



Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales

Département Science politique

Master 1 Affaires européennes

2020-2021

MÉMOIRE DE RECHERCHE

**L'externalisation de la politique migratoire
européenne à travers le développement des
« *hotspots* » à l'étranger : le difficile transfert
en Tunisie**

Présentée par Karolina Volossatch

Sous la direction de Yohann Morival

karolina.volossatch.etu@univ-lille.fr

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	6
 Partie I. « L’approche hotspot » de la Commission européenne ou la volonté de transférer un instrument d’action publique européen en Tunisie	15
 1.1. Le hotspot : outil privilégié de l’Union européenne pour la gestion externalisée des flux migratoires.....	15
1.2. Des <i>hotspots</i> en Tunisie ? Les potentiels effets directs et indirects d'un déploiement sur le territoire tunisien.....	23
1.3. Le référentiel sécuritaire de l’instrument européen.....	31
 Partie II. Le hotspot comme instrument révélateur de deux visions antagonistes d’une « bonne gouvernance » de la migration	39
 2.1. Une convergence d’intérêts en apparence : des besoins différenciés en réalité.....	39
2.2. L’asymétrie coopérative entre l’Union européenne et la Tunisie en matière migratoire.....	44
 Partie III. Le refus de « l’approche hotspot » ou la réaffirmation de la Tunisie dans les arènes de négociation	51
 3.1. Critique du modèle sécuritaire européen et promotion d’une gestion globalisée : la vision tunisienne de la « bonne gestion » de la migration.....	51
3.2. Gain de souveraineté et ré-appropriation de la gestion migratoire.....	57
 CONCLUSION	62

SOURCES.....	64
BIBLIOGRAPHIE.....	65
ANNEXES.....	70

REMERCIEMENTS

Je voudrais tout d'abord adresser toute ma gratitude à mon directeur de mémoire, Yohann Morival, pour sa disponibilité, sa patience et surtout ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter ma réflexion.

Je souhaite également remercier mes amis et camarades de promotion avec qui j'ai traversé cette année si particulière. Ensemble nous avons réalisé cet exercice de recherche pour lequel nous nous sommes soutenus tout au long de l'année universitaire.

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail en soit exempt.

INTRODUCTION

Dans la nuit du 8 au 9 septembre 2020, un incendie ravageur s'est déclaré dans le camp de Moria sur l'île grecque de Lesbos, aussi appelée « l'île aux migrants », détruisant plus de 99% des infrastructures. Vraisemblablement, le feu aurait été provoqué par des occupants qui voulaient protester contre le risque élevé de propagation du Covid-19 dans le camp surpeuplé. En septembre, on dénombrait pas moins de 12500 occupants (chiffage d'Amnesty International) entassés dans un camp qui ne pouvait accueillir décemment que 300 personnes. Dans son ouvrage *Lesbos, la honte de l'Europe*, le sociologue engagé Jean Ziegler¹ parle de « camps de concentration de la mer Égée » et explicite le « choc psychologique » ressenti à la seule vue du camp de Moria. En effet, les conditions de détention sont rudes. En plus de la surpopulation du camp, les ONG et associations présentes sur place ont dénoncées le manque d'hygiène, le nonaccès à l'eau potable, les équipements vétustes ou encore la violence grandissante entre les occupants. Au total, on dénombre aujourd'hui plus de 34500 personnes enfermées dans les 5 *hotspots* grecs, selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR).

Par ailleurs, l'incendie ravageur du camp de Moria aura permis d'attirer l'attention internationale sur ces camps placés sur le territoire européen. Appelés « *hotspots* » dans le jargon européen, ces camps ont pour objectifs d'identifier, d'enregistrer et de trier les primo-arrivants afin de les relocaliser dans un État membre ou de les expulser vers un pays tiers. Les personnes y sont donc enfermées, dans des conditions souvent dégradantes, en attendant que leur cas soit examiné. En théorie, le *hotspot* est présenté comme une étape intermédiaire dans le processus migratoire servant à identifier les personnes migrantes qui remplissent les conditions nécessaires à la demande d'asile des autres migrants dit « économiques ». En pratique, les chiffres donnent à voir les *hotspots* comme ressemblant davantage à des camps de détention où la plupart des personnes migrantes sont arrêtées et enfermées en attendant leur expul-

¹ Jean Ziegler, sociologue mais également vice-président du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, s'est rendu dans le cadre d'une mission sur l'île de Lesbos en Grèce. Après plusieurs mois passés là-bas, il dénonce les conditions d'accueil et met en exergue la responsabilité de l'Union européenne dans la gestion de l'immigration sur l'île.

sion imminente. Selon le réseau Migreurop², entre 2015 et 2018, seulement 35 000 demandeurs d'asile ont été relocalisés dans des États membres de l'Union européenne sur un total d'1 million de personnes arrivées dans les *hotspots* européens. Ces chiffres permettent de rendre compte du piège que représente le *hotspot* pour un individu qui souhaite souvent fuir la misère de son pays d'origine.

En 2015, avec l'accélération des flux migratoires et l'arrivée de plusieurs milliers de personnes étrangères en Europe, l'Union européenne a décidé de développer stratégiquement des *hotspots* en mettant en place ces camps fermés le long de ses frontières dites « à risque ». Aujourd'hui, on dénombre neuf *hotspots* en Europe, cinq en Grèce et quatre en Italie. Présenté comme une innovation par la Commission européenne, l'utilisation du camp pour stopper la migration n'est pas une nouveauté. Depuis les années 1980, l'Union européenne n'a cessé de développer des lieux de confinement sur son territoire faisant de l'enfermement un pilier de sa politique migratoire. Néanmoins, les *hotspots* se différencient sur au moins deux points. D'une part, ils représentent la dimension extérieure de la gestion migratoire de par leur placement stratégique aux frontières extérieures de l'Union européenne. Ils servent alors à renforcer le contrôle aux frontières, contribuant à l'édification d'une « Europe forteresse » peu encline à l'accueil des personnes étrangères. D'autre part, les *hotspots* se distinguent de par leur gestion particulière puisque les opérations sont assurées conjointement par les autorités locales et par les agences européennes. On y trouve le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), Europol, Eurojust et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). C'est notamment ce dernier qui tient un rôle central dans la gestion des *hotspots* européens aujourd'hui. Présents en mer pour arrêter les embarcations envoyées par les passeurs, les agents de Frontex sont également chargés de l'identification et de la mise en oeuvre des expulsions des personnes jugées non-recevables à la protection internationale. Véritable pivot des politiques migratoires européennes, leur participation à la gestion des *hotspots* est souvent décriée par les ONG et les associations.

² Le réseau Migreurop est composé de militant.e.s et de chercheur.euse.s d'Europe et d'Afrique qui luttent contre « la généralisation de l'enfermement des étrangers et la multiplication des camps » au sein de l'Union européenne. Ils publient le plus fréquemment possibles des rapports d'enquêtes et des articles sur la réalité de la politique migratoire européenne.

Le dernier rapport de Migreurop³ sur les *hotspots*, publié en 2019 et intitulé *Tri, confinement et expulsion : l'approche hotspot au service de l'UE*, dresse un bilan « catastrophique » des trois premières années de leur mise en oeuvre. En plus des conditions de détention indignes, le traitement administratif et judiciaire n'est pas assuré et on constate très souvent des entraves aux droits des personnes migrantes, droit censés être reconnus en vertu des textes qui engagent tous les États membres. Pour autant, on observe que l'Union européenne ne souhaite pas renoncer à la mise en place des *hotspots* et qu'elle ambitionne même de développer son « approche hotspot » à l'extérieur de l'Union européenne. Cette approche, prônée par la Commission européenne, consiste à aider les pays tiers dans la gestion des flux migratoires en triant et identifiant les personnes étrangères dans des camps grâce à l'appui, non des agences européennes, mais de plusieurs organisations internationales telles que le UNHCR ou l'OIM (Organisation internationale pour les migrations). Le président français Emmanuel Macron avait annoncé en 2017, lors d'une visite à la mairie d'Orléans, vouloir étendre cette stratégie et créer plusieurs *hotspots* dans les pays africains dit de « transit ». Parlant plus précisément du cas libyen ce jour-là, son idée était de « créer en Libye des *hotspots* afin d'éviter aux gens de prendre des risques fous, alors qu'ils ne sont pas tous éligibles à l'asile »⁴. Soutenu par les pays du Sud de l'Europe, comme l'Italie qui était en première ligne lors de la « crise », Emmanuel Macron souhaitait développer ces camps dès l'été 2017 afin de contrôler et stopper l'immigration avant même que les étrangers n'aient atteint le sol européen. Ainsi, « l'approche hotspot » prônée par l'Union européenne entre dans cette logique de l'externalisation de la gestion migratoire. Face à l'impuissance des États membres à réguler les flux migratoires eux-mêmes, l'Union européenne développe, depuis les années 2000, l'externalisation de sa politique migratoire en coopérant toujours plus avec des pays tiers et en repoussant toujours plus ses frontières. Cette coopération passe alors par la négociation d'accords divers (accords de réadmission, etc) à différents niveaux (régionaux, bilatéraux, etc) accompagnés du développement de plusieurs outils destinés à gérer les flux migratoires, tels que les *hotspots*.

³ Migreurop, *Tri, confinement et expulsion : l'approche hotspot au service de l'UE*, note de plaidoyer, septembre 2019.

⁴ <<https://www.la-croix.com/France/Immigration/hotspots-dEmmanuel-Macron-seront-hotspots-Libye-2017-07-28-1200866256>>, consulté le 18/12/20.

Dans une même optique, la Commission européenne avait proposé en 2018 l'application de « l'approche *hotspot* » en Tunisie en créant des « plateformes de débarquement » destinées à accueillir les personnes repêchées en Méditerranée. Depuis l'accord passé avec la Libye en 2017, la Tunisie est devenue, aux yeux des européens, un pays de « transit » à surveiller de près. En effet, pour pallier aux flux migratoires en provenance de la Libye (point de passage culminant à l'époque), l'Union européenne avait conclu des accords en 2017 afin de réduire les arrivées irrégulières en luttant contre les passeurs et en formant les gardes-côtes libyens. Cette coopération rapprochée avec les milices libyennes avait permis la baisse du taux de migration entre l'Italie et la Libye. Néanmoins, ces mêmes résultats ont également entraîné une mutation des routes empruntées par les migrants subsahariens. Les chances d'atteindre l'Italie en passant par la Libye étant devenues minces, la Tunisie est devenue un des pays de transit pour les personnes migrantes. Encouragée par les résultats obtenus en Grèce et en Italie, l'Union européenne a donc annoncé vouloir coopérer avec la Tunisie afin de verrouiller les derniers accès au continent européen depuis la Méditerranée. Dans une logique préventive et sécuritaire, ce sont les *hotspots* que l'Union européenne veut transférer sur le territoire tunisien afin de contrôler et sélectionner en amont les futurs demandeurs d'asile. La chercheuse et auteure Sophie-Anne Bisiaux parle de la Tunisie comme « candidate idéale » pour devenir une « terre de stockage » des personnes migrantes dans son article *La Tunisie, terre d'accueil... des politiques européennes* publié en 2020. En effet, la Tunisie apparaît comme un pays respectable avec qui la coopération serait jugée acceptable pour l'Union européenne. Ainsi, le cas de la Tunisie cristallise parfaitement les enjeux actuels de la politique migratoire européenne. On observe dans cette coopération européenno-tunisienne la volonté de l'Union européenne d'anticiper au maximum les futurs flux migratoires en proposant à la Tunisie les fameux *hotspots*, et les contributions qui vont avec.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui on ne trouve pas véritablement d'*hotspots* sur le continent africain. Ni la Libye, ni la Tunisie, ni aucun autre pays considéré comme candidat selon la Commission européenne, ne s'est porté volontaire pour mettre en place ces « plateformes de débarquement ». On observe même un positionnement commun des différents pays africains qui refusent catégoriquement le développement des camps. En juin 2018, soit quelques mois après l'annonce de la Commission européenne, l'ambassadeur tunisien auprès de l'Union européenne, Tahar Chérif, avait affirmé : « *La réponse est claire : c'est non [...]* ».

Nous n'avons ni les capacités ni les moyens d'organiser des centres de rétention ». Ainsi, la Tunisie affiche aujourd'hui fermement son refus face aux propositions de la Commission européenne. En conséquence, alors que l'Union européenne tente inexorablement de repousser ses frontières par-delà la Méditerranée, elle n'arrive toujours pas à convaincre la Tunisie. Cette affirmation permet de remettre en question l'idée que l'Union européenne parvient à externaliser sans cesse sa politique migratoire. Elle accumule les refus et tente, encore aujourd'hui, de convaincre les pays tiers des avantages avérés des *hotspots*. De plus, cette coopération impossible entre l'Union européenne et la Tunisie remet en cause la puissance normative et l'influence de l'UE. On pourrait penser qu'un pays comme la Tunisie serait soumis à la volonté européenne et que les contributions suffiraient à obtenir un accord. Pourtant, la Tunisie refuse inlassablement le développement des *hotspots* sur son territoire, et cela malgré la nécessité pour elle de contrôler les flux migratoires. Ce positionnement permet de déconstruire l'image des pays tiers comme simples « récepteurs » des politiques européennes. Bien que la gestion des flux soit tout autant importante pour la Tunisie, qui appréhende également les bouleversements qui peuvent résulter de la mutation des trajectoires migratoires, elle sait identifier les propositions qui ne lui sont pas avantageuses et se positionner en conséquence. Dans le cadre d'une négociation internationale, la Tunisie semble ainsi pouvoir mobiliser ses acteurs et défendre son positionnement face aux interlocuteurs européens. On note alors que malgré la convergence des intérêts entre l'Union européenne et la Tunisie - le contrôle des flux migratoires - la coopération reste complexe et l'externalisation compromise.

Cette volonté européenne d'externaliser ses frontières à travers le développement d'outils tels que les *hotspots* s'inscrit dans la logique d'un transfert de politiques publiques. Les *hotspots* sont des instruments de gestion des frontières transférés directement depuis l'Union européenne. Théorisée par Dolowitz et Marsh en 1996, le concept de transfert renvoie à un « processus dans lequel des idées, des politiques, des arrangements administratifs ou des institutions dans un système politique influencent des développements de politiques publiques dans un autre système politique »⁵. La littérature relative à cette théorie se développe en analyse de l'action publique depuis le début des années 1990. Se focalisant dans un premier temps principalement sur les transferts intra-nationaux, c'est-à-dire internes aux États, ce cou-

⁵ El-Qadim Nora, *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz, 2005, p.249.

rant de recherche a évolué avec l'eupéanisation croissante et la mondialisation. De fil en aiguille, les chercheurs vont se pencher sur la politique migratoire européenne et plusieurs travaux seront réalisés dans la lignée des *transfer studies*, mettant principalement en avant les mécanismes d'imitation, les diffusions horizontales et les transferts de normes ou de compétences. Certains auteurs vont se baser sur les transferts de normes politiques dans les pays tiers et d'autres vont essayer de dégager les prémices d'une « politique publique internationale des migrations »⁶ basée sur le modèle des processus consultatifs régionaux européens, comme le fait Frédérique Channac dans son article *Vers une politique publique internationale des migrations ? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles*. L'orientation de la politique migratoire européenne va ainsi faire évoluer l'échelle d'analyse. Allant de plus en plus vers une gestion externalisée et *de facto* internationalisée, les chercheurs vont s'intéresser à la volonté européenne de transférer son modèle gestionnel dans les pays voisins. Néanmoins, certains auteurs vont déplacer la focale et venir interroger le rôle des pays tiers dans les processus de transfert. Dans cette optique, Nora El-Qadim examine les relations entre l'Union européenne et le Maroc dans les négociations relatives à l'accord de réadmission désiré par l'UE. En déplaçant le prisme d'analyse et en se focalisant sur les acteurs marocains, Nora El-Qadim va mettre en exergue leur influence et leur capacité de redéfinition des politiques migratoires européennes. La présente analyse s'inscrit dans la continuité de ces travaux, en étudiant non pas les accords de réadmission, mais un des dispositifs de gestion des flux de l'Union européenne. Avec « l'approche éclectique »⁷ proposée par Elsa Tulmets, nous aborderons le transfert des *hotspots* via quatre angles ; la nature de la politique menée, la nature des normes exportées, les motivations des divers acteurs impliqués et leur rôle dans les interactions. Cette actualisation de la théorie des transferts en politiques publiques nous permet ainsi de questionner les enjeux relatifs à la transposition mais également d'analyser les capacités d'action des acteurs. Ce mémoire ne se contente pas uniquement de décrire le dispositif transféré (contenu, forme, etc), il permet également de s'attarder sur le comportement des acteurs, leurs motivations à agir et sur les rapports de force qui peuvent se structurer durant le processus de transfert des *hotspots*.

⁶ Channac, Frédérique. « Vers une politique publique internationale des migrations ? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 3, 2006, pp. 393-408.

⁷ Tulmets, Elsa. « Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne. Pour une approche éclectique », *Politique européenne*, vol. 46, no. 4, 2014, pp. 8-32.

Par ailleurs, alors que la majorité des études sur les transferts de politiques publiques s'attachent à étudier des transferts finalisés, il me semble intéressant de nous pencher ici sur un transfert qui n'a pas abouti. Il faut toutefois souligner que nous ne pouvons pas anticiper l'orientation de l'action publique européenne et qu'il est fortement possible que l'Union européenne poursuive son transfert en mettant en place des actions plus informelles et en usant de méthodes de transfert plus implicites. Je pars également de l'idée qu'un transfert d'un gouvernement des migrations est déjà en cours en Tunisie et que le *hotspot* n'est qu'un instrument supplémentaire dans cette gouvernance des migrations développée par l'Union européenne. L'internationalisation progressive de la gestion migratoire façonne les relations avec les voisins et impacte les politiques d'immigration et d'asile des pays tiers. Par le biais de plusieurs mécanismes (cadres, accords, politiques, etc) développés depuis le milieu des années 1990, l'Union européenne arrive à exporter sa vision de la bonne gestion de la migration en orientant l'action publique de ses partenaires. En ayant cette idée en tête, l'étude d'un transfert avorté nous permet de venir questionner la puissance normative de l'Union européenne. Ainsi, mes observations me poussent à construire mon objet de recherche dans la négation, dans l'échec de sa mise en oeuvre. Je fais là un déplacement qui me permet de questionner les limites de l'influence européenne en analysant la recevabilité de ses projets de transfert. De ce fait, je vais chercher à comprendre la réticence de la Tunisie à coopérer malgré le fait qu'elle soit elle-même sujette aux flux migratoires, que les aides proposées soient intéressantes et qu'un rapprochement avec l'Union européenne apparaît comme un choix stratégique sur le plan politique et économique. Le but de ce mémoire n'est pas d'être le plus complet sur l'externalisation de la gestion des frontières, mais bien de questionner la non-application de cette stratégie et de mettre en lumière les limites auxquelles peut se confronter un transfert de politique publique internationale.

