunisie (avec le Maroc également). L'UE a suggéré que la mobilité dans le cadre du chapitre sur les services soit négociée dans le cadre de l'AFFV. Les négociateurs tunisiens ont refusé cette proposition en arguant toujours qu'il n'est pas logique que les fournisseurs de services européens entrent au territoire tunisien sans visa alors que cela n'est pas possible pour les Tunisiens.²³ Enfin une commission mixte a été créée pour chercher un compromis.

Quant à la Jordanie, il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur sa stratégie de négociation du fait de sa nature confidentielle. La seule indication dont nous disposons actuellement est que les négociations sont suspendues. Néanmoins, le rapport d'information, déposé par la commission des affaires européennes au sein de l'Assemblée nationale française sur la politique européenne de voisinage, fournit une indication sur la manière de gérer ses dossiers par l'administration jordanienne. Par exemple, en vue d'approuver les projets, l'administration jordanienne met en place « une commission dont on ne connaît ni la composition ni les critères de décision. Le délai peut dépasser six mois pour qu'ils soient approuvés ». ²⁴ D'un autre côté, les études, se rapportant à la coopération entre l'UE et la Jordanie (DE BEL-AIR, 2003 ; TSOURAPAS 2019) insistent sur la question de l'aide que cette dernière souhaite en bénéficier en contrepartie de son engagement.²⁵

B - Les récompenses

Les gratifications

La diplomatie migratoire des trois pays est marquée par la stratégie de négociation de l'UE, laquelle stratégie, reprenant l'ancienne pratique de ses États membres, consiste à octroyer des gratifications et des incitations aux partenaires se montrant coopératifs, ou les invitant à le devenir. De leur côté, les partenaires étant

20 Le Maroc suspend tout contact avec Bruxelles, MOCI, 26 février 2016, <https://bit.ly/3gP6iib>

21 *ibid.*

22 Mohamed. LIMAM and Raffaella A. Del SARTO, "Contesting Europe's Policies of Migration Control : The Case of Morocco and Tunisia," in "Resisting Europe: Practices of Contestation in the Mediterranean Middle East", Michigan University Press, 2020. (forthcoming)

23 ALECA : La Tunisie plaide pour une mobilité libre et sans visa pour les professionnels, Aleca.tn. Online :

<http://www.aleca.tn/en/aleca-la-tunisie-plaide-pour-une-mobilite-libre-et-sans-visa-pour-les-professionnels/?print=print>

24 Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la politique européenne de voisinage, N° 3237, p. 42. Online : <https://bit.ly/32f7o1G>

25 Françoise DE BEL-AIR, Migrations internationales et politique en Jordanie, Revue européenne des migrations internationales, vol. 19 - n°3 | 2003, 9-41. ; Gerasimos TSOURAPAS, The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey, Journal of Global Security Studies, 4(4), 2019, 464-481.

intéressés par ces gratifications voient dans les négociations, l'occasion d'obtenir des crédits à taux préférentiels, des dons, de l'aide logistique ou de l'assistance technique. Il s'est ainsi créé comme une sorte de « coutume de négociation » faisant que pour obtenir des avancés dans n'importe quelle négociation, il faut donner des récompenses. Il en est par exemple des récompenses financières espagnoles et italiennes allouées respectivement au Maroc (2003) et à la Tunisie (2004) lorsqu'ils ont adopté des textes de loi sur la migration.²⁶ La signature des PPM a été aussi l'occasion d'engager de l'argent de la part de l'UE.

C'est aussi le cas de la Jordanie avec la signature d'un pacte en juillet 2016 dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie tant des réfugiés syriens en Jordanie que des communautés d'accueil vulnérables. En contrepartie, la Jordanie a bénéficié de la simplification des règles d'origine pour ses exportations vers l'UE. Le pacte UE-Jordanie prévoit aussi un engagement de l'UE d'au moins 747 millions € pour 2016-2017, dont 108 millions € consacrés à l'aide humanitaire et 200 millions € à l'assistance macro-financière.²⁷

Il faut noter qu'en 2016, l'UE a annoncé une nouvelle approche, pragmatique, qu'elle appliquerait selon le contexte et le degré de coopération du partenaire. Elle a également invité les États membres à s'impliquer davantage pour faire pression sur les partenaires « récalcitrants » au sujet de la réadmission, notamment. Depuis 2016 jusqu'à la moitié de 2020, l'UE ne voit toujours pas d'issue heureuse de cette nouvelle approche. Cette diplomatie migratoire basée sur la logique de récompense a fini par créer une situation de rente au profit des partenaires.