On pourrait alors se demander dans quelles mesures le refus de « l'approche *hotspot* » proposée par la Commission européenne est-il révélateur des rapports de force qui sous-tendent le transfert d'un instrument d'action publique européen dans un pays tiers ? En d'autres termes, il s'agira de voir comment le *hotspot* met en lumière la non-linéarité des processus de transfert de politiques publiques internationales dans un contexte de dépendance entre une organisation exportatrice, ici l'Union européenne, et un pays importateur, ici la Tunisie. Afin de répondre à ce questionnement, nous nous baserons essentiellement sur l'hypo-

thèse que la Tunisie n'est pas seulement « réceptrice » de la politique européenne mais qu'elle sait se saisir de l'opportunité pour s'affirmer face à l'Union européenne. La proposition faite par l'UE n'étant pas adaptée à ses besoins, la Tunisie va alors ralentir le processus du transfert pour mettre en avant une autre gestion des migrations. Le transfert d'un instrument devient alors une occasion pour les pays tiers de s'opposer et de formuler des revendications. Sans ce moment de transfert, il apparaît difficile à la Tunisie d'adresser des critiques à l'UE, dans le contexte de domination qui caractérise leur relation.

Après une présentation du terrain employé pour la réalisation de ce mémoire, nous verrons dans quel contexte s'inscrit le déploiement des *hotspots*. Il s'agira de se focaliser dans un premier temps sur l'action publique européenne afin de comprendre comment le *hotspot* s'inscrit dans cette volonté européenne d'externaliser toujours plus ses frontières. Nous déplacerons ensuite la focale vers la perception tunisienne de cet instrument de gestion, afin de comprendre son positionnement (Partie I). Une fois cet état des lieux réalisé, nous pourrons voir ce qui sous-tend le développement des *hotspots*. Proposé par l'Union européenne pour faciliter la gestion des flux migratoires, le *hotspot* est révélateur de deux conceptions antagonistes de la gouvernance des migrations. Inadapté à la réalité tunisienne, ce dispositif vient rappeler une énième fois la prédominance de l'Union européenne dans l'élaboration de l'action publique en matière migratoire (Partie II). Néanmoins, loin de se soumettre, la Tunisie sait se saisir de l'opportunité apportée par l'Union européenne pour se réaffirmer dans les arènes de négociation. En plus de refuser « l'approche *hotspot* », la Tunisie met en exergue les manquements et les dérives de l'Union européenne. Cette action lui permet alors de ralentir, voire d'arrêter le transfert, tout en mettant en avant sa vision de la « bonne gouvernance » des migrations (Partie III).

Cette analyse se base sur plusieurs sources complémentaires qui m'ont permis de mettre en lumière les enjeux et les perceptions de la proposition européenne. Elle repose principalement sur la réalisation de trois entretiens et sur une lecture de la littérature scientifique existante. Elle est complétée par la suite par l'étude de deux rapports de think tank et une analyse de documents officiels émanant de la Commission européenne. Le but principal étant de questionner la recevabilité de la proposition européenne et de mettre en lumière la capacité d'action de la Tunisie, les entretiens réalisés avec Nabil Ammar, Ambassadeur de la Tunisie auprès de l'Union européenne, et avec la Sous-Directrice à l'Unité de la Coopération Interna-

tionale du Ministère des Affaires sociales⁸ sont la matière première de cette étude. Ils m'ont permis de comprendre comment avait été perçue la proposition en 2018 et comment cette perception avait évolué jusqu'à aujourd'hui. Les informations divulguées sur les relations UE-Tunisie ou sur les priorités du gouvernement tunisien ont mis en lumière le positionnement de la Tunisie dans les négociations internationales. La lecture d'un rapport rédigé par un *think tank* allemand basé à Tunis, le Rosa Luxembourg Stiftung, m'a également renseigné sur l'accueil de « l'approche *hotspot* » en Tunisie. La lecture d'articles scientifiques a permis d'analyser les informations recueillies. L'article de Lorenzo Gabrielli, *Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse*, a été d'une grande aide dans la réalisation de ce mémoire. Enfin, l'entretien réalisé avec Sophie-Anne Bisiaux, juriste et chercheuse dans le domaine de l'externalisation des frontières européennes, m'a apporté une vue d'ensemble sur la situation tunisienne. Ayant observée puis rédigée un rapport portant sur la politique migratoire tunisienne en 2019, elle a ainsi pu m'éclairer sur le contexte politique et migratoire tunisien. Je note deux limites principales à cette analyse. La première réside dans la difficulté à accéder aux informations. Étudier le positionnement d'un gouvernement représente *de facto* un terrain fermé et difficile d'accès. Qui plus est, il est difficile d'arriver à une généralité en interrogeant uniquement deux personnes. L'autre limite porte sur le processus de transfert en lui-même. Étant entrain de se faire, il est possible que la stratégie européenne change ou que le positionnement tunisien évolue. Ce qui pourrait néanmoins inviter à continuer la réflexion sur les transferts en politiques publiques migratoires.

⁸ Pas de divulgation de l'identité de l'interrogée à la suite d'une demande de sa part lors de l'entretien.

Partie I. « L’approche *hotspot* » de la Commission européenne ou la volonté de transférer un instrument d’action publique européen en Tunisie

Cette première partie nous permet de mettre en lumière les motivations européennes qui ont conduit la Commission européenne à vouloir transférer ses *hotspots* en Tunisie. Élaborée en 2015, « l’approche *hotspot* » prend place dans une stratégie européenne plus large qui consiste à externaliser la gestion de la migration et à impliquer davantage les pays tiers dans la gestion des flux migratoires en direction de l’Union européenne. La Tunisie, pays voisin de la rive sud de la Méditerranée, apparaît alors comme une candidate idéale pour l’installation des *hotspots*. Ces instruments de gestion permettent de trier et de sectionner en amont les personnes migrantes éligibles au droit d’asile, leur évitant ainsi une traversée houleuse et parfois mortelle. Cependant, le *hotspot* n’est pas un instrument neutre et l’accepter n’est pas sans conséquence pour la Tunisie. Il véhicule une conception sécuritaire de la migration qui peut avoir des répercussions pour le pays qui l’importe. Nous analyserons dans cette première partie le contenu du transfert et ses potentiels effets en cas de transposition.

1.1. Le *hotspot* : outil privilégié de l’Union européenne pour la gestion externalisée des flux migratoires

« L’approche *hotspots* » a été mise en place pour la première fois en 2015 pour faire face à l’afflux inhabituel de personnes migrantes en provenance des routes migratoires centrales et orientales. Présenté comme un dispositif phare, l’Italie et la Grèce sont alors devenus les premiers pays européens à mettre en place ces camps d’enregistrement pour tenter d’endiguer les flux migratoires. Aujourd’hui, les quatre *hotspots* italiens et les cinq *hotspots* grecs sont toujours opérationnels. Ils continuent d’exercer leur principale fonction, celle de bloquer les personnes migrantes dans leur itinéraire migratoire et de faciliter leur identification. Inclus dans l’agenda européen en matière migratoire, la Commission européenne a présenté son approche en mai 2015 afin de permettre « d’identifier rapidement, d’enregistrer et de prendre les

empreintes digitales »⁹ des personnes migrantes tout en assurant la « relocalisation » des personnes éligibles au droit d'asile. Ciblant la Grèce et l'Italie dans un premier temps, la Commission européenne envisageait dès le départ le développement des *hotspots* dans d'autres États membres de l'Union européenne. Néanmoins, on observe aujourd'hui qu'aucun *hotspot* supplémentaire n'a été déployé sur le territoire européen.

Le succès relatif des *hotspots* grecs et italiens, la forte couverture médiatique ou les nombreuses études dénonciatrices réalisées¹⁰ peuvent être des explications de la non-prolifération de cet outil. De plus, l'Union européenne a été confrontée très rapidement au problème d'engorgement de ses *hotspots*. Alors que la gestion par les *hotspots* prévoyait une relocalisation équitablement répartie parmi les États membres, qui avaient unanimement accepté leur déploiement, l'Union européenne a dû faire face une nouvelle fois à leur inaction et à leur faible volonté d'accueillir des réfugiés statutaires. Ainsi, le bilan des premières années de mise en oeuvre des *hotspots* a mis en lumière les limites de cet outil de gestion, notamment lorsqu'il est déployé sur le territoire européen.

Cependant, la Commission européenne n'a pas abandonné pour autant son « approche *hotspot* » qui trouve aujourd'hui sa place dans la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. En effet, face à l'impossibilité de trouver une solution efficace en interne, l'Union européenne privilégie désormais l'action à l'extérieur de ses frontières. Depuis les années 2000, on assiste à une « internationalisation progressive des politiques européennes d'immigration »¹¹, aboutissant à une véritable dynamique d'externalisation du contrôle et de la gestion de la migration dans les pays tiers. L'Union européenne développe alors un appareillage gouvernemental composé d'instruments et de politiques qui sont mis à disposition des pays tiers, faisant d'eux des partenaires clés dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

⁹ « L'approche des *hotspots* pour gérer des afflux migratoires exceptionnels », note de la Commission européenne. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf>, consulté le 17/05/2021.

¹⁰ Pillant 2015, Rodier 2019, Tassin 2019

¹¹ Gabrielli, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *Politique européenne*, vol. 22, no. 2, 2007, pp. 149-173.

Bien que cette dimension externe était présente avant les années 2000¹², la volonté d'externaliser son action publique en matière migratoire a été officiellement formalisée lors d'une réunion du Conseil européen en 2004. Impulsé par la présidence néerlandaise et motivé par le contexte international, la réunion se conclut sur « le Programme de La Haye » qui acte l'orientation extérieure de la politique migratoire européenne. Parmi les priorités fixées par le Conseil, on retrouve l'idée qu'une « gestion efficace des flux migratoires » passe par « une coopération accrue avec les pays tiers »¹³. Ainsi, ce Programme relance la coopération entre les pays européens et les pays tiers, notamment avec les voisins méditerranéens déjà impliqués dans un dialogue via le Processus de Barcelone (voir encadré n°1). La Politique de voisinage (PEV), également lancée en 2004 par l'Union européenne, est prévue par le Conseil européen comme le « cadre stratégique pour l'intensification de la coopération »¹⁴. Il va permettre à l'Union européenne de mettre en place un système de cogestion des frontières en externalisant le contrôle dans les pays tiers¹⁵. Par ailleurs, la PEV va permettre d'individualiser les relations entre les pays membres de l'UE et les pays membres du Processus de Barcelone en facilitant la conclusion d'accords bilatéraux. Enfin, il faut mentionner l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM). Mise en place en 2005, puis renouvelée en 2012 dans le cadre des Printemps arabes, l'AGMM établit un cadre de coopération entre États membres et pays tiers dans les domaines de la migration et de l'asile. Cette Approche se veut « globale » dans le sens où elle crée « des liens entre différents enjeux de la migration »¹⁶ c'est-à-dire qu'elle intègre les problématiques de lutte contre l'immigration irrégulière en y associant le développement des pays tiers impliqués dans la coopération.

¹² On parle déjà de mettre en commun le domaine de la migration dans le traité d'Amsterdam de 1997 qui mandate un « groupe de haut niveau asile et migration » pour élaborer un plan d'action stratégique en la matière. Les conclusions du groupe de travail rendus lors du sommet de Tampere en 1999 mettent en avant la dimension sécuritaire et la nécessité de protéger les frontières, tout en lançant le processus de communautarisation de la compétence migratoire. En plus du *volet interne*, le sommet formalise un *volet externe* destiné aux relations avec les pays d'origine et de transit.

¹³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005, «Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Rodier, Claire. « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations Société*, vol. 116, no. 2, 2008, pp. 105-122.

¹⁶ El-Qadim Nora, Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne, *op. cit.*, p.239

En 2015, l'externalisation de la gestion des flux migratoires s'accélère et s'intensifie. Face à l'augmentation des arrivées sur le territoire européen, les chefs d'États africains et européens vont se réunir à La Valette en novembre 2015 dans le cadre du dialogue euro-africain sur la migration et le développement¹⁷. L'afflux migratoire ayant mis en lumière la « crise des politiques d'asile »¹⁸ et les limites du système de relocalisation de Dublin, les dirigeants vont mettre en place des mesures pour « s'attaquer aux causes profondes des migrations ». La migration devient alors centrale dans les relations UE-Afrique avec pas moins de 5 domaines d'actions prioritaires dédiés à la gestion de la migration dans le Plan d'action élaboré lors du Sommet de la Valette. Pour parvenir à atteindre ses objectifs, l'UE se dote d'un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. L'enveloppe du Fonds d'urgence atteint presque les 4,8 milliards d'euros¹⁹ dépensés en 2021.

Encadré n°1. Le processus de Barcelone

Depuis 1995, les relations entre les pays européens et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée sont régies par la Déclaration de Barcelone, également appelée Partenariat euro-méditerranéen (Euromed). Point de départ de la coopération, la Déclaration définit trois volets de coopération : politique et sécuritaire, économique et financier, culturel, social et humain²⁰. On retrouve dans ce premier espace régional de dialogue, les États membres de l'Union européenne et dix pays tiers dont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, l'Autorité palestinienne, la Jordanie, le Liban, la Syrie et Turquie. Le but est de créer un cadre régional de dialogue et de « faire de la Méditerranée un espace commun de paix, de stabilité et de prospérité, grâce au renforcement du dialogue politique et de sécurité, de la coopération économique, financière, sociale et culturelle »²¹.

¹⁷ Relatif au processus de Rabat (2006) et au processus de Khartoum (2014) qui sont des cadres de coopération multilatérales entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest pour Rabat, et l'UE et les pays de la Corne d'Afrique pour Khartoum.

¹⁸ Wihtol de Wenden, Catherine. « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & Migrations*, vol. 1323, no. 4, 2018, pp. 23-29.

¹⁹ <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>>, consulté le 17/05/2021.

²⁰ « Le processus de Barcelone », *Revue Projet*, vol. 302, no. 1, 2008, pp. 70-70.

²¹ « Déclaration de Barcelone et partenariat euro-méditerranéen », <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>>, consulté le 17/05/2021.

Ce bref survol historique de l'externalisation de la politique migratoire européenne permet de comprendre l'implication toujours plus poussée des pays de la rive sud de la Méditerranée. Afin de mettre en oeuvre l'externalisation, l'Union européenne s'est dotée de multiples cadres, lui permettant d'agir à différentes échelles et dans différents domaines simultanément.

Animée par le concept du « partage de fardeau » (*burden-sharing*), l'Union européenne ne cesse de rappeler l'importance d'une coopération avec les pays tiers qui partagent une responsabilité commune vis-à-vis des migrations. Ainsi, « tous les acteurs – États membres, institutions de l'UE et pays tiers clés – doivent travailler ensemble, en partenariat, pour organiser les flux migratoires »²² selon la Commission européenne. Ce « partenariat » peut prendre différentes formes. Cette hybridité de l'action s'explique notamment par l'architecture institutionnelle de l'Union européenne dans laquelle cohabite des éléments supranationaux et des éléments intergouvernementaux. Cette caractéristique fait de la politique migratoire un domaine partagé entre l'Union européenne et ses États membres. Selon Lorenzo Gabrielli, on voit alors la mise en place d'un « *patchwork* »²³ d'actions hétérogènes, impulsées à différents niveaux et dans différents domaines²⁴. L'auteur distingue alors deux types de mesures déployés par l'Union européenne : les mesures « préventives » qui se focalisent sur les « causes profondes de la migration » et qui se basent sur des aides au développement ou sur des accords commerciaux et les mesures au caractère « conjoncturels, *ad hoc* et occasionnels » qui s'apparentent davantage aux outils de gestion et de contrôle servant l'externalisation des frontières. Le réseau Migreurop propose une autre catégorisation²⁵ de ces outils au service de l'externalisation. Il distingue ainsi les « outils politiques », soit les divers accords passés avec les pays tiers, et les « outils opérationnels » soit les actions directes qui découlent des accords de coopération. Ainsi, de nombreux accords ont été conclus avec les pays tiers, allant des accords communautaires de réadmission formels (accords bilatéraux, multilatéraux, régionaux, etc) aux accords plus informels basés sur des « déclarations » ou des « arrangements ».

²² COM(2016) 385 final du 07 juin 2016.

²³ *Ibid.*

²⁴ Certaines actions proviennent du domaine *Liberté, sécurité et justice* alors que d'autres relèvent des *Relations extérieures* ou de la *Coopération et du Développement*.

²⁵ Migreurop, *Tri, confinement et expulsion : l'approche hotspot au service de l'UE*, *op. cit.*

On peut mentionner ici l'accord migratoire passé entre l'Union européenne et la Turquie en mars 2016 qui a fait de la Turquie un partenaire européen dans la gestion des flux en provenance du Moyen-Orient. Renouvelé en mars 2021 lors du dernier sommet du Conseil européen, l'accord UE-Turquie aura permis de désengorger les *hotspots* grecs en renvoyant les migrants non-éligibles au droit d'asile en Turquie. Annoncé dans un communiqué de presse du Conseil européen, cet accord de réadmission a fait de la Turquie une pièce maîtresse de la stratégie d'externalisation européenne. Elle contribue quotidiennement à la gestion des flux en renforçant sa frontière avec la Grèce en réadmettant les migrants irréguliers renvoyés par l'Union européenne. « Source d'inspiration » pour la Commission européenne, elle s'était ainsi félicitée des résultats obtenus en mentionnant les « effets immédiats sur les traversées de migrants entre la Turquie et la Grèce »²⁶, érigeant ce partenariat comme modèle politique à suivre. Parallèlement, l'Union européenne affine toujours plus ses « outils opérationnels » qui viennent renforcer les mesures prises par les pays tiers dans la gestion directe des flux migratoires. On peut mentionner ici la collaboration en matière d'accueil et de renvoi des personnes migrantes, la politique de visas, les formations de gardes-côtes assurées par les agents de Frontex, le développement de systèmes biométriques ou encore les donations d'équipements militaires²⁷.

Ainsi, les plateformes de débarquement proposées par la Commission européenne s'inscrivent pleinement dans la catégorie des « outils opérationnels » proposée par Migreurop. « L'approche *hotspot* » étant devenue « le nouveau modèle de gouvernance dans la gestion et la maîtrise des flux migratoires », elle prend place dans une stratégie européenne plus large qui consiste à établir des « zones tampon » (*buffer zone*), soit des zones situées en amont du territoire européen où la gestion des personnes est facilitée par cet éloignement géographique. Selon Olivier Clochard, les différents outils opérationnels développés dans le but de contrôler les déplacements des personnes migrantes fonctionnent en interdépendance²⁸ complète. Il parle ainsi de frontières « polymorphes » et « réticulaires », c'est-à-dire de frontières multi-formes qui fonctionnent en réseau. Selon lui, on trouve au centre de ces mécanismes « les

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sara Prestianni. « L'externalisation, nouveau pilier européen de l'asile ». *Confrontations Europe*, 17/10/2017. <<https://confrontations.org/admin/lexternalisation-nouveau-pilier-europeen-de-lasile/>>, consulté le 17/05/2021.