La dépendance à l'aide internationale

Les partenaires du Sud vont systématiquement chercher une contrepartie à leur implication dans la gestion des flux de migrants irréguliers, de demandeurs d'asile et de réfugiés. Parmi les gestionnaires de flux migratoires se dessinent deux modèles idéaux typiques décrivant les tendances en cours dans la région. Le premier, représenté principalement par la Turquie, est appelé « blackmailing model ». Il s'agit d'un chantage consistant à menacer d'ouvrir ses frontières et laisser passer les flux du côté des frontières de l'UE. Cette menace d'invasion de migrants est suffisante pour que l'UE s'active et mobilise les ressources pour garantir qu'il n'y ait pas de défaillance de la part de son partenaire.

Le deuxième modèle, représenté par la Jordanie, est désigné comme étant un « back-scratching ». Ce modèle procède plutôt par ce qu'on peut appeler un chantage à front renversé. Cela consiste à ce que le partenaire se montre coopératif et prêt à négocier les termes de sa coopération. Ainsi, il insiste à montrer l'importance de son rôle et les efforts qu'il a consentis à réaliser dans le contrôle et la gestion des flux. S'il arrive qu'il ne s'entende pas avec son partenaire sur la contrepartie, la défaillance est alors de mise.

La migration représente pour la Jordanie une importante source d'apports financiers. En effet, cet argent vient combler la baisse des transferts de fonds des émigrés - déjà ressentie à partir des années 1990 - ainsi que répondre à l'état critique de l'économie nationale.

La Jordanie a, en effet, bénéficié de l'aide internationale consécutive aux vagues des réfugiés palestiniens, puis irakiens et enfin syriens depuis 2011. L'importance de l'aide internationale explique, selon Gerasimos Tsourapas, la bataille concernant le nombre des réfugiés en Jordanie. L'auteur relève que l'UE retient le chiffre de 650.000 personnes enregistrées au HCR, alors que les autorités jordaniennes parlent de plus de 1.300 000 réfugiés²⁸. Il est clair que plus le nombre est élevé, plus importante devient l'aide internationale proposée. Qui plus est, le rapport d'information de la commission des affaires européennes au sein de

26 Cassarino J-P., Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness, Culture and Society | Migrations, 2005, pp. 228-229

27 L'UE et la Jordanie ont adopté des priorités de partenariat et un pacte, Conseil de l'UE, Communiqué de presse, 20 décembre 2016. Online : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/12/20/eu-jordan-partnership-priorities-and-compact/>

28 Gerasimos TSOURAPAS, op.cit., p.469

l'Assemblée nationale française révèle que les autorités jordaniennes souhaitent voir l'ensemble des fonds transiter par elle et non versés sous forme de projets par l'UE.²⁹

Quant au Maroc et à la Tunisie, il est difficile de les classer dans l'un des deux modèles idéaux typiques. Ils n'ont pas les moyens de pression de la Turquie (ouvrir les frontières devant un nombre considérable de migrants irréguliers) pour jouer au chantage avec l'UE. De l'autre côté, comme en Jordanie, le Maroc et la Tunisie sont intéressés par l'aide internationale, mais la complexité des enjeux en présence fait que cette aide n'est pas toujours leur motivation principale. Par exemple, pour signer le PPM avec l'UE, il ne s'agissait pas uniquement de recevoir de l'argent, mais également d'obtenir le soutien politique de l'UE dans le contexte fortement instable des premières années post 2011.³⁰ De la même façon, la question de la réadmission ne peut être réduite à la gratification pécuniaire qui s'en suivrait. Elle pose des problèmes d'ordre politique et social concernant la réadmission des nationaux. L'ouverture de l'espace public, qui permet aux organisations de la société civile de faire pression sur les autorités publiques pour dénoncer un tel accord, rend la question particulièrement sensible, notamment en Tunisie. Dans sa lettre au parlement européen, le directeur général de la migration et des affaires intérieures de la Commission de l'UE (DG Home), explique les difficultés des négociations au sujet de la réadmission par l'hostilité de l'opinion publique dans les partenaires de l'UE.³¹ Pareillement, la réadmission des non-nationaux pose des problèmes d'intégration (particulièrement en Tunisie : montée d'actes racistes³²) et des problèmes géopolitiques, notamment pour le Maroc pour ce qui est de sa politique africaine et sa quête pour le soutien dans le dossier du Sahara occidental.

Mais il n'en reste pas moins vrai que le Maroc s'approche beaucoup plus de l'attitude de la Jordanie pour ce qui est de la gestion des migrants subsahariens. Le Maroc a procédé par deux fois à des régularisations des migrants en situation irrégulière qui ont les yeux rivés vers l'Europe. En fait, avec ces régularisations, le Maroc fait d'une pierre deux coups : il gagne en crédibilité auprès de l'UE, mais aussi auprès de ses partenaires africains. Avec l'appui de l'UE, des programmes sont financés pour intégrer socialement et économiquement les régularisés. « C'est dans ce cadre, affirme Ben Jelloun, que l'Union européenne a consacré une enveloppe de 10 millions d'euros à la promotion de l'intégration des migrants au Maroc. Cet argent qui prend la forme d'un appui budgétaire va permettre de financer certains projets spécifiques (éducation, couverture médicale, prise en charge sociale et psychologique, renforcement des capacités...) sur la période 2015-2019. »³³

La Tunisie en revanche n'a pas à gérer un grand nombre de réfugiés. (5032 réfugiés au 31 juillet 2020³⁴) Il s'agit aussi d'une population de plus en plus diversifiée qui compte une majorité de Syriens, d'Ivoiriens, de Soudanais, d'Érythréens, de Somaliens, et de Guinéens. La Tunisie n'est pas censée, a priori, avoir un important effet de levier. Pourtant, elle dispose d'une ressource stratégique pour accéder à l'aide de l'UE. En effet, la démocratie naissante que représente la Tunisie permet à l'UE de la classer comme pays sûr. La toute récente déclaration du ministre italien des Affaires étrangères confirme cette hypothèse : « La Tunisie ... est considérée comme un pays sûr par l'Italie. Il faut donc rapatrier les migrants clandestins. « Il n'y a pas de raisons de leur accorder le statut de réfugié en Italie », rapporte un journal électronique de la place.³⁵

29 Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la politique européenne de voisinage, N° 3237, 22/07/2020, p. 42. Online : <https://bit.ly/32f7o1G>

30 Voir., LIMAM et DEL SARTO, op.cit.

31 Directorate-general Migration and Home Affairs, EU readmission developments – State of play, October 2017, p.1. Online : <https://bit.ly/3h85e8p>

32 Voir., Vincent GEISSER. « Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique », Migrations Société, vol. 177, no. 3, 2019, pp. 3-18.

33 Sara BENJELLOUN, Mise en œuvre et enjeux diplomatiques de la nouvelle politique migratoire, in : La nouvelle politique migratoire marocaine, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc, 2017, p. 110.

34 HCR, op.cit.

35 Le ministre italien des Affaires Étrangères intransigeant avec les migrants tunisiens clandestins, Réalités, le 29 juillet 2020.

III - Les carences institutionnelles

A - L'instabilité institutionnelle

Une autre source de complication est l'instabilité institutionnelle. En Tunisie le changement politique de 2011 et la succession des plusieurs gouvernements a eu pour effet de déstabiliser l'équilibre entre les structures devant se charger du dossier migratoire. D'ailleurs, ce n'est qu'en septembre 2020 qu'un secrétariat d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, de la migration et des tunisiens à l'étranger refait surface.

La situation au Maroc n'est pas très différente. Le Maroc se dote en 1990 d'un ministère chargé des Affaires de la communauté marocaine résidant à l'étranger. Dès février 1995, il n'est plus qu'un sous-secrétariat d'État au ministère des Affaires étrangères. Ce n'est que le 10 octobre 2013 que le ministère chargé des Marocains résidant à l'étranger (MCMRE) s'est vu confié un nouveau département dédié aux affaires de la migration.

En Jordanie, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et des expatriés, « depuis 1976, les ambassades jordaniennes à l'étranger disposent d'un personnel spécialisé dans les questions d'emploi. » et depuis 1981, le ministère du Travail jordanien a ouvert une « section des émigrants. »³⁶. Par ailleurs, le ministère de la Planification et de la Coopération internationale intervient dans « les négociations » se rapportant à l'aide internationale destinée aux réfugiés.