²⁸ Olivier, Clochard. « Le contrôle des flux migratoires aux frontières de l'Union européenne s'oriente vers une disposition de plus en plus réticulaire ». *Carnets de géographes*, n°1, octobre 2010.

lieux de rétention »²⁹ qui sont des lieux de mise à distance provisoire des personnes migrantes en situation irrégulière.

Le type « *hotspot* » présente à ce titre plusieurs avantages cumulatifs pour la gestion des flux migratoires. Il permet dans un premier temps d'avoir un lieu de rétention pour les personnes interceptées en mer. De fait, il permettrait d'éviter les tensions avec les pays du Sud de l'Europe concernant le débarquement des personnes secourues puisque celles-ci seraient automatiquement envoyées dans un *hotspot*. Ce système illustre bien cette idée d'interdépendance des mécanismes puisque le *hotspot* est directement lié au système de surveillance déployé par les gardes-côtes en Méditerranée. De plus, le *hotspot* permet de trier en amont les personnes migrantes afin de sélectionner les individus éligibles au droit d'asile et de renvoyer ceux qui ne remplissent pas les conditions nécessaires. Par ailleurs, les *hotspots* externalisés ne sont pas des camps *ad hoc* mais bien des instruments préventifs et dissuasifs qui permettraient à l'Union européenne d'être opérationnelle en cas de nouvel afflux inhabituel. Enfin, il facilite la réadmission des personnes migrantes en permettant à l'Union européenne d'avoir une structure attitrée pour le renvoi des migrants irréguliers. Ce dernier point est d'une importance capitale pour l'Union européenne qui oriente toutes ses négociations autour des accords de réadmission. La Sous-Directrice à l'Unité de la Coopération Internationale au Ministère des Affaires sociales tunisien (voir encadré n°2), explique ainsi que « *les partenariats pour la réadmission sont prioritaires, [...] toutes les négociations tournent autour d'un accord sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier* ».

L'Union européenne affine toujours plus ses instruments et le *hotspot* s'inscrit dans cette stratégie de gestion réticulaire des migrations. Cependant, cette gestion des flux migratoires par « l'encampement »³⁰ n'est pas nouvelle. On observe une dynamique semblable à l'intérieur des États membres de l'Union européenne qui multiplient les lieux de rétention sur leur territoire et à leurs frontières. La nouveauté de « l'approche *hotspot* » relève uniquement de l'emplacement géographique sélectionné puisque la volonté de les installer dans les pays tiers font d'eux des instruments au service de l'externalisation des frontières. Il faut tout de

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Agier, Michel. « L'encampement du monde », *Plein droit*, vol. 90, no. 3, 2011, pp. 21-24.

Encadré n°2. Informations sur l'entretien

Dans le cadre de mon enquête, j'ai rencontré Madame S le 22 avril 2021 en visio-conférence. Madame S est une femme tunisienne, d'âge mûr, qui a étudié les sciences sociales à l'Institut National du Travail et des Études Sociales à Tunis entre 1993 et 1997. Elle a complété sa formation avec un diplôme spécialisé en conseil « Travail, Formation et Orientation professionnelle » en 2002 dans le même Institut. Depuis 2012, elle travaille à la Direction Générale de la Coopération Internationale en matière de Migration au Ministère des Affaires sociales. Depuis son bureau au Ministère, elle a répondu à toutes mes questions relatives à son parcours, à son travail quotidien, aux relations entre la Tunisie et l'Union européenne, à l'externalisation, aux *hotspots*, etc. Son travail quotidien s'articule autour de la coopération avec les organisations internationales (OIM, UNHCR, Bureau international du Travail) impliquées dans le domaine migratoire. Ces organisations sont très présentes dans le paysage tunisien. Elles gèrent quotidiennement les affaires relatives à l'immigration (accueil, droit d'asile, etc). Madame S s'occupe des « *dossiers de coopération, des communiqués, de la correspondance* » avec différents partenaires. Elle m'annonce ainsi que la Tunisie est actuellement impliquée dans des « *discussions européennes concernant l'allègement des visas pour les tunisiens suite à la signature de la Déclaration conjointe du Partenariat pour la mobilité de mars 2014 [...]* Il y a deux accords à négocier : un accord pour faciliter la délivrance des visas et un accord sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier en Europe ». Selon Madame S, la Tunisie n'encourage pas l'immigration illégale mais « *essaye de la protéger* ». C'est pour cette raison qu'elle coopère avec l'Union européenne pour faciliter le retour et la réadmission des migrants, bien qu'elle m'annonce qu'ils sont « *un peu obligés de coopérer* » avec l'Union européenne.

même mentionner ici que l'Union européenne avait déjà cette solution en poche lorsque en 2003, le Premier Ministre Tony Blair avait adressé une lettre au Conseil européen où il mentionnait l'idée suivante : « *Our idea is designed to achieve better management of the asylum process global through improved regional management and transit processing centers* » (voir annexe n°1).

Cette internationalisation d'une politique publique jusque-là utilisée en interne est donc révélatrice des mutations des politiques européennes d'asile et d'immigration. On assiste alors à la volonté de transposer des modèles politiques de gestion de la migration dans des pays tiers. Dans une logique « d'import-export institutionnel »³¹, le modèle gestionnel européen de la migration est le « système modèle » qui s'exporte et les pays tiers africains, cibles de la stratégie de la Commission européenne, sont les « systèmes clients » qui doivent importer le modèle. Pour les dirigeants européens qui se trouvent dans l'impasse d'une résolution en interne, l'exportation des *hotspots* dans des zones étrangères stratégiquement sectionnées permettraient d'endiguer les flux à distance et d'éviter *de facto* la fâcheuse question de la répartition des migrants. Dans une optique similaire, Jean-Pierre Olivier de Sardan offre une autre théorisation plus axée vers l'internationalisation des politiques publiques avec la théorie du « modèle-voyageur »³². Plus adaptée à l'étude des *hotspots* externalisés, « un modèle-voyageur » se construit selon lui dans une expérience fondatrice (*sucess story*) dont les acteurs se saisissent afin de le transférer dans un autre contexte. Bénéficiant d'une légitimité basée sur l'efficacité du modèle, les « réseaux d'experts et les décideurs » s'attellent alors à transposer ce modèle dans le pays visé. Déployant une force diplomatique sans égard, l'Union européenne tente aujourd'hui de convaincre les pays tiers - d'origine ou de transit - d'importer son outil de gestion privilégié en mettant en avant les bénéfices et les résultats de leur déploiement sur le sol européen. Dans cette optique, la Tunisie est en ligne de mire pour devenir le prochain pays importateur du modèle européen.

1.2. Des *hotspots* en Tunisie ? Les potentiels effets d'un déploiement sur le territoire tunisien

La proposition de développer des « plateformes régionales de débarquement » a été présenté conjointement à plusieurs pays du Maghreb en juillet 2018, à la suite d'une réunion informelle du Conseil européen datant du 28 juin 2018. Malgré le fait que plusieurs pays s'étaient déjà prononcés en défaveur du projet, comme c'était le cas pour la Tunisie qui par le

³¹ Sous la direction d'Yves Mény, « Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet ». *L'Harmattan*, collection « Logiques politiques », Paris, 1993.

³² Olivier de Sardan, Jean-Pierre, « Les modèles voyageurs à l'épreuve des contextes », *Revue internationale des études du développement* 248, 2021-1.

biais de son ambassadeur auprès de l'Union européenne avait répondu négativement à la proposition dès le mois de juin 2018, la Commission européenne avait tout de même détaillé son projet. Dans une stratégie plus large qui englobe plusieurs pays d'origine et de transit (Libye, Niger, Tchad, etc), ce qui n'est pas sans rappeler l'idée de frontières « réticulaires » proposée par Olivier Clochard, la Commission européenne avait confirmé l'intérêt qu'elle portait aux pays de la rive sud méditerranéenne.

Dans cette optique, la Tunisie se relève être une candidate de choix pour le développement des « plateformes de débarquement ». En tant que pays d'origine et de transit, la Tunisie occupe une place importante dans la politique et le discours de l'Union européenne sur la migration. Pays d'émigration de longue date, les questions relatives à la migration dans les relations de l'Union européenne avec la Tunisie se sont accentuées à la suite des soulèvements populaires qui ont pris part dans le pays en 2010 et 2011, jusqu'à devenir « *le sujet n°1 qui revient dans toutes les négociations* »³³. La Tunisie, sous la dictature de Ben Ali depuis 1987, fut le premier pays africain à se soulever et à revendiquer un changement de régime. Enclenchant un processus de démocratisation, la Tunisie était alors devenue la cible de milliers de personnes migrantes en provenance de la Libye. Alors que l'Union européenne estimait à plus d'un million le nombre d'africains subsahariens présents sur le territoire libyen en 2011, la chute de Mouammar Khadafi a entraîné une crainte de voir arriver à ses frontières des centaines de migrants clandestins. En réalité, seulement 4%³⁴ des africains subsahariens ont tenté d'atteindre l'Europe continentale, contre 96% dirigé en majorité vers l'Egypte et la Tunisie. Face à l'afflux massif d'individus fuyant le conflit libyen, la Tunisie, nouvellement pays de transit, a créé en urgence un camp de réfugiés situé à la frontière libyenne, dénommé camp de Choucha³⁵. Dans ce paysage migratoire évolutif, l'Union européenne a relancé la coopération avec la Tunisie pour se protéger des éventuels flux en provenance de la Libye en signant, dans

³³ Entretien Nabil Ammar.

³⁴ Bisiaux, Sophie-Anne. « Politiques du non-accueil en Tunisie : des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes », Rapport conjoint de mission FTDES Migreurop, juin 2020, p.10.

³⁵ Ouvert par le HCR le 24 février 2011, le camp de Choucha a été créé pour faire face à l'afflux de déplacés et de réfugiés en provenance de la Libye. La Tunisie accueille alors plus de 300 000 migrants et 18 000 personnes transitent par le camp, majoritairement des individus d'Afrique subsaharienne. Officiellement fermé en 2013, le camp va se perpétuer avant d'être démantelé et évacué en 2017. C'est également à ce moment que les organisations internationales humanitaires, notamment le HCR et l'OIM, vont devenir des acteurs importants de la gestion de la migration. Elles vont s'implanter dans le paysage tunisien, traiter les demandes d'asile, s'occuper de l'accueil des étrangers, être des interlocuteurs privilégiés pour l'UE, etc.

le cadre de la PEV, un « Partenariat privilégié » en 2012. Sous couvert d'un soutien apporté au processus démocratique en cours, l'Union européenne a fait de la Tunisie un « partenaire privilégié » dans sa stratégie d'externalisation de la gestion migratoire³⁶.

En effet, ce Partenariat va ouvrir des négociations autour de deux points : un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) et un accord autour du Partenariat pour la mobilité (PPM). Ce dernier se base sur des négociations autour de « *deux accords : un accord pour faciliter la délivrance des visas [aux tunisiens] et un accord sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier* »³⁷. Encore aujourd'hui, les questions relatives à la réadmission sont centrales et créatrices de tensions entre l'Union européenne et la Tunisie. Bien que cette dernière ne soit pas contre la réadmission des ressortissants tunisiens, elle s'oppose fermement à la réadmission des citoyens des pays tiers. Il est intéressant, dans le cadre de notre étude sur le transfert des *hotspots*, de garder en tête cet outil capital pour l'UE, qui s'est institutionnalisé comme un modèle de coopération et qui s'inscrit entièrement dans le transfert global d'un gouvernement des migrations européen. De fait, après deux ans de négociation, la Tunisie et dix États membres de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Italie, Espagne, Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni) s'entendent sur la mise en place du PPM³⁸ en 2014. Enfin, comme nous l'avons expliqué dans la sous-partie précédente, l'augmentation massive des flux migratoires de l'année 2015 va entraîner une intensification dans la coopération de l'Union européenne avec les pays tiers via l'adoption du Plan d'action de la Valette, accompagné de la création du Fonds fiduciaire d'urgence dont la Tunisie est bénéficiaire.

Ainsi, ce bref résumé de l'évolution des relations entre l'Union européenne et la Tunisie depuis 2011 permet de mettre en lumière les périodes d'intensification de la coopération

³⁶ De nombreux auteurs, comme Camille Cassarini ou Jean-Pierre Cassarino, travaillant sur l'externalisation des frontières européennes datent le début du processus lors de la signature du « Partenariat privilégié ». L'Union européenne ouvre alors la voie en développant les cadres nécessaires à l'externalisation des politiques d'asile et de retour en Tunisie.

³⁷ Entretien Madame S.

³⁸ Ce Partenariat est le nouvel outil de gestion de la migration européen qui s'inscrit dans l'AGMM. Il est porté par quatre grands objectifs : « Mieux gérer la circulation des personnes pour des séjours de courte durée, les migrations régulières et la migration pour des raisons de travail ; renforcer la coopération en matière de migrations et de développement ; lutter contre l'immigration irrégulière, les réseaux de trafic des êtres humains et de traite, et promouvoir une politique efficace en matière de retour et de réadmission ; enfin, respecter les instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés dûment ratifiés ».

en matière de gestion migratoire. Ces éléments permettent également de comprendre pourquoi et comment la Tunisie est devenue une cible privilégiée pour le développement des *hotspots*. Par ailleurs, on observe que les périodes d'augmentation ou de diminution du flux migratoire en Tunisie sont étroitement liés à la situation en Libye. La Libye, particulièrement instable depuis 2011, était un pays de transit pour une grande majorité d'africains subsahariens désirants rejoindre le sol européen. Dans le but d'endiguer l'afflux permanent depuis les côtes libyennes, l'Italie, l'Union européenne et la Libye vont signer un accord de coopération en 2017, modifiant les itinéraires migratoires en Afrique du Nord. Cet accord a permis à la Libye, et notamment aux gardes-côtes libyens, de bénéficier d'un soutien logistique (équipements militaires, etc) et financier de la part de l'Union européenne, en échange d'une surveillance accrue de ses côtes. Par le biais de multiples interventions en mer pour stopper les *boat people* et par le déploiement de camps de rétention provisoires sur son territoire, la Libye est parvenue à endiguer drastiquement les départs à destination de l'Europe. À la suite de cet accord fructueux, l'attention européenne va se déplacer vers les pays voisins de la Libye qui peuvent potentiellement absorber les flux en provenance de l'Afrique subsaharienne et devenir des nouveaux pays de transit. Il est pertinent de souligner ici que l'expérience libyenne a été formatrice pour l'Union européenne qui a redéfini son action publique migratoire en conséquence. L'avènement de la gestion de la migration par le développement de « plateformes de débarquement » liées à des *hotspots* trouve son origine dans l'épisode de coopération UE-Libye. En effet, pour endiguer les flux migratoires, la Libye a édifié plusieurs camps de rétention éloignés de la Méditerranée afin d'y envoyer les individus interceptés en mer. La ressemblance avec « l'approche *hotspot* » proposée par la Commission européenne est criante. Dans une logique préventive, l'Union européenne va alors proposer aux pays tiers son approche inspirée à la fois de sa propre expérience en Grèce et en Italie et de sa coopération avec la Libye.

L'instrument du *hotspot* est donc lié au « concept de plateformes régionales de débarquement »³⁹ proposé à la Tunisie dans une première ébauche (annexe n°2) qui explique principalement le cadre juridique des débarquements envisagés. On y trouve que très peu de réfè-

³⁹ Commission européenne « Migrations: Dispositifs régionaux de débarquement », Suivi des conclusions du Conseil européen du 28 juin 2019, 24 juillet 2018. Disponible en intégralité dans l'Annexe.

rences au déploiement de camps de gestion des étrangers⁴⁰, malgré le fait qu'ils fassent entièrement parti du projet. On peut ainsi lire :

« L'objectif des dispositifs régionaux de débarquement est de permettre un débarquement rapide et sûr, de part et d'autre de la Méditerranée, des personnes secourues en mer, conformément au droit international et notamment au principe de non-refoulement, ainsi d'un traitement responsable après le débarquement [...] le fonctionnement des plateformes régionales de débarquement devrait aller de pair avec le développement de centres contrôlés dans l'UE : ensemble, ces deux structures devraient contribuer à un réel partage des responsabilités au niveau régionale... »⁴¹.

Le document révèle ainsi que les navires de sauvetage des pays tiers doivent patrouiller dans les eaux territoriales et dans les eaux internationales pour faire débarquer les personnes interceptées dans des plateformes déployées sur les côtes africaines, et que les navires de sauvetage des États membres doivent patrouiller dans les eaux internationales pour faire débarquer les éventuels secourus dans ces mêmes plateformes, à condition d'avoir l'accord des pays tiers. En d'autres termes, la stratégie européenne consiste à faire débarquer dans les pays tiers la quasi-totalité des navires, qu'ils battent pavillon d'États membres ou de pays tiers, afin que ces derniers soient chargés d'envoyer les migrants vers des « points d'accueil établis le plus loin possible des points de départ de la migration irrégulière », soit dans des *hotspots* gérés par le HCR et l'OIM. Ainsi, la Commission européenne ne mentionne pas réellement ces camps et préfère se focaliser sur les débarquements (et sur les aides logistiques et financières comprises dans le *package*), très certainement pour anticiper la réaction des pays tiers.

En effet, la proposition européenne a été reçue très négativement du côté des pays tiers qui ont rapidement exprimé leur refus de manière isolée avant d'adopter une position commune de rejet lors du sommet UE-Ligue arabe de février 2019⁴². Malgré le fait que la Commission européenne ait mentionnée le fait qu'il n'y aurait « pas de rétention, pas de camp », c'est bien contre cette possibilité que se sont dressés les pays tiers. L'ambassadeur auprès de

⁴⁰ On peut même y lire l'inverse puisque un des « principaux éléments des dispositifs régionaux de débarquement » est titré « Pas de rétention, pas de camps ».

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Bisiaux, Sophie-Anne. « La Tunisie, terre d'accueil... des politiques européennes », *Plein droit*, vol. 125, no. 2, 2020, pp. 27-30.

l'Union européenne, Nabil Ammar (voir encadré n°3) a ainsi parlé d'une « *ligne rouge* » et « *d'une proposition insatisfaisante que la Tunisie ne peut pas accepter* ». Selon lui, l'installation des *hotspots*⁴³ nécessite un « *équipement que la Tunisie n'a pas* » c'est-à-dire qu'il néces-

Encadre n°3. Entretien avec l'ambassadeur auprès de l'Union européenne, S.E

Nabil Ammar

Après quelques échanges par mail avec la conseillère de l'ambassadeur, Nadia Barhoumi, j'ai rencontré Nabil Ammar le 17 avril 2021 directement à l'Ambassade de Tunisie de Bruxelles. L'entretien s'est déroulé dans le bureau de l'ambassadeur avec la présence de Nadia Barhoumi qui prenait des notes de nos échanges. L'enregistrement m'a été refusé. J'ai passé environ 1 heure et quart sur place pour 50 minutes d'entretien environ. En plus de l'ambassadeur et de sa conseillère, j'ai longuement parlé avec un employé administratif (nom et poste inconnu) de la situation migratoire en Europe. La discussion était très axée sur une critique de la gestion externalisée et sur le racisme/populisme qui caractérise la politique des États membres selon lui. La discussion avec la conseillère s'apparentait davantage à une énumération des cadres de coopération et des programmes en cours entre l'UE et la Tunisie.

Nabil Ammar, il est né le 07/09/1965 (56 ans) à Tunis. Il est marié et il a deux enfants. En poste à Bruxelles depuis novembre 2020, il est à l'Ambassadeur de la Tunisie en Belgique auprès de l'Union européenne et auprès du Luxembourg. Auparavant, il était directeur général à la Direction générale pour l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères en Tunisie où il pilotait les affaires politiques, économiques et de coopération avec l'Union européenne. De décembre 2012 à juillet 2017, il était ambassadeur de Tunisie à Londres et Dublin. En 2011, il était directeur général pour l'Afrique et l'Union africaine et de 2007 à 2010, il était chargé d'affaires par intérim à l'ambassade de Tunisie à Oslo. Son parcours universitaire se compose d'un diplôme de l'Institut tunisien de défense nationale (2012), d'un cycle supérieur à l'École nationale d'administration de Tunis (1991) et enfin d'une maîtrise en sciences de gestion de l'Université de Paris1, Panthéon-Sorbonne (1988).

⁴³ Durant l'entretien, nous avons utilisé le terme « *hotspot* », le terme de « *camp* » et de « *camp de rétention* » pour qualifier les structures d'accueil désirées par l'Union européenne. Nabil Ammar utilisait ces expressions, tout comme moi. Il était à l'aise avec ces dénominations, ce qui me permet d'imaginer qu'elles sont souvent utilisées/entendues dans son travail quotidien.

Quelques remarques générales sur l'entretien :

J'ai été très bien accueillie à l'Ambassade. On m'a accordé du temps et de l'intérêt (questions sur mes études, sur mes motivations à travailler sur la Tunisie, etc). J'ai néanmoins été surprise par l'apitoiement du diplomate tunisien durant l'entretien concernant la coopération UE-Tunisie mais cette posture doit venir du fait que j'ai moi-même pris un ton critique vis-à-vis de la politique migratoire européenne. Autre point, il s'est permis plusieurs échanges avec la conseillère lorsqu'il ne voulait pas répondre à ma question, parfois en français, parfois en arabes. J'ai interprété ça comme un moyen de clore la conversation lorsque la tournure ne lui plaisait pas. Je me permets de mentionner ici le fait qu'il s'est montré très réticent à répondre aux questions relatives aux organisations internationales humanitaires. Il était très vague sur l'entente, le partage de la gestion de la migration, etc.

site un certain budget financier et un équipement logistique adapté. Par ailleurs, Nabil Ammar insiste sur le fait que l'installation d'un camp de détention s'accompagne instantanément d'externalités négatives. Sa réponse se basant sur l'expérience du camp de Choucha, il m'explique que l'édification entraîne des tensions dans et autour du camp. En plus de la « *violence systématique* » parmi les personnes étrangères, les camps augmentent le « *trafic et la corruption* » et entraînent des « *zones de non-droit* » à proximité des structures d'accueil. Il cite l'exemple du camp de Calais pour illustrer et justifier ses propos.

Madame S apporte plus de précisions à ce sujet. Selon elle, la proposition de la Commission européenne a été refusée pour une « *question de sûreté nationale* » :

« Mon avis personnel, parce que c'est politique. Question de sûreté nationale, on ne peut pas avoir des engagements et les hotspots, il faut les assumer. Si tu t'engages, c'est fini. Ça alourdit le fardeau de l'État... »

Puis elle poursuit en m'expliquant le positionnement du Ministère des Affaires sociales :

« Nous, dès le début, on a fait objection au projet. On a préparé nos réponses noir sur blanc. En tant que Direction Générale [de la Coopération Internationale en matière de Migration], on a

donné notre avis au Ministère des Affaires étrangères⁴⁴. Ça a commencé dès 2011 avec les flux migratoires de la Libye. Ils [l'Union européenne] ont commencé à tester notre position. On a tout de suite refusé, on a déjà fait des camps avec le UNHCR. Mais c'était de la solidarité internationale spontanée. Ça nous a permis de gérer les flux migratoires en provenance de la Libye ».

La réponse de Madame S permet de mettre en lumière cette pression européenne qui s'exerce sur la Tunisie depuis 2011. Comme le mentionne Sophie-Anne Bisiaux, les pays tiers sont des cibles de longue date. Cette observation permet de comprendre la rapidité du positionnement de la Tunisie après la proposition de la CE. Finalement, la proposition de la Commission européenne était attendue de la part de la Tunisie qui déploie constamment une surveillance accrue lors des négociations. Lorsque je demande à Madame S si ils entendent encore parler des *hotspots*, elle m'explique qu'officiellement non mais que « *discrètement oui* ».

« Ils essayent de l'intégrer dans un projet et on est très attentifs. On essaye de s'assurer que cette approche ne sera pas infiltrée », Madame S.

Par ailleurs, la question des *hotspots* est directement liée à la question du droit d'asile. La Tunisie craint que la création d'un *hotspot* provoque un appel d'air sur le continent et que les africains subsahariens débarquent en Tunisie dans l'espoir d'obtenir une protection internationale. Or, la Tunisie ne possède actuellement pas de législation relative à l'asile⁴⁵. Intégrée comme objectif dans le PPM, l'élaboration d'un droit d'asile est en suspens depuis 2014. Bien que la Constitution tunisienne reconnaisse le droit d'asile politique dans son vingt-sixième article et que la législation soit prête, le projet de loi n'a jamais été mis en place. Selon Michela Castiello d'Antonio de l'ONG Terre d'asile-Tunisie, cette absence de cadre juridique s'explique notamment par la crainte de la Tunisie de « ne pas pouvoir assumer des engagements préjudiciables politiquement et non rentables économiquement : construction de structures d'accueil, traitement des demandes d'asile, assistance aux demandeurs d'asile, intégration des réfugiés, etc. L'adoption d'une telle législation impliquerait également une harmonisation complexe du corpus juridique tunisien afin de garantir l'accès effectif aux droits et

⁴⁴ C'est le Ministère des Affaires étrangères qui se prononce en dernier lieu sur les questions relatives aux négociations avec l'UE.

⁴⁵ Les demandes d'asile sont actuellement gérées par le HCR qui s'occupe de l'enregistrement, de l'examen des dossiers, de la délivrance du statut de réfugié, etc.

une réelle protection. C'est un processus long et coûteux nécessitant une volonté politique »⁴⁶. Ces propos sont confirmés par Madame S qui m'explique que :

« Si on accepte d'implanter ces « centres », on aura des charges à assumer. Ça va se connaître sur le continent. Les migrants vont penser que si ils passent par la Tunisie, ils auront des droits européens. On va devenir un pays visé [...] et on a pas de droit d'asile en Tunisie. Il est prêt mais entre nous, c'est pas prioritaire. Le HCR fait le travail mais il n'y a pas de volonté de le mettre en place ».

De ce fait, la proposition européenne d'instaurer des *hotspots* est bien plus contraignante qu'il n'y paraît pour la Tunisie. En plus de l'afflux redouté par les autorités tunisiennes, « l'approche *hotspots* » oblige une harmonisation du cadre législatif tunisien et une mise en place effective d'un droit d'asile. Cet effet indirect du déploiement des *hotspots* sur le territoire d'un pays tiers met en exergue l'influence normative de l'Union européenne. À travers une volonté de transférer un instrument d'action publique, l'Union européenne entraîne *de facto* un alignement juridique qui ne peut être que bénéfique pour ses objectifs. Ainsi, on peut analyser « l'approche *hotspots* » dans une dynamique plus globale. Cette volonté de transférer un modèle de gestion permet une harmonisation des cadres normatifs et opérationnels. Si la Tunisie accepte le déploiement des *hotspots* sur son territoire, elle utilisera les mêmes moyens de gestion que l'Union européenne et les mêmes règles juridiques s'appliqueront aux personnes migrantes. L'ensemble de ces effets directs ou indirects expliquent le refus de la Tunisie de s'engager dans la mise en oeuvre de l'instrument proposé par l'Union européenne.

1.3. Le référentiel sécuritaire de l'instrument européen

Comme nous l'avons démontré dans les sous-parties précédentes, le *hotspot* est un instrument de l'action publique européenne au service de l'externalisation de la gestion migratoire. Il s'inscrit dans la volonté européenne d'agir le plus tôt possible sur les flux migratoires, directement dans les pays tiers, afin d'éviter les décès en mer d'une part, et les arrivées de personnes migrantes sur le sol européen d'autre part. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès

⁴⁶ <<https://nawaat.org/2021/02/19/droit-dasile-en-tunisie-grave-dans-la-constitution-meprise-par-les-lois/>>, consulté le 23/05/2021>, consulté le 18/05/2021.

définissent un instrument d'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des signaux dont il est porteur »⁴⁷. Le *hotspot* n'est donc pas un instrument neutre et son déploiement n'est pas uniquement motivé par des raisons pratiques ou techniques. Il véhicule avec lui une conception particulière de la migration et de ce que doit être la bonne gestion de celle-ci. Les instruments sont ainsi « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »⁴⁸. Étudier le *hotspot*, c'est analyser le contenu du transfert, c'est-à-dire l'ensemble des représentations constitutives qui doivent être acceptées par le « système client » récepteur de celui-ci.

Sur la scène internationale, l'Union européenne justifie sa volonté de développer les *hotspots* auprès des différents acteurs (pays tiers, ONG, associations, etc) par une mise en lumière du nombre grandissant de décès durant les traversées et par la nécessité de mettre fin au modèle économique des passeurs. Un des objectifs du *hotspot* est alors d'« empêcher les pertes tragiques de vies humaines »⁴⁹ en créant des « plateformes de débarquement », et non des camps de rétention, pour les individus interceptés dans la Méditerranée. Dans la première ébauche proposée par la Commission européenne, on peut lire :

« Des règles claires pour tous: afin de **réduire le nombre de décès** en mer et d'organiser un débarquement ordonné et prévisible, tous les États bordant la Méditerranée devraient être incités à établir des **zones de recherche et de sauvetage** et des centres de coordination de sauvetage maritime [...] »

Pas de rétention, pas de camps: à travers les dispositifs régionaux de débarquement, il s'agira d'appliquer un ensemble de procédures et de règles établies afin de garantir **la sécurité** et le bon ordre des débarquements et du traitement après le débarquement, dans **le plein respect du droit international et des droits de l'Homme** »⁵⁰.

⁴⁷ Boussaguët, Laurie, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Bisiaux, Sophie-Anne. « La Tunisie, terre d'accueil... des politiques européennes », *op. cit.*

⁵⁰ Commission européenne « Migrations: Dispositifs régionaux de débarquement », Suivi des conclusions du Conseil européen du 28 juin 2019, 24 juillet 2018

De par cette rhétorique relative à la protection des personnes migrantes, la Commission européenne fait référence aux « valeurs » européennes énoncées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Elle fait alors du *hotspot* un instrument vecteur de la dimension humanitaire de son action publique, tournée prioritairement vers la protection des personnes migrantes. De plus, cette dimension est renforcée par la présence de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui, en plus du soutien public affiché, sont co-rédactrices de la proposition. Le document présenté par la Commission européenne fait référence de nombreuses fois à ces organisations internationales humanitaires en rappelant incessamment que le concept est « inspiré » de leurs propositions et « élaboré » conjointement. Le *hotspot* apparaît alors comme un instrument humanitaire, déployé par l'Union européenne pour sauver des vies, au nom du respect de la dignité humaine et du respect des droits de l'Homme.

Néanmoins, de nombreux chercheurs ont mis en exergue une autre dimension de l'approche, celle davantage sécuritaire. Comme le mentionne Sophie-Anne Bisiaux, l'objectif qui sous-tend le développement des *hotspots* réside dans la volonté européenne de limiter les traversées de la Méditerranée et de laisser la gestion et le tri des individus aux pays tiers⁵¹. En d'autres termes, il s'agit d'éloigner les personnes migrantes du continent européen dans une logique d'externalisation et de renforcement des frontières étudiée précédemment. Dans cette optique, Louise Tassin à travers son étude des *hotspots* de Lesbos (Grèce) et de Lampedusa (Italie), met en avant le double discours européen qui repose sur « une rhétorique sécuritaire-humanitaire »⁵². Selon elle, les *hotspots* servent uniquement le volet sécuritaire puisqu'ils permettent une identification et une expulsion accélérée. Finalement, le volet humanitaire ne sert qu'à promouvoir, voire à légitimer, ce modèle de gestion de la migration. Le recours aux organisations internationales humanitaires permet alors d'injecter de l'expertise dans la proposition, solidifiant ainsi le projet soumis aux pays tiers. La dimension dissuasive des plateformes de débarquement vient alors compléter le fonctionnement interne du *hotspot* en dressant un obstacle supplémentaire sur la route des personnes migrantes.

⁵¹ Bisiaux, Sophie-Anne. « La Tunisie, terre d'accueil... des politiques européennes », *op. cit.*

⁵² Tassin, Louise. « L'approche *hotspots*, une solution en trompe-l'œil. Compte-rendu d'enquêtes à Lesbos et Lampedusa », Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. La Découverte, 2019, pp. 161-185

Du côté des États membres, il est intéressant de se pencher sur les tenants et les aboutissants de la proposition de la Commission européenne, bien avant qu'elle soit proposée aux pays tiers. Un instrument d'action publique est toujours le résultat d'une négociation politique entre plusieurs acteurs qui souhaitent imposer leur définition et leur conception du problème public, et *de facto* la solution adéquate à la résolution du problème. La politique migratoire européenne, notamment dans sa dimension extérieure, est le résultat d'un rapport de force entre les institutions supranationales, oeuvrant pour l'intérêt général de l'Union européenne, et les États membres, privilégiant bien souvent leur propre intérêt national. Bien que le processus d'externalisation des frontières a été enclenché avant 2015, c'est cet afflux inhabituel de personnes migrantes aux frontières européennes qui va aboutir sur le développement concret de « l'approche *hotspot* ». En 2015, lorsque se pose la question des relocalisations, des tensions vont apparaître entre les États membres différemment exposés aux pressions migratoires. Les pays du sud de l'Europe, à savoir l'Espagne, l'Italie et la Grèce, doivent faire face aux arrivées directes sur leurs côtes du fait de leur proximité géographique. Le règlement de Dublin⁵³ va alors empêcher une relocalisation équitable et solidaire des personnes migrantes et les États membres, notamment les pays d'Europe centrale dits de Visegrád (la Hongrie, la Pologne, la Tchéquie et la Slovaquie), vont se montrer réticents à l'accueil des demandeurs d'asile. On assiste alors à une paralysie de l'action publique européenne qui peine à répondre de manière conjointe et solidaire, entraînant ce que Catherine Wihtol de Wenden a appelé la « crise des politiques d'asile ».

De ce fait, « l'approche *hotspot* » résulte de l'incapacité de l'Union européenne de se doter d'une politique migratoire commune aux vingt-huit⁵⁴ États membres. Cette incapacité entraîne une redéfinition de l'action publique européenne qui doit alors créer des instruments *ad hoc* qui conviennent à l'ensemble des acteurs impliqués. Les personnes migrantes étant des

⁵³ Le système de Dublin a été élaboré pour « définir le pays le plus à même d'accueillir une demande d'asile. Il oblige ainsi, dans la plupart des cas, un individu à déposer sa demande dans son pays d'arrivée sur le territoire de l'UE. S'il la dépose dans un autre pays, par exemple une fois arrivé en France après avoir d'abord débarqué en Grèce, il sera renvoyé dans cette dernière pour qu'elle traite sa demande ». Le 16 septembre 2020, la nouvelle Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, a annoncé vouloir « abolir » le système de Dublin. Les dernières années de sa mise en oeuvre ayant mis en exergue les limites assurées de ce système de traitement de l'asile. <<https://www.touteurope.eu/societe/asile-et-migrations-en-europe-qu-est-ce-que-le-reglement-de-dublin/>>, consulté le 19/05/2021.

⁵⁴ En 2015, l'Union européenne comptait encore vingt-huit États membres.

facteurs exogènes à l'Europe, la solution au problème de gestion des migrations doit se résoudre en amont des frontières européennes. Le *hotspot* vient alors alléger les pressions sur les États membres en produisant un filtre sélectif placé aux frontières extérieures de l'Union européenne, participant à la « stratégie de blindage »⁵⁵ décrite par Evelyne Ritaine. « *La priorité en terme d'action, c'est la protection de leurs frontières [...] l'Union européenne a peur de la migration irrégulière et des problématiques qui arrivent des flux migratoires* » m'explique Madame S. On voit alors la prédominance des « objectifs sécuritaires sur les logiques d'accueil⁵⁶ »⁵⁷ qui s'accompagne, en plus du développement des *hotspots*, d'un renforcement des moyens militaires aux frontières européennes. Finalement, comme le mentionne Louise Tassin, « l'approche *hotspots* » s'inscrit dans la droite ligne des politiques migratoires menées depuis les années 2000 aux frontières de l'Union européenne.

Ces observations nous permettent ainsi de parler d'un « référentiel sécuritaire » qui s'illustre dans le choix de l'instrumentation européenne. Selon Pierre Muller, « la définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique »⁵⁸. Si on applique la théorisation de Pierre Muller à la politique migratoire européenne, l'élaboration de celle-ci passe par une phase de représentation des migrations et de ses conséquences, puis par une définition des objectifs et enfin par l'élaboration des actions envisagées pour les atteindre. Si les objectifs et les solutions envisagées sont maintenant clairs, limiter le nombre d'arrivées sur le continent européen en développement des camps de rétention qui entravent l'itinéraire des personnes migrantes, il est pertinent de mentionner brièvement le rôle des acteurs nationaux européens dans la phase de création des représentations. Face à l'arrivée de personnes étrangères sur le territoire européen, certains courants de pensée vont émerger en développant, ce que Didier Bigo appelle, un « discours du rejet de

⁵⁵ Ritaine, Évelyne. « Des migrants face aux murs d'un monde-frontière », Christophe Jaffrelot éd., *L'enjeu mondial. Les migrations*. Presses de Sciences Po, 2009, pp. 155-164.