De ces trois pays la Tunisie est la plus instable sur le plan des structures principales intervenant dans le dossier migratoire. Le contexte politique inédit accentue cette instabilité et le manque de visibilité des responsables politiques. Le fait que la Jordanie ne soit pas sous la même pression migratoire que le Maroc et la Tunisie et qu'elle gère le dossier des réfugiés avec l'aide des institutions internationales explique en partie sa stabilité institutionnelle.

Le Maroc demeure plus stable du point de vue institutionnel que la Tunisie, particulièrement depuis 2013. Cela s'explique principalement par le fait que le roi représente un acteur clé dans les orientations stratégiques, ce qui minimise l'effet de la « volatilité » des structures subalternes.

B - Les limites des « stratégies nationales migratoires »

À la différence de la Tunisie, le Maroc a adopté une Stratégie nationale d'immigration et d'asile (SNIA). Mais à en croire un rapport d'une ONG marocaine, la mise en œuvre de la SNIA « s'est pratiquement limitée aux deux opérations de régularisation et à des programmes d'intégration pour les personnes ciblées uniquement. Par ailleurs, les programmes opérationnels de la SNIA ont été portés par des organisations de la société civile, fragilisant la coordination escomptée entre ministères et l'appropriation par les institutions. Les lois de finances depuis 2013 à aujourd'hui reflètent le peu d'intérêt véritable et montrent une faiblesse dans les mesures pratiques de mise en œuvre de la stratégie. »³⁷

Quant à la stratégie nationale migratoire (SNM) en Tunisie, Cassarino révèle que « 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). »³⁸ Depuis juillet 2017, date de la dernière version, la SNM n'a pas encore vu le jour.

Pour la Jordanie, comme le note De Bel-Air, « (l)a formation d'une main-d'œuvre adaptée aux besoins des pays exportateurs de pétrole reste, comme en témoignent les Plans de développement de 1970 à 1990, le

36 DE BEL-AIR, *ibid.*

37 Rapport GADEM sur les opérations des forces de l'ordre marocaines menées dans le nord du Maroc entre juillet et septembre 2018 – Éléments factuels et analyse, p.53. Online : <https://bit.ly/2PJWVEF>

38 Jean-Pierre CASSARINO, *Entre passé et présent : La politique migratoire tunisienne*, in, Mohamed Limam (dir.), *La gestion de la question migratoire en Tunisie : Enjeux et défis*, RLS, juin 2020, p.9

seul élément publiquement discuté et affirmé d'une politique de gestion des migrations ; les efforts se concentrent d'ailleurs particulièrement sur le développement de l'enseignement technique. ». ³⁹ Un autre élément notable d'une stratégie migratoire consiste en l'adoption d'une « stratégie nationale et un plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains » dans le royaume hachémite. La stratégie a été élaborée dans le cadre du programme « Appui au partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie (JEMPAS) », financé par l'UE et mis en œuvre par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM).

C - L'Absence de cadre légal et institutionnel

Les trois pays se partagent une autre caractéristique, celle de l'absence de cadre légal et institutionnel sur l'asile et l'accueil des réfugiés. Pour le Maroc et la Tunisie, le seul cadre de référence reste des textes internationaux, notamment la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Par ailleurs, au Maroc, la rédaction de trois textes de loi portant respectivement sur la traite, l'asile et l'immigration a été annoncée. À ce jour, un seul texte est adopté, est la loi n° 27-14 du 25 août 2016 relative à la lutte contre la traite des êtres humains. Le projet de loi 66-17 relative à l'asile et aux conditions de son octroi est prêt depuis 2017. Le ministère chargé des Affaires de la migration a soumis le projet au secrétariat général du gouvernement qui l'a présenté en septembre 2018 au Conseil du gouvernement. Il n'a pas encore vu le jour comme celui sur l'immigration.

En Tunisie, la Constitution de 2014 garantit dans son article 26 le droit à l'asile politique uniquement. Aussi, le texte sur l'asile, finalisé en 2018, reste confiné dans les tiroirs du conseil des ministres. Comme au Maroc, le seul texte qui a vu le jour en Tunisie est la loi organique n°2016-61 du 3 août 2016 relative à la prévention et la lutte contre la traite des personnes.

Bien que le contexte géopolitique soit différent de celui du Maroc et de la Tunisie, la situation n'est pas très différente pour la Jordanie lorsque l'on se réfère à l'absence d'encadrement légal et institutionnel de la question de l'asile. Il n'existe pas de cadre légale pour les questions liées à l'asile, car – tout comme au Liban - la Jordanie considère que l'accueil de ses personnes constitue un devoir d'hospitalité et non point une obligation juridique ; ce sont des hôtes et non des réfugiés. ⁴⁰ Cette interprétation permet à la Jordanie, comme au Liban de se soustraire aux obligations de la convention de 1951 et son protocole de 1967, qu'ils n'ont pas ratifiés du reste.