⁵⁶ En 2016, sur les 1,3 million de demandeurs d'asile recensés en Europe, seulement 160 000 ont bénéficié d'une relocalisation dans un État membre de l'UE.

⁵⁷ Tassin, Louise. « L'approche *hotspots*, une solution en trompe-l'œil. Compte-rendu d'enquêtes à Lesbos et Lampedusa », Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. La Découverte, 2019, pp. 161-185.

⁵⁸ Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit.

l'Autre »⁵⁹. Ces discours vont contribuer à la construction d'une image négative des migrations. La migration devient alors néfaste pour la société d'accueil et synonyme d'insécurité pour le territoire. Pointant du doigt la responsabilité des États membres, les acteurs portant ce discours vont influencer la redéfinition de la politique migratoire européenne qui va avoir tendance à externaliser toujours davantage sa gestion. Cette représentation de l'immigration comme une menace extérieure est une des explications du renforcement du volet sécuritaire de l'Union européenne et du développement de la rhétorique de protection.

Ainsi, le *hotspot* s'inscrit dans un « référentiel sécuritaire » plus large qui englobe et oriente l'ensemble de l'action publique européenne en matière migratoire. Lorenzo Gabrielli parle d'une « obsession sécuritaire » européenne qui explique la multiplication des dispositifs de contrôle, la sophistication des instruments et l'orientation prise par la politique migratoire. Les pays tiers, soit les « système clients », sont conscients de cette orientation prise par l'Union européenne. Madame S explique ainsi que « *la politique migratoire européenne a beaucoup changé. Elle a tendance à push-out les migrants en multipliant les moyens d'intervention. C'est notamment le cas après 2011 [en Tunisie] avec la crise libyenne qui a entraîné une augmentation des migrations irrégulières* »⁶⁰. L'analyse du *hotspot* et de la volonté de l'Union européenne de le transférer, permet alors de confirmer la dimension sécuritaire de la politique migratoire européenne et de mettre en lumière le référentiel sécuritaire global produit à l'échelle européenne. De ce fait, lorsque l'Union européenne souhaite transférer des instruments tels que les *hotspots*, elle entraîne *de facto* un transfert des représentations qui peut se traduire dans le fonctionnement des camps proposés. Cela explique l'imperméabilité de certains acteurs qui restent vigilants face aux propositions de l'UE. C'était le cas en 2018 lorsque la Commission européenne avait proposé son approche à la Tunisie. Plusieurs ONG et associations du paysage tunisien, telles que le Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux (FTDES) ou Terre d'Asile Tunisie, s'étaient immédiatement positionnées contre la proposition, jugeant que les bonnes conditions de détention ne pouvaient être garanties au sein

⁵⁹ Pour plus de précisions sur la construction d'un « récit » néfaste de l'immigration, voir le travail de Didier Bigo. Bigo, Didier. « Le “phagocytage” des questions de migration et de libre circulation en Europe par les enjeux de sécurité ? », *Migrations Société*, vol. 116, no. 2, 2008, pp. 73-84.

⁶⁰ Entretien avec Madame S.

des *hotspots* et que les motivations de l'Union européenne étaient uniquement tournées vers son intérêt propre.

Finalement, le transfert d'un instrument d'action publique s'inscrit dans une dynamique plus large de diffusion de la « bonne gouvernance » des migrations. Selon Martine Brouillette, « les instruments politiques de coopération proposés par l'Union européenne aux pays de son voisinage participent à la diffusion des normes de la communauté, avec l'objectif d'engendrer une harmonisation des cadres cognitifs, normatifs et opérationnels de gestion des migrations chez les pays tiers partenaires»⁶¹. Le transfert des *hotspots* s'inscrit alors dans une ambition d'européaniser les pratiques des pays tiers et d'exporter le modèle européen de gestion de l'immigration. Utiliser les mêmes instruments et oeuvrer pour les mêmes objectifs permettrait sans aucun doute un gain d'efficacité pour l'Union européenne qui a déjà « jeté les fondements structurels et opérationnels d'un système européen global de migration »⁶² selon le commissaire pour la migration Dimitris Avramopoulos.

Conclusion de la première partie

L'analyse du *hotspot*, et de la volonté de l'Union européenne de le transférer, permet alors de confirmer la dimension sécuritaire de la politique migratoire européenne et de mettre en lumière le référentiel sécuritaire global produit à l'échelle européenne. Dans une optique d'externaliser toujours plus ses frontières, l'Union européenne affute et adapte ses outils afin de les proposer à ses voisins de la rive sud pour qu'ils deviennent des partenaires de gestion dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Conscient des stratégies et méthodes déployées par l'Union européenne pour arriver à ses fins, la Tunisie doit exercer une surveillance accrue des arènes de négociations. Mettre en place des *hotspots* signifie bien plus pour la Tunisie qui devrait adapter son territoire et sa législation en conséquence. Ainsi, le déploiement des *hotspots* à l'étranger est révélateur d'une volonté européenne de transférer un gouvernement des

⁶¹ Brouillette, Martine. Chapitre IV. Du discours à la pratique : trajectoire d'une politique européenne de gestion des migrations mise en œuvre dans les pays frontaliers à l'UE In : Les frontières et la communauté politique : Faire, défaire et penser les frontières. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2016

⁶² Communiqué de presse, Commission européenne, « L'agenda européen en matière de migration quatre ans plus tard: les avancées importantes réalisées doivent être consolidées en raison de la situation instable », Bruxelles, 16 octobre 2019.

migrations porté en priorité vers l'atteinte de ses propres objectifs, c'est-à-dire vers un endiguement toujours plus précoce des flux migratoires. Néanmoins, la proposition européenne a suscité plus de divergence que de convergence en mettant en lumière des conceptions différenciées de la migration. Le refus tunisien de transférer des *hotspots* permet alors une compréhension plus globale des effets de la migration en Tunisie et des enjeux qui sous-tendent leur déploiement.

Partie II. Le *hotspot* comme instrument révélateur de deux visions antagonistes d'une « bonne gouvernance » de la migration

Le refus tunisien d'installer sur son territoire les *hotspots* proposés par l'Union européenne nous permet de mettre en exergue des conceptions différenciées de ce que doit être une bonne gestion de la migration. Alors que les intérêts semblent converger vers une même direction, celle d'une volonté commune d'endiguer les flux migratoires qui viennent déstabiliser les systèmes nationaux européens et tunisien, la proposition des *hotspots* marque une discordance en matière de coopération. En réalité, les flux migratoires touchent différemment l'Union européenne et la Tunisie qui doivent trouver un équilibre subtil entre une gestion partagée et une action publique nationale adaptée. Dans le jeu de la négociation, l'Union européenne possède des leviers supplémentaires qui lui permette d'orienter les négociations dans son intérêt propre. Multipliant les cadres de coopération et les accords pour arriver à ses fins, l'Union européenne ne cache plus l'asymétrie coopérative installée entre elle et la Tunisie. De ce fait, la récente proposition des *hotspots* relative à la gestion de la migration est révélatrice d'une relation compliquée, parfois conflictuelle, entre l'Union européenne et la Tunisie. Cette partie nous permettra ainsi de comprendre les raisons du refus tunisien tout en mettant en lumière le contexte de dépendance dans lequel s'inscrit cette volonté de transfert d'un instrument de gestion européen.

2.1. Une convergence d'intérêts en apparence : des besoins différenciés en réalité

Alors que l'Union européenne était enthousiaste à l'idée de proposer son projet de « plateformes régionales de débarquement » aux pays tiers, sa volonté de transférer des *hotspots* s'est rapidement retrouvée au point mort. Les uns après les autres, les pays tiers concernés par la proposition européenne ont rejeté « l'approche *hotspot* » en prétextant différentes raisons, allant du manque de ressources financières au manque de moralité de ce type de dispositif. Par ailleurs, le refus de « l'approche *hotspot* » s'explique également par le fait que

l'Union européenne et la Tunisie vivent et interprètent différemment les migrations. Comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, l'Union européenne se focalise essentiellement sur les migrations africaines subsahariennes à destination de l'Europe. Face à la pression ressentie à ses frontières, l'UE multiplie les mesures d'urgence, externalise sa gestion et intensifie la coopération avec des partenaires étrangers. Le but est maintenant clair, il s'agit principalement d'endiguer les flux migratoires en provenance de la route de la Méditerranée centrale afin de soulager les États membres européens. Cette conception de la migration signe l'avènement de la gestion sécuritaire prônée par l'Union européenne, et imposée à ses partenaires de la rive sud. Cependant, il existe une autre réalité migratoire en Afrique, celle des « migrations intra-maghrébines »⁶³ qui ne préoccupent pas beaucoup l'Union européenne, mais qui concernent davantage les pays du Maghreb. Selon Hocine Zeghib, il y a une invisibilisation des flux migratoires intra-maghrébins causée principalement par la surexposition médiatique des flux verticaux et par le prisme sécuritaire imposé par l'Union européenne. En d'autres termes, l'interprétation de la migration subsaharienne comme menace pour la sécurité intérieure européenne tend à laisser dans l'ombre les autres phénomènes migratoires, voire à les rendre inexistant dans l'esprit des dirigeants européens. Cette idée rejoint la pensée de Nabil Ammar qui me parlait de « *l'eurocentrisme des objectifs européens qui donnent la priorité aux intérêts sécuritaires de l'Union européenne au détriment du reste* ». Le « *reste* », mentionné par l'ambassadeur, recouvre plusieurs réalités parmi lesquelles figure ce non-intérêt pour la migration africaine dans sa globalité. Cette migration est majoritaire dans la région du Maghreb, mais n'étant pas interprétée comme une « menace » par l'Union européenne, elle demeure oubliée dans les négociations internationales.

Par ailleurs, la migration subsaharienne redoutée par l'Union européenne est très peu connectée aux flux transcontinentaux. Plus de 70%⁶⁴ des migrants subsahariens restent en Afrique et suivent des itinéraires « horizontaux Sud-Sud »⁶⁵. On comprend alors qu'il y a deux types de migration qui se croisent sur le continent africain mais qu'une seule des deux, la moins importante en termes numériques, fait l'objet d'un effort constant d'endiguement.

⁶³ Zeghib, Hocine. « À l'ombre des circulations verticales subsahariennes, des circulations horizontales intra-maghrébines ? », *Migrations Société*, vol. 179, no. 1, 2020, pp. 131-148.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Ainsi, lorsque l'Union européenne et les pays tiers se rencontrent pour parler de la migration, ils ne parlent pas toujours du même phénomène migratoire. Finalement, « ce qui constitue aux yeux des Européens un défi migratoire majeur – et qui organise, en conséquence, leurs stratégies migratoires en Afrique – est en fait, dans la réalité du phénomène, quelque chose qui concerne principalement les Africains »⁶⁶. Cette interprétation différenciée des migrations entraîne *de facto* des logiques d'action opposées puisque la construction du problème politique varie selon le prisme sélectionné. De ce fait, il n'est pas étonnant que les pays tiers aient refusé de transposer des *hotspots* sur leur territoire puisque cet instrument d'action publique est principalement tourné vers l'endiguement des flux migratoires à destination de l'Europe. Ils ne concernent pas les flux internes au Magreb et tendent même à les empirer en créant des « zones de non-droit » et des « appels d'air » pour les migrants qui souhaiteraient obtenir le droit d'asile. En conséquence, la politique migratoire extérieure de l'Union européenne, qui se veut « globale », échoue à prendre en considération l'entière réalité des réalités migratoires africaines et peine à proposer des instruments bénéfiques pour tous les partis.

On peut observer une cristallisation de ces deux interprétations antagonistes lorsque l'on analyse les tensions qui sont survenues à la suite de la proposition de la Commission européenne à la Tunisie. Selon Fahmi Dridi, la demande européenne a provoqué une « exaspération diplomatique tunisienne »⁶⁷ qui a refusé catégoriquement et publiquement la proposition de la Commission. Rejoignant l'idée d'une « ligne rouge » exprimée par Nabil Ammar, l'ancien ambassadeur auprès de l'Union

européenne, Tahar Chérif, avait exprimé le refus tunisien en mentionnant la coopération entre l'UE et la Libye. En « rupture avec les traditions de la diplomatie tunisienne »⁶⁸, Tahar Chérif

« Nous n'avons ni la capacité, ni les moyens d'organiser ces centres de détention. Nous souffrons déjà beaucoup de ce qui se passe en Libye, qui a été l'effet de l'action européenne », Tahar Chérif.

c'était ainsi permis une critique publique de l'action publique européenne. Ces tensions sont

⁶⁶ Christophe Bertossi, Amal El Ouassif et Matthieu Tardis, « L'agenda de l'Union africaine sur les migrations : une alternative aux priorités européennes en Afrique ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2021.

⁶⁷ Dridi, Fahmi, « L'UE et la sous-traitance de la gestion des flux migratoires. Entre pays d'origine sûr et pays tiers sûr, on perd le Sud », Rosa-Luxemburg-Stiftung, juin 2020.

⁶⁸ *Ibid.*

révélatrices de la « divergence des priorités entre la Tunisie et l'Union européenne »⁶⁹ et de la solution unilatérale proposée par la Commission européenne à la Tunisie.

La Tunisie représente pour l'Union européenne un partenaire de choix avec lequel il semble acceptable de coopérer. Pays démocratique avec des institutions stables, elle apparaît comme une candidate sérieuse pour assurer la sous-traitance du contrôle migratoire souhaitée par l'Union européenne. Cependant, dix ans après la Révolution tunisienne, le pays se caractérise toujours par une instabilité politique qui se traduit par une incapacité des gouvernements successifs à résoudre la crise économique et sociale qui traverse le pays. En janvier 2021, les tunisiens et les tunisiennes étaient dans les rues pour exprimer leurs mécontentements face au gouvernement en place. En cause, le chômage des jeunes (amplifié par la crise du Covid-19), les inégalités croissantes, les migrations et les dérives sécuritaires survenues lors des manifestations, rappelant le temps sous le régime de Ben Ali. De ce fait, la Tunisie doit faire face à de nombreux défis politiques, économiques et sociaux qui s'additionnent aux flux migratoires intra-maghrébins et subsahariens et à la « *pression terrible* »⁷⁰ exercée par l'Union européenne. Selon Nabil Ammar, l'Union européenne ne prend pas en compte le contexte tunisien lors des négociations. Face à l'incapacité des européens à développer « *un modèle simple et souple* » de gestion des migrations, l'Union européenne cherche avant tout des partenariats pour mettre en oeuvre l'externalisation de ses frontières. Or, « *l'énergie [tunisienne] ne peut se focaliser uniquement autour des frontières* » déplore Nabil Ammar. La situation est telle en Tunisie que le gouvernement doit gérer plusieurs crises politiques à la fois. On observe ici une certaine déception du côté tunisien qui souligne le peu de considération de la part de l'Union européenne pour la complexité de la situation lors des négociations. Cette faible considération explique ainsi la volonté tunisienne de trouver d'autres solutions à cette migration complexe et multiforme. Comme l'explique Madame S :

« L'Afrique est un continent exportateur de la migration et la Tunisie n'est plus qu'un pays de transit. C'est un pays d'origine, un pays de transit et un pays d'accueil. Avant c'était transit et exportation, maintenant c'est devenu un pays d'accueil. On travaille donc à une adaptation car c'est important pour nous de trouver des solutions nationales. L'Union européenne est un allié

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Entretien Nabil Ammar.

très fort mais au vue du changement de politique, on doit trouver d'autres issues pour notre protection ».

La Tunisie ne refuse donc pas la coopération avec l'Union européenne. *A contrario*, les deux représentants du gouvernement tunisiens rencontrés adoptent une posture compréhensive face aux choix européens. Madame S soutient l'idée que le « *refoulement des migrants irréguliers est naturel* » et qu'elle comprend la stratégie européenne. Cependant, elle déplore la vision unilatérale de l'Union européenne qui peine à prendre en considération les spécificités tunisiennes. Finalement, la lutte contre la migration subsaharienne est commune à l'Union européenne et à la Tunisie qui n'arrivent pas à trouver de solutions efficaces du fait de la superposition des intérêts, des contextes et des migrations.

En effet, si la lutte contre la migration en provenance de l'Afrique subsaharienne fait l'objet d'un consensus entre l'Union européenne et la Tunisie, il reste la question de la migration tunisienne à traiter. Cette migration, peu mentionnée par les représentants tunisiens interrogés, est bénéfique pour la Tunisie. Elle représente même la majorité des arrivées sur les côtes italiennes en 2020 puisque 73% des migrants étaient tunisiens contre 27% de non-tunisiens⁷¹. Les travaux de l'OCDE sur les transferts de fonds internationaux ont mis en exergue le rôle des émigrés dans le développement des pays tiers. Se basant sur ces travaux, Ali Bensaâd explique que « les transferts de fonds des migrants vers les pays d'origine permettent à ceux qui sont restés sur place de mieux vivre, un dialogue transnational, social et culturel voire porteur de développement politique [...] À l'inverse, le développement favorise la migration dans la mesure où la transformation des structures traditionnelles est souvent porteuse d'exode rural, les familles des immigrés restées au pays deviennent dépendantes des transferts de fonds aux dépens de leur propre initiative »⁷². Ainsi, la migration des nationaux est bénéfique pour la Tunisie qui « *n'encourage pas la migration irrégulière* »⁷³ mais qui ne la freine pas pour autant. Par ailleurs, cette migration, en plus du gain économique qu'elle apporte, permet de désengorger le marché du travail puisque ce sont majoritairement des jeunes au

⁷¹ FTDES, Rapport du mois d'Octobre 2020 des mouvements sociaux, suicides, violences et migrations, (2020, octobre), <<https://ftdes.net/rapports/fr.octobre2020.pdf>>, consulté le 21/05/2020.

⁷² Bensaâd, Ali. Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration. Karthala, 2009. Passage, 434p.

⁷³ Entretien Madame S.

chômage qui migrent vers le continent européen. Or, l'ensemble des mesures prises par l'Union européenne pour endiguer la migration subsaharienne depuis 2015 affecte également les déplacements des tunisiens vers l'Italie. On comprend alors les résistances tunisiennes face à des propositions relatives à l'endiguement global ou à la réadmission des migrants irréguliers. « L'approche *hotspot* » proposée par la Commission européenne ne différencie pas les origines des migrants. L'intérêt pour la Tunisie de passer de tels accords est donc moindre et les compensations proposées par l'Union européenne ne sont très certainement pas assez intéressantes pour le gouvernement tunisien.

Il existe ainsi, de part et d'autre de la Méditerranée, une prise de conscience commune de la nécessité de trouver une « bonne gouvernance » ou une « bonne régulation » des migrations. Cependant, cette volonté d'agir efficacement se heurte à la réalité de la migration africaine, entraînant un rapport de force entre l'Union européenne et la Tunisie. Multiforme, multi-causale, imprévisible, autant d'adjectifs qui permettent de caractériser l'ensemble des migrations africaines et qui expliquent l'incapacité des dirigeants à s'accorder sur une méthode commune. Alors que l'Union européenne favorise la gestion externalisée des flux dans le but d'endiguer au maximum les migrations, la Tunisie elle, doit accueillir et protéger les personnes migrantes sans inciter d'autres individus à venir chercher l'asile sur son territoire. La proposition européenne d'installer des *hotspots* en Tunisie vient donc cristalliser les tensions autour de ces différentes interprétations antagonistes. Néanmoins, dans ce jeu de négociation où chaque protagoniste avance ses pions dans le but de faire triompher ses intérêts propres, l'Union européenne possède plus de leviers pour faire prévaloir sa conception et ses besoins en matière de gestion migratoire.

2.2. L'asymétrie coopérative entre l'Union européenne et la Tunisie en matière migratoire : entre dépendance et domination

En 1969, la Tunisie signe son premier accord commercial avec la Communauté économique européenne (CEE) et marque le début d'une longue relation avec la future Union européenne. En 1995, la Tunisie est le premier pays de la rive sud de la Méditerranée à signer un Accord d'Association qui instaure une zone de libre échange entre les deux partenaires. Si

cette information peut sembler obsolète dans une étude dédiée au transfert d'un instrument de gestion migratoire, il est pourtant essentiel d'avoir en tête une vision plus globale des relations UE-Tunisie. Par conséquent, il faut mentionner le fait que l'UE est le premier partenaire commercial de la Tunisie avec 70,9%⁷⁴ des exportations tournées vers l'Union européenne en 2020. Cette coopération commerciale met donc en exergue une première dépendance économique de la Tunisie vis-à-vis de son partenaire européen. En plus de cette relation commerciale, l'UE et la Tunisie entretiennent une coopération protéiforme qui intègre le secteur de la « bonne gouvernance et démocratie »⁷⁵. On retrouve dans ce dernier domaine la coopération autour des « Migrations » qui occupe une place centrale dans les négociations aujourd'hui. Le point de départ de la coopération en matière migratoire se trouve dans la mise en place du Processus de Barcelone (*cf.* encadré n°1). En 1995, l'UE s'associe à la Tunisie et neuf autres pays de la rive orientale et méridionale dans le cadre du partenariat régional euro-méditerranéen de Barcelone qui vise à établir un espace de paix, de stabilité, de prospérité dans la zone méditerranéenne. Cette association innovante et ambitieuse fixe le cadre de base de la coopération en matière migratoire entre l'UE et la Tunisie. Par la suite, la coopération va se renforcer notamment autour des thématiques de la sécurité et du terrorisme auxquelles l'UE va lier la lutte contre l'immigration clandestine.

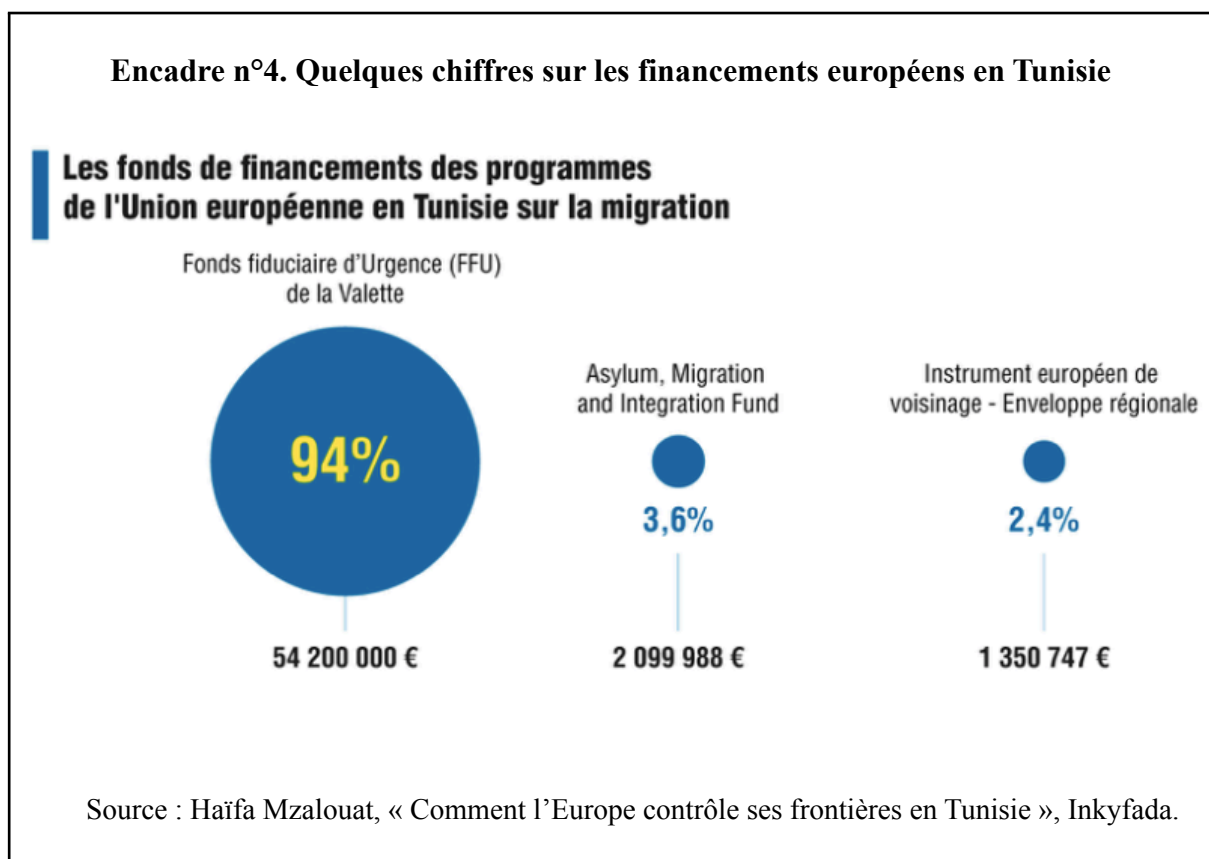
Toutefois, c'est en 2011 que la coopération migratoire s'est orientée vers sa forme actuelle à la suite des bouleversements qui ont secoué les pays du Maghreb. Ce contexte troublé a permis à l'Union européenne de renforcer la coopération et d'obtenir de nouveaux engagements de la part des pays de la rive sud. Dans le cadre du Sommet de la Valette, la coopération entre l'UE et la Tunisie s'est intensifiée pour atteindre les objectifs du Plan d'action 2013-2017. Cette coopération accrue se traduit notamment par l'élaboration d'un statut différencié de « partenaire privilégié » délivré à la Tunisie et d'un « Partenariat pour la mobilité »⁷⁶ dès 2014. Ce Partenariat s'articule autour de deux programmes ; le ProGres (Pro-

⁷⁴Données de la Commission européenne. <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia/>>, consulté le 24/05/2021.

⁷⁵ Délégation de l'Union européenne en Tunisie, « Rapport d'activité », Édition 2017. <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/rapport_activite_due_2017_fr_20062017.pdf>, consulté le 24/05/2021.

⁷⁶ Les principaux domaines du PPM sont : la protection des migrants vulnérables en Tunisie, la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en Tunisie, la lutte contre la traite des Êtres humains et le trafic de migrants, l'insertion socio-économique et promotion de l'entrepreneuriat des immigrés et des réfugiés en Tunisie, la gouvernance des politiques migratoires, appui institutionnel et renforcement des capacités, la gestion des flux migratoires et promotion de la mobilité et enfin la mobilisation de la diaspora pour le développement de la Tunisie.

gramme Gouvernance et Stratégie) et le Programme régional de Développement et Protection pour l'Afrique du Nord pour lesquels la Tunisie touche respectivement 12,800,000€ et 5,600,000€. Pour appuyer l'action conjointe, l'investissement provient de trois différents fonds ; le Fonds Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique, l'AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*) et l'Instrument européen de voisinage issu de la PEV. L'ensemble de ces informations nous permettent de dresser un tableau des relations étroites qui animent l'UE et la Tunisie. Enfin, il faut mentionner que cette dernière est signataire de la quasi-totalité des traités et des accords relatifs à la gestion migratoire et qu'elle demeure également la principale bénéficiaire du Fonds de la Valette, renforçant sa dépendance financière vis-à-vis de l'Union européenne.



Par le biais de financements alloués aux pays tiers, l'Union européenne arrive ainsi à créer une dépendance qui lui permet de faire prévaloir ses propres objectifs sécuritaires dans les négociations. Le Fonds fiduciaire de la Valette est un outil politique puissant qui s'est imposé comme l'outil le plus visible de l'action publique européenne. Les financements du Fonds provenant essentiellement du fonds européen pour le développement, il s'agit d'un ins-

trument d'aide au développement. Néanmoins, comme le mentionne le rapport de l'Ifri, « le FFU se démarque de l'aide publique au développement par sa logique d'intervention et son mode de gouvernance ». En effet, pour éviter « la lenteur habituelle des politiques de développement », celui-ci passe principalement par des organisations intergouvernementales, des ONG et des agences européennes de coopération. Dans le cas de la Tunisie, l'OIM et le HCR sont les grands partenaires de l'UE et les bénéficiaires majoritaires de ce Fonds. Par ailleurs, les financements européens, en plus de provoquer un intérêt à la coopération, permettent d'assurer une continuité dans l'action entreprise puisqu'ils incitent la Tunisie, dorénavant dépendante, à s'investir dans les nouveaux projets élaborés par l'UE lorsque les anciens prennent fin. Le FFU apparaît alors comme un outil d'influence puissant qui permet à l'UE d'intégrer l'externalisation de la gestion dans des thématiques plus larges et englobantes telles que la lutte contre « les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique »⁷⁷.

On voit alors comment l'Union européenne, par le biais d'un accord global, arrive *in fine* à faire prévaloir ses priorités. Noyée dans la masse, l'externalisation apparaît plus acceptable lorsqu'elle s'inscrit dans une action globale et qu'elle s'accompagne d'une aide financière et technique conséquente. Cette stratégie s'intègre dans « l'approche intégrée de l'immigration et de l'asile »⁷⁸ qui consiste à insérer les questions relatives à la migration dans un dialogue global avec les pays tiers. On retrouve les premières traces de cette stratégie en 1998 lorsque la Présidence autrichienne du Conseil souligne la « *nécessité d'une approche intégrée des migrations intégrant la politique extérieure, les relations économiques, les accords d'association et les dialogues* »⁷⁹. Dans cette conceptualisation de l'action publique, les accords passés - accords commerciaux, aides au développement - sont des instruments de la politique extérieure de gestion des migrations. On assiste à une interconnexion des objectifs qui permet à l'Union européenne d'agir parallèlement dans différents domaines tout en améliorant l'efficacité générale de ses politiques extérieures. De ce fait, ce modèle politique permet à l'Union

⁷⁷ <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/all-news-and-stories/le-fonds-fiduciaire-durgence-de-lunion-europeenne-pour-lafrique-soutient-le_en>, consulté le 29/05/2021.

⁷⁸ Gabrielli, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *op. cit.*

⁷⁹ *Ibid.*

européenne de consolider ses relations commerciales avec les pays tiers, tout en influencent leurs politiques internes, notamment en matière migratoire.

Qui plus est, les accords commerciaux et les aides aux développement déployés par l'Union européenne sont soumises au principe de la conditionnalité. Véritable moyen de pression qui s'exerce sur les pays tiers, les aides sont alors subordonnées à certains comportements ou progrès qui entrent dans la catégorie des « bonnes pratiques » migratoires établie par l'Union européenne. Dans la lignée de la théorisation de Joseph Nye, la conditionnalité peut être considérée comme un élément du « *soft power* »⁸⁰ européen qui permet lui d'imposer une vision de la « bonne gouvernance » et de façonner implicitement un modèle de gestion international des migrations. Initialement destiné au respect des valeurs démocratiques, l'outil de la conditionnalité a été détourné dans le domaine migratoire, notamment dans les négociations relatives au retour et à la réadmission. Selon Lorenzo Gabrielli, le cadre euro-africain est éloquent puisque « l'utilisation de cette stratégie du levier s'applique non seulement à la conclusion des accords de réadmission, mais aussi à leur implémentation effective ». En d'autres termes, cela signifie que les pays qui ne jouent pas le jeu de la réadmission ne reçoivent pas les visas permettant à leurs nationaux de migrer légalement en Europe.

Le chercheur Ali Bensaad voit dans cette relation déséquilibrée un « chantage à l'aide »⁸¹ mis en place par l'Union européenne qui lui permet d'atteindre ses objectifs en matière d'externalisation de la gestion migratoire. En insérant la question de la sous-traitance du contrôle dans les négociations et en conditionnant les aides au respect de celle-ci, l'Union européenne arrive ainsi à pousser les pays tiers à accepter une externalisation qui n'est pourtant pas bénéfique pour eux. La dépendance économique des pays tiers et la conditionnalité des aides placent ainsi les pays africains dans une arène de négociation où les rapports de force sont inégaux et où les pays tiers peinent à imposer leur conception d'une « bonne gouvernance » de la migration.

⁸⁰ Théorie issue de l'ouvrage *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power* (1990) de Joseph Nye

⁸¹ Bensaad, Ali, « Les migrations transsahariennes, une mondialisation par la marge », Maghreb-Machrek, 2005, 185pp.

On voit ainsi depuis 1995 une multitude de partenariats, d'accords ou de « *conventions compliquées* »⁸² qui se croisent et s'entremêlent entre l'Union européenne, les États membres et la Tunisie. Stratégie de l'Union européenne, la superposition des cadres de coopération rend illisible les liens qui unissent les partis. La technicité permet alors à l'Union européenne de mettre en avant ses priorités politiques lors des sessions de négociation. Il suffit pour cela de regarder les efforts déployés dans les négociations relatives à la réadmission qui, même si elles rencontrent des adversaires tenaces, se prolongent depuis plusieurs années et continuent de donner le *la* au dialogue UE-Tunisie. L'externalisation des frontières est l'objectif central de l'Union européenne et la relation déséquilibrée qu'elle entretient avec la Tunisie lui permet d'orienter la négociation dans son sens. Si on revient aux négociations qui entourent la proposition des « plateformes de débarquement » de la Commission européenne, les diplomates et représentants impliqués dans les discussions doivent déployer une surveillance accrue pour s'assurer que l'approche ne sera pas « *infiltrée* », pour reprendre le terme employé par Madame S, dans d'autres clauses débattues. Si aujourd'hui les négociations autour du potentiel transfert des *hotspots* semblent être au point mort, de nombreux acteurs associatifs locaux estiment que ce n'est qu'une question de temps avant que la Tunisie accepte le déploiement des *hotspots* sur son territoire. Les outils de pression de l'Union européenne étant affûtés et les négociations déséquilibrées, la Tunisie pourrait devenir le prochain pays à installer des *hotspots*.

Conclusion de la deuxième partie

Aujourd'hui, les relations entre l'Union européenne et la Tunisie sont donc essentiellement tournées vers la migration et la régulation de celle-ci. Alors que le phénomène migratoire vient impacter différemment les deux camps, l'Union européenne et la Tunisie investissent des arènes de négociations multiformes dans le but de faire prévaloir leurs intérêts. Prenant l'ascendant sur la Tunisie, l'Union européenne dispose de ressources supplémentaires qui lui permettent de peser davantage durant les négociations. Elle impose ainsi une vision sécuritaire de la migration et cherche à externaliser toujours plus la gestion des flux migratoires via le développement d'instruments tels que les *hotspots*. Parallèlement, la dépendance

⁸² Entretien Madame S.

économique tunisienne et l'asymétrie de pouvoir ne permettent pas à la Tunisie de s'affranchir de la domination européenne. Assujetti aux aides économiques et aux transferts de fonds, le Tunisie doit coopérer avec l'Union européenne afin de protéger ses intérêts. Néanmoins, il ne faut pas considérer la Tunisie comme un État entièrement dominé par l'Union européenne. Le refus tunisien d'installer des *hotspots* sur son territoire a démontré la capacité de la Tunisie à ne pas céder à toutes les volontés européennes en matière migratoire. Dans un contexte de transfert global d'un gouvernement des migrations débuté, le refus de les installer montre que la Tunisie peut (encore) résister à la pression européenne. Déployant son attirail diplomatique, la Tunisie se saisit de cette proposition pour abattre ses cartes dans le jeu de la négociation, mettant à mal la volonté de transfert de l'Union européenne.

Partie III. Le refus de « l’approche hotspot » ou la réaffirmation de la Tunisie dans les arènes de négociation

Les premières parties de ce mémoire nous ont permis de mettre en lumière les tenants et les aboutissants de « l’approche *hotspot* » élaborée par la Commission européenne et de comprendre le contexte dans lequel elle s’inscrit. Proposée à la Tunisie en juin 2018, le projet européen n’a pas trouvé preneur mais il a permis à la Tunisie de s’affirmer sur une scène largement dominée par l’Union européenne. Le refus de la proposition européenne met ainsi en lumière la capacité d’action et les marges de manœuvres tunisiennes dans les négociations relatives aux politiques de contrôle migratoire. Même si il est difficile de constater un rééquilibrage entre l’Union européenne et la Tunisie, la proposition ratée de la Commission européenne permet à la Tunisie de s’affirmer et de mettre en avant sa vision d’une « bonne gestion » de la migration. Nous verrons ainsi dans cette ultime partie comment le refus de « l’approche *hotspot* » peut être interprété comme une fenêtre d’opportunité pour les acteurs tunisiens désireux de se ré-appropriier la gestion de la migration dans un contexte de domination avérée. De plus, la proposition avortée permet de mettre également en lumière la non-linéarité du processus de transfert d’un gouvernement des migrations, les arènes de négociations offrant la possibilité aux pays importateurs de ralentir le processus enclenché.