En l'absence d'un cadre clair et cohérent, la Jordanie se laisse guider par les bailleurs de fonds internationaux, notamment l'UE. Ainsi, le pacte adopté en 2016 et les priorités de partenariat représentent le cadre institutionnel de la « politique migratoire » en Jordanie organisant le séjour, l'accès à l'emploi, à l'enseignement, à la santé des réfugiés syriens.

Enfin l'absence d'un cadre juridique et institutionnel adéquat relatif aux questions migratoires, mais surtout à l'asile permet à ces pays de continuer à leur réserver un traitement dominé par les considérations sécuritaires, en témoigne la prééminence du ministère de l'Intérieur dans la gestion de ces dossiers. Ce vide juridique et institutionnel risque d'ouvrir la voie à des pratiques à la fois contraires à la bonne gouvernance et attentatoires aux droits humains des migrants et des réfugiés.

39 DE BEL-AIR, op.cit., 19

40 Maha YAHYA, Jean KASSIR, Khalil EL-HARIRI, Unheard Voices: What Syrian Refugees Need to Return Home, Carnegie Middle East Center, April 16, 2018. <https://bit.ly/2Fdud4T>

Conclusion

Il ressort de cette étude que les partenaires mènent une diplomatie migratoire très proche en dépit des différences au niveau des leviers qu'ils ont vis-à-vis de l'UE. Une conclusion importante surgit immédiatement : plus l'UE sous-traite la gestion de la question migratoire, plus elle devient dépendante du bon vouloir de ses partenaires. Conscients de cet aspect, les trois partenaires mettent en œuvre des stratégies de négociations très proches : ils expriment des craintes (réadmission des non nationaux et sous-traitance de l'asile), ont des attentes à satisfaire (l'équilibre des concessions et les gratifications) et enfin, tentent de retarder les négociations, soit par des manœuvres dilatoires, soit par des carences relatives à l'absence de stratégie migratoire ou de cadre légal et institutionnel.

Cette étude montre qu'une réflexion est nécessaire autour des hypothèses et des interrogations suivantes :

- Les partenaires sont opposés à la réadmission des ressortissants des pays tiers ayant transité par leur territoire, d'autant plus qu'ils n'ont pas un effet de levier important pour négocier le retour de ses ressortissants dans leur pays d'origine. La proposition est que l'UE négocie des accords de réadmission avec ces pays. Pour le Maroc, par exemple, cela lui éviterait de nuire à sa politique africaine. Aussi, il faut s'interroger si le fait d'exclure la clause des non-nationaux moyennant des incitations diverses faciliterait-il la conclusion d'un accord de réadmission ?
- Tous les efforts consentis depuis des décennies n'ont pas pu endiguer le problème de l'immigration irrégulière. Par ailleurs, jusqu'aux années 80, il n'y avait pas de problème d'immigration irrégulière parce qu'il n'y avait pas de visa. La proposition est d'expérimenter de nouveau ce système, à l'instar du régime des visas aux Émirats arabes unis, par exemple, où le visa peut être obtenu auprès de l'agence de voyage Emirates. Le voyageur, et éventuellement chercheur d'emploi, ne risquerait pas de s'aventurer et rester au-delà de la durée de son visa. La facilité de l'obtention du visa rend la perspective de l'immigration irrégulière inopportune. L'exemption de visa permet également de résoudre un bon nombre de problèmes connexes, c.-à-d., le marché juteux des passeurs. À défaut de cette orientation, une autre option consiste à inscrire le régime d'exemption de visa comme objectif à l'instar de ce qui a été fait avec le voisinage de l'Est.
- Les positions des trois pays semblent indiquer qu'ils ne sont pas favorables à l'établissement d'un cadre institutionnel officiel relatif à l'asile alors que la coopération sur le terrain est une réalité. L'Accord sur l'immigration entre la Turquie et l'Union européenne peut-il être une option que l'UE proposerait à la Tunisie ou au Maroc ?

Bibliographie :

- ALECA : La Tunisie plaide pour une mobilité libre et sans visa pour les professionnels, Aleca.tn. Online : <http://www.aleca.tn/en/aleca-la-tunisie-plaide-pour-une-mobilite-libre-et-sans-visa-pour-les-professionnels/?print=print>
- Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la politique européenne de voisinage, N° 3237, p. 42. Online : <https://bit.ly/32f7o1G>
- Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 8 mars 2011, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée », COM(2011) 200 final.
- Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 25 mai 2011, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011) 303.
- Communication de la Commission européenne du 24 mai 2011, « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée », (COM (2011) 292 final)
- Communication de la Commission le 18 novembre 2011, « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité » (COM (2011) 743 final).
- Council of the European Union, Brussels, 25 November 2002, 14101/02 RESTRIENT UE – MIGR 115, AL 9. Online: <https://bit.ly/3iqsM9J>
- Directorate-general Migration and Home Affairs, EU readmission developments – State of play, October 2017, p.1. Online : <https://bit.ly/3h85e8p>
- EU Readmission Agreements: Brief Overview of State of Play (February 2011), Brussels, 23.2.2011, SEC (2011) 209.
- Françoise DE BEL-AIR, Migrations internationales et politique en Jordanie, Revue européenne des migrations internationales, vol. 19 - n°3 | 2003, 9-41.
- Gerasimos TSOURAPAS, The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey, Journal of Global Security Studies, 4(4), 2019, 464–481.
- Jean-Noël FERRIE, Mehdi ALIOUA, Politiques migratoires et sérénité de l'action publique, in : La nouvelle politique migratoire marocaine, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc, 2017.
- Jean-Pierre CASSARINO, Entre passé et présent : La politique migratoire tunisienne, in, Mohamed Limam (dir.), La gestion de la question migratoire en Tunisie : Enjeux et défis, RLS, juin 2020.
- Mohamed LIMAM and Raffaella A. Del SARTO, « Contesting Europe's Policies of Migration Control : The Case of Morocco and Tunisia,, in Resisting Europe: Practices of Contestation in the Mediterranean Middle East , Michigan University Press, 2020. (forthcoming)
- Macarena NUNO et Farida SOUIAH, « Les politiques mises en place par le Maroc envers ses ressortissants », Hommes & migrations, 1303 | 2013, p.148. 147-150.
- Maha YAHYA, Jean KASSIR, Khalil EL-HARIRI, Unheard Voices: What Syrian Refugees Need to Return Home, Carnegie Middle East Center, April 16, 2018. Online : <https://bit.ly/2Fduf4T>:
- Maison du droit et des migrations, Reprise des négociations euro-marocaines sur l'Accord de réadmission : Vers un nouvel échec, Maison du droit et des migrations, <https://bit.ly/3aOCC8>
- Readmission Agreement : Jordan, UK Parliament, 20 April 2016 Volume 608. Online : <https://bit.ly/30IKOOu>
- Report on EU - Jordan relations in the framework of the revised European Neighbourhood Policy (2018-2019), at <https://bit.ly/2PjBA2I>
- Sara BENJELLOUN, Mise en œuvre et enjeux diplomatiques de la nouvelle politique migratoire, in : La nouvelle politique migratoire marocaine, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc, 2017.
- Sarah Wolff, The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey. European Journal of Migration and Law, 16(1), 2014. Online : <https://doi.org/10.1163/15718166-00002049>
- Vincent GEISSER, Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique », Migrations Société, vol. 177, no. 3, 2019, pp. 3-18.
- Yousra ABOURABI, Jean-Noël FERRIE, La politique migratoire du Maroc comme instrument de sa diplomatie africaine, *Afriques(s) en mouvement*, n° 1, Janvier 2019, 1-103.

A propos de l'auteur

Dr. Mohamed Limam est professeur assistant en sciences politiques. Il a obtenu un diplôme postdoctoral, "Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)" à l'Université Al Manar de Tunis. Ses principaux domaines d'intérêt et d'expertise sont la politique tunisienne et la coopération entre l'UE et la région MENA, à savoir la politique migratoire de l'UE avec les pays du Maghreb.

Avertissement : *Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique ou la position officielle de la Konrad-Adenauer-Stiftung ou de son programme régional Dialogue politique Sud Méditerranée.*

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Thomas Volk
Directeur
Programme Régional Dialogue Politique Sud Méditerranée
Tunis, Tunisie
www.kas.de/poldimed
thomas.volk@kas.de



Le texte de cette publication est publié sous une Licence Creative Commons : "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>