3.1. Critique du modèle sécuritaire européen et promotion d’une gestion globalisée : la vision tunisienne de la « bonne gestion » de la migration

Présentée comme une solution ajustée et efficace, « l’approche *hotspot* » de l’Union européenne a finalement été révélatrice des tensions qui caractérisent les relations entre l’UE et la Tunisie. Les parties précédentes nous ont permis de mettre en exergue les multiples enjeux, parfois contradictoires, qui amènent les acteurs à négocier en matière de politique de contrôle des flux et des frontières. Alors que l’Union européenne pousse toujours plus les négociations vers une sécurisation de l’action publique conjointe en souhaitant transférer ses instruments de gestion, les pays tiers tentent de se saisir des arènes de négociation pour affirmer leur position. La proposition de l’Union européenne et le refus tunisien nous offre une occasion d’analyser ces arènes de négociations sous un prisme novateur. L’échec du transfert

et le refus catégorique mettent en lumière une capacité d'action de la Tunisie face à l'Union européenne. La Tunisie n'est plus perçue comme une simple « exécutante » des politiques de l'UE mais comme une entité autonome capable de mobiliser des acteurs, ici des diplomates ou des représentants du gouvernement tunisien, qui mettent en avant leurs ressources afin de dénoncer une proposition qu'ils jugent inadaptée. Cette capacité d'action est parfois difficile à percevoir dans les situations où la relation entre les négociants est déséquilibrée car, comme l'explique Lorenzo Gabrielli, « la limite est floue entre « l'imposition » et la « négociation » dans les options politiques en matière migratoire »⁸³ proposées par l'Union européenne. Les phases de dialogues et de négociations semblent parfois se référer davantage à des « phases d'implémentation des politiques qu'à [leurs] élaboration ». En effet, la politique des *hotspots* est construite à une échelle européenne après une réflexion et une négociation principalement conduite entre États membres et institutions supranationales. Elle est seulement proposée, non dans sa version finale mais dans une version tout de même avancée, à la Tunisie qui ne participe aucunement à son élaboration. De ce fait, la proposition des « plateformes de débarquement » laisse peu de marge de manœuvres sur l'organisation et le fonctionnement de ces structures. Le projet ayant été conjointement rédigé par la Commission européenne et par les organisations internationales humanitaires présentes sur place (HCR et OIM), il est seulement présenté à la Tunisie en amont des phases de construction, d'analyse et d'élaboration. On voit alors comment la théorisation de « l'import-export institutionnel » d'Yves Mény prend forme dans ce contexte. Avec un « système modèle » européen et un « système client » tunisien qui n'échangent entre eux que des politiques pré-fabriquées par le système dominant qui *de facto* impose une vision unilatérale de la bonne gestion des migrations. Face à cette relation déséquilibrée, il ne reste alors que deux possibilités à la Tunisie ; mettre en oeuvre l'instrumentation élaborée par l'Union européenne, avec la faible marge d'adaptabilité proposée, ou « résister » et saisir cette opportunité pour affirmer sa conception d'une action publique plus adaptée à la gestion de la migration.

Dans un premier temps, on peut analyser la proposition européenne comme une « fenêtre d'opportunité »⁸⁴ qui se présente pour les négociants tunisiens. Dans la situation asymé-

⁸³ Gabrielli, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *op. cit.*

⁸⁴ Théorie issue de l'ouvrage « *Agendas, Alternatives and Public Policies* » de John.W.Kingdom (1984).

trique qui caractérise la relation UE-Tunisie, la Tunisie ne peut pas imposer ses préférences ou formuler des critiques vis-à-vis des politiques européennes. Les règles diplomatiques, la dépendance économique et très certainement l'envie de paraître comme un partenaire naturel avec lequel l'UE peut coopérer empêche la Tunisie d'adopter une posture critique et revendicative. L'entretien réalisé avec Nabil Ammar a permis de révéler cette tension, voire ce paradoxe, dans le comportement de la Tunisie envers l'Union européenne. La plupart des critiques formulées par Nabil Ammar étaient suivies d'une mention davantage positive sur la coopération UE-Tunisie. Par exemple lorsqu'il dit que « *les politiques migratoires européennes sont unfair* », il poursuit en me disant que la Tunisie accepte « *l'étiquette de pays de transit attribuée par l'Union européenne* » et qu'elle est totalement d'accord pour coopérer sur cette base là. Même observation plus tard durant l'entretien lorsque qu'il parle de la vétusté des équipements que peut recevoir la Tunisie et du ras-le-bol de la vision sécuritaire européenne, il rebondit en affirmant que la coopération est satisfaisante et que la Tunisie est « *contente* » de la coopération actuelle. On observe également une volonté de minimiser la « négativité » de la proposition de la Commission européenne lorsque, au moment de la première question relative aux *hotspots*, il parle d'une « *erreur de communication* » de la part de l'Union européenne. Il emploiera par la suite des termes plus critiques envers la politique migratoire européenne.

Ainsi, les règles diplomatiques obligeant une certaine bienséance, la Tunisie ne peut pas se permettre de formuler des revendications sur les manières d'agir de l'Union européenne quand bon lui semble. Elle doit toujours faire preuve d'ouverture et de résilience pour ne pas entraver le bon déroulement de la coopération⁸⁵ avec l'Union européenne. Or, une proposition jugée scandaleuse et inappropriée permet d'offrir une tribune à la Tunisie qui peut formuler des critiques plus générales sur les politiques migratoires européennes, ce qui peut avoir un effet de redéfinition de l'action publique envisagée. Par ailleurs, en plus de critiquer le *hotspot* et le référentiel sécuritaire qui l'accompagne (cf. partie 1.3), la Tunisie peut dénoncer les méthodes de transfert de l'Union européenne. En me parlant d'*infiltration* de la proposition, de transfert « *étape par étape* » et de surveillance accrue des arènes de négociation, les enquêtés dénoncent les méthodes européennes de transposition. Jouissant d'une couverture

⁸⁵ Madame S m'explique durant l'entretien qu'ils sont obligés de coopérer avec l'Union européenne quoiqu'il arrive : « *on doit coopérer; montrer qu'on va dans leur sens* ».

médiatique temporaire, notamment au sein de son pays, la Tunisie peut ainsi s'opposer à la vision européenne, formuler des alternatives politiques et redorer son image auprès des nationaux. Comme l'explique John Kingdom, la solution doit être associée à un problème dans un contexte politique favorable pour être entendue et appliquée. Il faut donc attendre ou créer une opportunité politique pour faire valoir son idée. La proposition européenne et le refus de celle-ci représentent ainsi un contexte favorable, soit la « fenêtre d'opportunité », qui permet à la Tunisie de formuler des critiques et des revendications. La nécessité de justifier son refus sur la scène internationale offre l'opportunité aux représentants tunisiens d'adopter une posture dénonciatrice, sans provoquer de scandale diplomatique.

De ce fait, plusieurs critiques seront adressées à l'Union européenne durant les entretiens réalisés. Une critique générale formulée par les deux interviewés, et globalement soutenue par l'ensemble des pays du Maghreb, se base sur la volonté de changer de prisme conceptuel et de stopper la sécurisation de l'action publique migratoire. Dénonçant une imposition de la logique sécuritaire, Nabil Ammar met en évidence cette idée lorsqu'il critique l'attribution des fonds européens :

« Au lieu de donner de l'argent à Frontex, il faut investir dans la rive sud ! ».

Cette citation exprime l'agacement (et l'impuissance) que peut ressentir la Tunisie lorsque l'Union européenne entreprend constamment de renforcer son agence en charge du contrôle et de la gestion des frontières extérieures. Qui plus est, le fait que les budgets de Frontex soient augmentés régulièrement montre à la Tunisie que les politiques migratoires de l'Union européenne sont toujours sous-tendues par une logique de sécurisation et que leurs revendications ne sont pas prises en compte. D'après Nabil Ammar :

*« Les pays européens sont matrixés par **le populisme** et le **court-termisme**. Il faut voir plus large, plus globale pour régler le problème à la base, et non à la surface [...] Il faut créer des lignes d'interdépendances entre l'Union européenne et la Tunisie. Les pays européens com-*

prennent cela et ils nous le disent même, mais ils ne le font pas entièrement. Ils lient encore beaucoup coopération et réadmission. »⁸⁶

La Tunisie s'affiche ainsi contre les pratiques européennes et dénonce le manque de volonté de l'UE. Elle se place en « opposition » avec la méthode européenne et prône des méthodes de gestion moins sécuritaires et plus « globales ». La proposition européenne d'installer des *hotspots* permet alors à la Tunisie de formuler cette opposition puisqu'elle sert de justificatif aux représentants tunisiens. Le *hotspot* devient alors un élément symbolisant l'action publique migratoire européenne. Instrument très controversé depuis sa mise en place en Grèce et en Italie, la Tunisie peut se saisir de cette opportunité pour s'aligner sur l'avis des associations, ONGs, chercheurs qui dénoncent ce mode de gestion par « l'encampement ». En me parlant d'une « *politique pas terrible* » et en m'énonçant ses effets négatifs, Nabil Ammar critique ouvertement le modèle de gestion privilégié de l'Union européenne.

Néanmoins, il faut tout de même souligner que la Tunisie ne refuse pas toute gestion sécuritaire de la migration, elle-même étant adepte de méthodes parfois violentes envers les populations étrangères⁸⁷. Elle accepte depuis plusieurs années les équipements et les aides maritimes fournies par l'Union européenne pour le renforcement de ses frontières. C'est d'ailleurs une autre critique formulée par Nabil Ammar qui, dans le cadre d'une question relative aux relations UE-Tunisie, m'explique que la Tunisie n'est pas pleinement satisfaite de sa coopération avec l'Italie. En cause, des équipements de gestion des frontières promis par l'Italie dans le cadre d'accords bilatéraux. En effet, la Tunisie aurait reçu des navires en mauvais état de la part de l'Italie et seulement 60% de l'équipement promis aurait été envoyé selon Nabil Ammar. On voit donc ici que la Tunisie n'est pas entièrement contre une gestion sécuritaire des migrations.

⁸⁶ L'entretien n'ayant pas été enregistré, les quelques citations retranscrites durant l'entretien avec Nabil Ammar peuvent être approximatives. Bien que j'aie essayé de noter au mieux les phrases qui me paraissaient percutantes et intéressantes pour les faire apparaître dans le mémoire.

⁸⁷ La chercheuse et juriste Sophie-Anne Bisiaux m'a confirmée cette dimension lors de l'échange que nous avons eu le 19/03/2021. Elle m'a ainsi expliqué que la Tunisie est une démocratie récente et qu'elle a gardé des méthodes de gestion parfois violentes et coercitives envers les populations tunisiennes et migrantes. Après avoir passé plusieurs mois en Tunisie, Sophie-Anne Bisiaux a observé ce type de comportements de la part des forces de l'ordre tunisiennes (en plus des témoignages de migrants et migrantes qui ont confirmé cette dimension).

Pointant du doigt l'incapacité des États membres européens à coopérer, la Tunisie prône ainsi la mise en place d'une « *approche globale* », plus inclusive qui prend en compte les multiples aspects de la migration. Finalement, pour Nabil Ammar et Madame S, la solution réside dans une politisation de la question et à un arrêt de la « *gestionnarisation* »⁸⁸ du problème migratoire. Nabil Ammar prône ainsi un « *assouplissement* » des relations UE-Tunisie et une individualisation des relations entre l'UE et les pays tiers. En effet, « l'approche *hotspot* » a également été révélatrice de l'agacement tunisien de recevoir une proposition de coopération commune aux autres pays de transit africains. Depuis plusieurs années, la Tunisie déplore le fait que l'Union européenne ne prenne pas en compte le contexte politique particulier dans lequel elle se trouve depuis la Révolution. La Tunisie est certes un pays de transit mais en plus de la migration, elle doit faire face à d'autres défis économiques, politiques et sociales (*cf.* partie 2.2). Inopportunément, la proposition de la Commission européenne est donc venue rappeler à la Tunisie que l'UE n'était pas encore à offrir des solutions adaptées. De ce fait, la Tunisie a usé de la proposition européenne pour rappeler à ses interlocuteurs sa volonté de mettre en place des solutions plus adaptées à sa réalité, se ré-appropriant le devenir de la question migratoire.

La « résistance » tunisienne nous permet ainsi de comprendre que la Tunisie, et plus largement l'ensemble des pays tiers, ne sont pas sans capacité d'agir dans les arènes de négociation. Ils possèdent également des leviers qui leurs permettent d'orienter la négociation et d'influencer la conception des politiques migratoires européennes. Certes, les besoins européens en terme de gestion de la migration dominent les négociations et sont traités en priorité⁸⁹, mais les pays tiers ne sont pas dénués de ressources pour faire avancer les négociations dans leur sens. Conscients de l'importance de la gestion des flux migratoires pour l'Union européenne, les pays tiers savent tirer profit de leur position. Dans cette situation d'asymétrie et de domination, les États membres restent tout de même dépendants de la bonne volonté des pays tiers à mettre en oeuvre leurs politiques, comme nous l'a montré la proposition avortée des *hotspots*. Sans l'aval des pays tiers, l'Union européenne ne peut pas enclencher le trans-

⁸⁸ Entretien Nabil Ammar.

⁸⁹ C'est ce que m'expliquait Madame S lors de l'entretien lorsqu'elle me disait que « *les partenariats pour la réadmission [étaient] prioritaires* » et que « *toutes les négociations tournaient autour de la réadmission des migrants irréguliers* ».

fert de ses politiques publiques et ne peut donc pas externaliser sa gestion de la migration. Comme l'explique Ali Bensaad, « les régimes maghrébins voient dans ce rôle de « supplétif de la répression » un moyen de marchandage avec les pays européens. Après l'avoir nié, ils mettent en exergue la forte présence de migrants sur leurs territoires : la protection de l'Europe devient ainsi une sorte de « rente géographique » »⁹⁰. Par ailleurs, s'intéresser aux marges de manoeuvre permet également de mettre en lumière la capacité de formulation des revendications ouverte par la proposition européenne. La fenêtre d'opportunité va alors permettre à la Tunisie de mettre en avant sa conception et ses objectifs en terme de gestion de la migration et en terme de bonne coopération.

3.2. Gain de souveraineté et ré-appropriation de la gestion migratoire

Se saisissant de l'opportunité mise à disposition, la Tunisie va alors mettre en avant sa conception d'une bonne gouvernance des migrations qui repose sur une gestion globalisée des flux migratoires, c'est-à-dire une gestion multidimensionnelle qui lie différents enjeux et domaines d'action (développement, emploi, sécurité, etc). Selon Nabil Ammar et Madame S, l'Union européenne doit changer sa politique migratoire principalement fondée sur le volet sécuritaire et adopter une approche plus « *inclusive* », « *équitable* » et « *durable* »⁹¹. En mettant en place une approche globale des migrations, l'Union européenne assure une « *prospérité mutuelle* » qui passe par la mise en oeuvre de mécanismes de développement économique en faveur des pays tiers. Selon Nabil Ammar, il faut « *trouver un modèle simple et souple* » qui « *n'entrave pas les échanges sur une base légale* » pour éviter ce fameux *unfair* qui caractérise les politiques migratoires aujourd'hui. La vision tunisienne met en avant « *la richesse de la migration* » en opposition avec l'interprétation européenne. Madame S explique ainsi qu'il y a une nécessité à ce que « *les gens sachent que la migration participent au développement. Il faut mettre en valeur la migration, il n'y a pas que les côtés néfastes décrits par l'Union européenne [...] L'UE voit ça comme un fardeau, elle ne se focalise pas sur les avantages...* ». Cette posture adoptée par la Tunisie n'est cependant pas étonnante lorsque l'on songe à l'importance de l'économie de transit pour les pays africains (cf. Partie II, 2.1). Toute-

⁹⁰ <https://www.lemonde.fr/idees/article/2005/10/28/le-maghreb-pris-entre-deux-feux-par-ali-bensaad_704363_3232.html>, consulté le 27/05/2021.

⁹¹ Entretien Nabil Ammar

fois, il faut mentionner que cette approche n'est pas nouvelle puisque la politique migratoire européenne s'est orientée vers une « approche globale » en décembre 2005. Le Conseil européen l'a alors adopté en l'a définissant comme une « approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale ». Le constat sur lequel se base cette approche est toujours le même aujourd'hui. À cette époque, les pays tiers avaient formulé un rejet de l'approche purement sécuritaire de la politique migratoire européenne en demandant une approche inclusive qui liait les domaines d'action. En étudiant particulièrement le rôle du Maroc, Nora El-Qadim a mis en lumière l'implication des pays tiers dans l'élaboration de cette orientation politique. Selon elle, « l'approche globale européenne est donc le résultat de la conjonction entre les revendications des pays d'origine et un phénomène de transfert des politiques des États membres vers l'Union européenne »⁹². La revendication est donc ancienne et toujours portée par les pays tiers qui ont déjà exercé une influence sur la politique migratoire européenne par le passé.

Par ailleurs, le refus de « l'approche *hotspots* » a également permis à la Tunisie de pointer du doigt les dérives humanitaires de l'Union européenne. Quelles soient liées au développement des *hotspots* ou plus générales, la construction d'un récit autour de la gestion européenne permet à la Tunisie d'endosser un rôle de protecteur des droits de l'Homme. En me parlant longuement de la Libye et des dérives sécuritaires qui s'y produisent, notamment après 2017, Nabil Ammar met en avant une gestion migratoire opposée à celle de l'UE. Pointant du doigt les manquements européens, l'orientation politique proposée par la Tunisie apparaît alors comme la seule issue acceptable.

De ce fait, appuyer cette conception de la migration permet à la Tunisie de mettre en avant les politiques relatives à l'élaboration de voies de migration légale, c'est-à-dire les politiques de facilitation de visas, qui per-

« On doit protéger nos enfants car il y a des pratiques misérables, comme par exemple dans les centres de migrants en Italie »,

Madame S.

⁹² El-Qadim Nora, Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne, *op. cit.*, p.239.

avantageuses pour la Tunisie qui cherche à obtenir le plus grand nombre de facilitation durant les négociations.

On observe cette volonté d'orienter la politique migratoire européenne en regardant le travail du Ministère des Affaires sociales tunisien. Selon Madame S, la Tunisie est entrain d'actualiser un « *projet de stratégie* » relatif à la gouvernance des migrations qui se base sur 5 grands axes ; le renforcement de la gouvernance en matière de migration, la protection des droits et intérêts des migrants tunisiens et renforcement du lien avec le pays, le contribution de la migration au développement socio-économique au niveau local, regional et national, la promotion de la migration régulière des tunisiens et tunisiennes et la prévention de la migration irrégulière et enfin la protection des droits des migrants étrangers et des demandeurs d'asile en Tunisie. Selon Madame S, « *les axes montrent bien les priorités de la Tunisie ; on protège les migrants en Tunisie et on essaye de tirer du profit des migrants convenablement* ».

La Tunisie joue ainsi de la proposition de la Commission européenne pour mettre en avant ses propres objectifs en terme de politique migratoire. Elle ne fait pas que refuser catégoriquement, elle met en avant sa conception de la gestion migratoire. Le refus et le discours critique déployé servent à légitimer son action dans un premier temps, tandis que la poursuite des négociations permet à la Tunisie de formuler des revendications plus favorables à l'atteinte de ses objectifs. Cette formulation de revendications est importante pour comprendre les marges de manoeuvres de la Tunisie dans les arènes de négociations. La résistance ne passe pas que par le refus. Elle réside également par la capacité de la Tunisie à formuler des propositions, comme elle le fait en orientant sa politique nationale et en renforçant les négociations autour des politiques de facilitation de visas.

Un des aspects qui n'a pas encore été abordé dans cette étude mais qui sous-tend l'implantation d'un instrument tel que le *hotspot* est la perte de souveraineté qu'il peut engendrer. Quelle soit réelle ou ressentie, les questions de souveraineté sont primordiales car elles sont à la base de l'équilibre international. Lorsque l'Union européenne envisage le déploiement de plateformes de débarquement accompagnés de centres de rétention en Tunisie, elle projette de mettre en place des instruments d'action publique sur un territoire où elle n'exerce pas l'auto-

rité. Or, l'État est souverain sur son territoire et la proposition des *hotspots* vient ébranler un des éléments constitutifs de l'État tunisien. Cet élément essentiel de la mise en oeuvre des *hotspots* engendre des tensions entre le « système modèle » et le « système client » et vient ralentir le processus de transfert. Trop explicite, le transfert des *hotspots* peut être interprété comme un élément physique, et donc facilement perceptible, de la dominance européenne sur la Tunisie. La Niger, autre pays de transit ayant reçu la proposition d'installer des *hotspots* sur son territoire, avait ainsi rappelé à la Commission européenne qu'elle ne devait pas oublier « l'intérêt des ressortissants [nigériens] et que la souveraineté nationale devait faire l'objet de plus d'égards »⁹³. De par son fonctionnement et son positionnement géographique, le *hotspot* cristallise alors une limite à ne pas franchir pour l'Union européenne, au risque d'être perçu comme une ingérence par les pays tiers. Conscients de l'asymétrie en terme de pouvoir et de ressources, les pays tiers redoublent de vigilance pour sauvegarder leurs souveraineté nationale face à une Union européenne qui affûte toujours plus ses instruments. Dans cette optique, le refus de « l'approche *hotspot* » peut être interprété comme un (re)gain de souveraineté pour la Tunisie. Selon Nora El-Qadim, il y a parfois une « réaffirmation de la souveraineté du pays partenaires »⁹⁴ dans ce type de négociation. La Tunisie refuse catégoriquement la proposition de l'Union européenne et fait usage de ses failles (coopération difficile entre les États membres, montée du populisme, dérives sécuritaires, etc) pour ré-affirmer sa présence et imposer davantage sa vision de la bonne gestion migratoire.

Cette dimension met en lumière les enjeux qui découlent de la gouvernance des migrations. Malgré le fait qu'aucune loi internationale n'impose aux États de gérer leurs flux migratoires selon une orientation précise, la dimension internationale du phénomène migratoire oblige les États à coopérer. Comme le mentionne Antoine Pécoud, on passe « d'un objet largement associé à l'État et à son droit souverain à contrôler l'admission des étrangers [à des] migrations qui doivent devenir un objet de coopération internationale »⁹⁵. Les flux migratoires viennent ainsi redéfinir l'équilibre entre les États. La souveraineté ébranlée par les flux migratoires devient un enjeu pour les pays participant à la coopération. Qui plus est, cette question

⁹³ Note Migreurop, « Niger : ingérence et néocolonialisme, au nom du Développement », Mars 2017, n°6.

⁹⁴ Martine Brouillette, « El-Qadim Nora, Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 34 - n°1 | 2018, 265-267.

⁹⁵ Pécoud, Antoine. « États-nations, mobilité et citoyenneté dans le discours international sur les migrations », *Raisons politiques*, vol. 54, no. 2, 2014, pp. 67-85.

de la souveraineté n'est pas uniquement une préoccupation pour les pays tiers. L'Union européenne se retrouve également déstabilisée par l'arrivée de personnes migrantes sur son territoire. Se basant sur les recherches de Ferruccio Pastore, Lorenzo Gabrielli défend l'idée que la coopération internationale peut-être analysée comme un moyen mis en oeuvre par l'Union européenne pour regagner la souveraineté perdue par l'afflux migratoire⁹⁶. Selon Ferruccio Pastore ;

*« Faced with increasing difficulties in managing migration effectively and in meeting public expectations in what is an increasingly politicized and mediatised policy fields, States show a growing propensity to international cooperation as a path to sovereignty recovery »*⁹⁷

Cette dimension de « perte » et de « gain » de souveraineté était donc déjà présente chez les États membres qui ont orienté l'action publique internationale avec cette idée de sauvegarde de leur souveraineté. Dès 2005, Ferruccio Pastore nous explique comment la volonté d'internationaliser la gestion migratoire s'est mêlée à cette question de la souveraineté. On comprend alors la tension qui peut sous-tendre la proposition européenne. Dans le contexte général du transfert d'un gouvernement des migrations impulsé par l'Union européenne, on comprend que la proposition d'installer des instruments de gestion tels que les *hotspots* ait été perçue comme une ingérence de la part de l'Union européenne, qui « *oultre-passe ses droits* » selon le diplomate tunisien Nabil Ammar.

⁹⁶ Gabrielli, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *op, cit.*

⁹⁷ Pastore Ferruccio. "The Policies for the Management of International Migrations from the XX to the XXI Century. A Tale of Territorial Sovereignities and People on the Move." *Genus*, vol. 61, no. 3/4, 2005, pp. 347–367. *JSTOR*,

CONCLUSION

La présente étude nous a ainsi permis d'analyser les tenants et les aboutissants de « l'approche *hotspot* » élaborée par la Commission européenne. Partant du principe que cette approche s'inscrit dans un transfert de politiques publiques, et plus largement dans un transfert d'un gouvernement des migrations, l'analyse a mis en lumière la non-linéarité du processus enclenché par l'Union européenne. Puissance normative, exportatrice de valeurs et d'idéaux, le cas du *hotspot* a démontré que l'Union européenne n'arrive pas toujours à imposer ses politiques publiques. Le but de cette étude était d'analyser les relations entre l'Union européenne et la Tunisie autour de la mise en place de l'instrument du *hotspot* afin de dévoiler les multiples rapports de force qui sous-tendent sa mise en oeuvre. À travers cette entrée par l'instrument, nous avons mis en lumière le contexte dans lequel s'inscrit ce transfert. Avec une politique migratoire qui s'externalise de plus en plus, l'Union européenne affûte ses instruments dans une même logique sécuritaire depuis le début des années 2000. Si le *hotspot* représente un instrument parfaitement ajusté aux besoins européens en terme de gestion migratoire, il apparaît pour la Tunisie comme un fardeau qui augmenterait le nombre de personnes migrantes sur son territoire et qui l'obligerait à mettre en place sa législation relative au droit d'asile, créant *de facto* un « appel d'air » sur le continent africain. Dénoncé et refusé par la Tunisie, l'instrument du *hotspot* a ainsi mis en exergue les différents besoins et les différentes conceptions de la bonne gestion migratoire entre les deux interlocuteurs. Si ils sont certes touchés par la migration, ce n'est pas le même phénomène migratoire qui sévit sur leur territoire. Les conséquences et les enjeux étant différents, parfois opposés, les solutions unilatérales proposées par l'Union européenne ne peuvent pas convenir à la Tunisie. Néanmoins, dans ce jeu d'imposition, l'Union européenne possède de nombreux leviers lui permettant de dominer les arènes de négociations. Dépendante de l'UE, la Tunisie doit alors trouver des occasions pour orienter les négociations et faire prévaloir sa conception. La proposition européenne d'installer des *hotspots* dans les pays tiers représente alors une opportunité pour la Tunisie. En refusant catégoriquement le transfert, la Tunisie bénéficie d'une tribune pour dénoncer la dimension sécuritaire et la vision unilatérale de l'Union européenne, ralentissant parallèlement le transfert d'un gouvernement des migrations impulsé par l'UE. En défendant sa souveraineté et en rappelant à l'Union européenne ses besoins en matière de gestion migra-

toire, la Tunisie s'est ainsi réaffirmée dans les arènes de négociation. L'étude que nous avons menée nous permet alors de révéler les éléments qui sous-tendent le transfert des *hotspots*. Lorsque l'Union européenne envisage de transposer ses instruments d'action publique, elle impose un cadre normatif et institutionnel à ses pays partenaires. Ce cadre peut entrer en opposition avec les intérêts des pays tiers qui ne trouvent pas d'équilibre entre les coûts et les avantages d'une collaboration avec l'Union européenne. De ce fait, on peut alors s'interroger sur une redéfinition impulsée par les pays tiers. Les marges de manœuvre de ces pays étant plus élargies à ces moments là, ils peuvent jouer des arènes de négociations pour orienter la coopération. Les propositions avortées peuvent-elles avoir des effets de redéfinition de l'action publique migratoire européenne ? Dans le cas du transfert des *hotspots*, l'Union européenne abandonne-t-elle son objectif ou cherche-t-elle à rendre ses méthodes de négociation plus implicites pour imposer *in fine* son instrument aux pays tiers ?

SOURCES

Entretiens

- Entretien avec Nabil Ammar, réalisé le 17 mars 2021.
- Entretien avec Sophie-Anne Bisiaux, réalisé le 19 mars 2021.
- Entretien avec Madame S, réalisé le 22 avril 2021.

Rapports

- BERTOSSI, Christophe, EL OUASSIF, Amal, TARDIS, Mathieu, « L’agenda de l’Union africaine sur les migrations : une alternative aux priorités européennes en Afrique ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, février 2021.
- BISIAUX, Sophie-Anne. « Politiques du non-accueil en Tunisie : des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes », Rapport conjoint de mission FTDES Migreurop, juin 2020, p.110.
- DRIDI, Fahmi, « L’UE et la sous-traitance de la gestion des flux migratoires. Entre pays d’origine sûr et pays tiers sûr, on perd le Sud », Rosa-Luxemburg-Stiftung, juin 2020.

Littératures scientifiques

- GABRIELLI, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l’Union européenne avec l’Afrique. Un essai d’analyse. », *Politique européenne*, vol. 22, no. 2, 2007, pp. 149-173.
- EL-QADIM, Nora, *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz, 2005, p.507.

Document officiel

- Commission européenne « Migrations: Dispositifs régionaux de débarquement », Suivi des conclusions du Conseil européen du 28 juin 2019, 24 juillet 2018 (voir annexe n°2).

BIBLIOGRAPHIE

- AGIER, Michel. « L'encampement du monde », *Plein droit*, vol. 90, no. 3, 2011, pp. 21-24.
- BENSAAD, Ali, « Les migrations transsahariennes, une mondialisation par la marge », *Maghreb-Machrek*, 2005, 185pp.
- BENSAAD, Ali. *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*. Karthala, 2009. Passage, 434p.
- BISIAUX, Sophie-Anne. « La Tunisie, terre d'accueil... des politiques européennes », *Plein droit*, vol. 125, no. 2, 2020, pp. 27-30.
- BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019.
- BROUILLETTE, Martine. Chapitre IV. Du discours à la pratique : trajectoire d'une politique européenne de gestion des migrations mise en œuvre dans les pays frontaliers à l'UE
In : *Les frontières et la communauté politique : Faire, défaire et penser les frontières*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2016
- BROUILLETTE, Martine, « El-Qadim Nora, Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 34 - n°1 | 2018, 265-267.
- CASSARINI, Camille. « L'immigration subsaharienne en Tunisie : de la reconnaissance d'un fait social à la création d'un enjeu gestionnaire », *Migrations Société*, vol. 179, no. 1, 2020, pp. 43-57.
- CHANNAC, Frédérique. « Vers une politique publique internationale des migrations ? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 3, 2006, pp. 393-408.
- CLOCHARD, Olivier. « Le contrôle des flux migratoires aux frontières de l'Union européenne s'oriente vers une disposition de plus en plus réticulaire ». *Carnets de géographes*, n°1, octobre 2010.

- « Contre les migrants, l'Europe pactise avec les milices », *Plein droit*, vol. 126, no. 3, 2020, pp. 1-2.
- DAGUZAN, Jean-François. « Les politiques méditerranéennes de l'Europe : trente ans d'occasions manquées », *Politique étrangère*, vol. hiver, no. 4, 2016, pp. 11-24.
- EL-QADIM, Nora, *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz, 2005, p.507.
- GABRIELLI, Lorenzo. « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *Politique européenne*, vol. 22, no. 2, 2007, pp. 149-173.
- LAMORT, Sarah. « Introduction », *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, sous la direction de Lamort Sarah. Presses Universitaires de France, 2016, pp. 1-7.
- MENY, Yves, « Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet ». *L'Harmattan*, collection « Logiques politiques », Paris, 1993.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Les modèles voyageurs à l'épreuve des contextes », *Revue internationale des études du développement* 248, 2021-1.
- PASTORE, Ferruccio. "The Policies for the Management of International Migrations from the XX to the XXI Century. A Tale of Territorial Sovereignities and People on the Move." *Genus*, vol. 61, no. 3/4, 2005, pp. 347-367.
- PECOUD, Antoine. « États-nations, mobilité et citoyenneté dans le discours international sur les migrations », *Raisons politiques*, vol. 54, no. 2, 2014, pp. 67-85.
- PETITEVILLE, Franck, SMITH, Andy. *Analyser les politiques publiques internationales. Revue Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, 56 (3), pp.357-366
- PRESTIANNI, Sara. « L'externalisation, nouveau pilier européen de l'asile ». *Confrontations Europe*, n°123, Octobre-Décembre 2018.

- TASSIN, Louise. « Le mirage des *hotspots* . Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa », *Savoir/Agir*, vol. 36, no. 2, 2016, pp. 39-45.
- TASSIN, Louise. « L'approche *hotspots*, une solution en trompe-l'œil. Compte-rendu d'enquêtes à Lesbos et Lampedusa », Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. La Découverte, 2019, pp. 161-185.
- RITAINE, Évelyne. « Des migrants face aux murs d'un monde-frontière », Christophe Jaffrelot éd., *L'enjeu mondial. Les migrations*. Presses de Sciences Po, 2009, pp. 155-164.
- RODIER, Claire. « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations Société*, vol. 116, no. 2, 2008, pp. 105-122.
- RODIER, Claire. « 14. Externalisation des frontières au sud de l'Europe. L'alliance Union européenne-Libye », Ali Bensaâd éd., *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*. Karthala, 2009, pp. 343-362.
- Sous la direction de CLOCHARD, Olivier Dir. MIGREUROP, « Atlas des migrants en Europe : approches critiques des politiques migratoires », Armand Colin, Paris, 2017, p176.
- TULMETS, Elsa. « Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne. Pour une approche éclectique », *Politique européenne*, vol. 46, no. 4, 2014, pp. 8-32.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & Migrations*, vol. 1323, no. 4, 2018, pp. 23-29.
- ZEGHBIB, Hocine. « À l'ombre des circulations verticales subsahariennes, des circulations horizontales intra-maghrébines ? », *Migrations Société*, vol. 179, no. 1, 2020, pp. 131-148.
- ZIEGLER, Jean. *Lesbos, la honte de l'Europe*, Paris, Seuil, 2020. p.144.

Notes & Rapports

- BERTOSSI, Christophe, EL OUASSIF, Amal, TARDIS, Mathieu, « L’agenda de l’Union africaine sur les migrations : une alternative aux priorités européennes en Afrique ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, février 2021.
- BISIAUX, Sophie-Anne. « Politiques du non-accueil en Tunisie : des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes », Rapport conjoint de mission FTDES Migreurop, juin 2020, p.110.
- DRIDI, Fahmi, « L’UE et la sous-traitance de la gestion des flux migratoires. Entre pays d’origine sûr et pays tiers sûr, on perd le Sud », Rosa-Luxemburg-Stiftung, juin 2020.
- FTDES, Rapport du mois d’Octobre 2020 des mouvements sociaux, suicides, violences et migrations, (2020, octobre), <<https://ftdes.net/rapports/fr.octobre2020.pdf>>, consulté le 21/05/2020.
- Migreurop, « Niger : ingérence et néocolonialisme, au nom du Développement », Note, Mars 2017, n°6.
- Migreurop, « Tri, confinement et expulsion : l’approche hotspot au service de l’UE », Note de plaidoyer, septembre 2019.

Sitographie

- <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>>, consulté le 17/05/2021.
- <<https://www.la-croix.com/France/Immigration/hotspots-dEmmanuel-Macron-seront-hostspots-Libye-2017-07-28-1200866256>>, consulté le 18/12/20.
- <<https://www.touteurope.eu/revue-de-presse/conseil-europeen-face-au-defi-humanitaire-et-migratoire-la-solution-des-hotspots.html>>, consulté le 19/12/20.
- <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>>, consulté le 20/12/20.

- <<http://www.migreurop.org/article2979.html>>, vidéo de Migreurop sur les *hotspots*, consulté le 20/12/20.
- <<https://www.touteleurope.eu/societe/asile-et-migrations-en-europe-qu-est-ce-que-le-reglement-de-dublin/>>, consulté le 19/05/2021.
- <<https://nawaat.org/2021/02/19/droit-dasile-en-tunisie-grave-dans-la-constitution-meprise-par-les-lois/>>, consulté le 23/05/2021.
- <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia/>>, consulté le 24/05/2021.
- <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/rapport_activite_due_2017_fr_20062017.pdf>, consulté le 24/05/2021.
- <https://www.lemonde.fr/idees/article/2005/10/28/le-maghreb-pris-entre-deux-feux-par-ali-bensaad_704363_3232.html>, consulté le 27/05/2021.

Documents des institutions européennes

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005, «Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»
- Communiqué de presse, Commission européenne, « L'agenda européen en matière de migration quatre ans plus tard: les avancées importantes réalisées doivent être consolidées en raison de la situation instable », Bruxelles, 16 octobre 2019.
- « Déclaration de Barcelone et partenariat euro-méditerranéen », <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>>, consulté le 17/05/2021.
- COM(2016) 385 final du 07 juin 2016.
- Commission européenne « Migrations: Dispositifs régionaux de débarquement », Suivi des conclusions du Conseil européen du 28 juin 2019, 24 juillet 2018

ANNEXES

Annexe n°1 :



10 DOWNING STREET
LONDON SW1A 2AA
020 7930 4433

10 March 2003

THE PRIME MINISTER

Dear Costas,

I am writing to ask for a very short discussion at the Brussels European Council, perhaps under the international issues item, of an idea we have been developing to help deal with the problems of refugees and migration. Our idea is designed to achieve better management of the asylum process globally through improved regional management and transit processing centres. We have raised the idea with Commissioner Vitorino, Ruud Lubbers and the International Organisation for Migration, and have had preliminary discussions about it with a number of colleagues.

I am enclosing for you, and our other colleagues, a paper which describes the idea. What I have in mind is a brief discussion in Brussels as a result of which, if everyone agrees, we might invite the Commission to do some further work on these ideas, in consultation with the UNHCR, with a view to making proposals for our June meeting in Thessaloniki.

I am copying this letter to our colleagues in the European Council, as well as to colleagues in the new Member States.

Yours ever,
Tony

His Excellency Mr Costas Simitis

Annexe n°2 :

MIGRATIONS: DISPOSITIFS RÉGIONAUX DE DÉBARQUEMENT

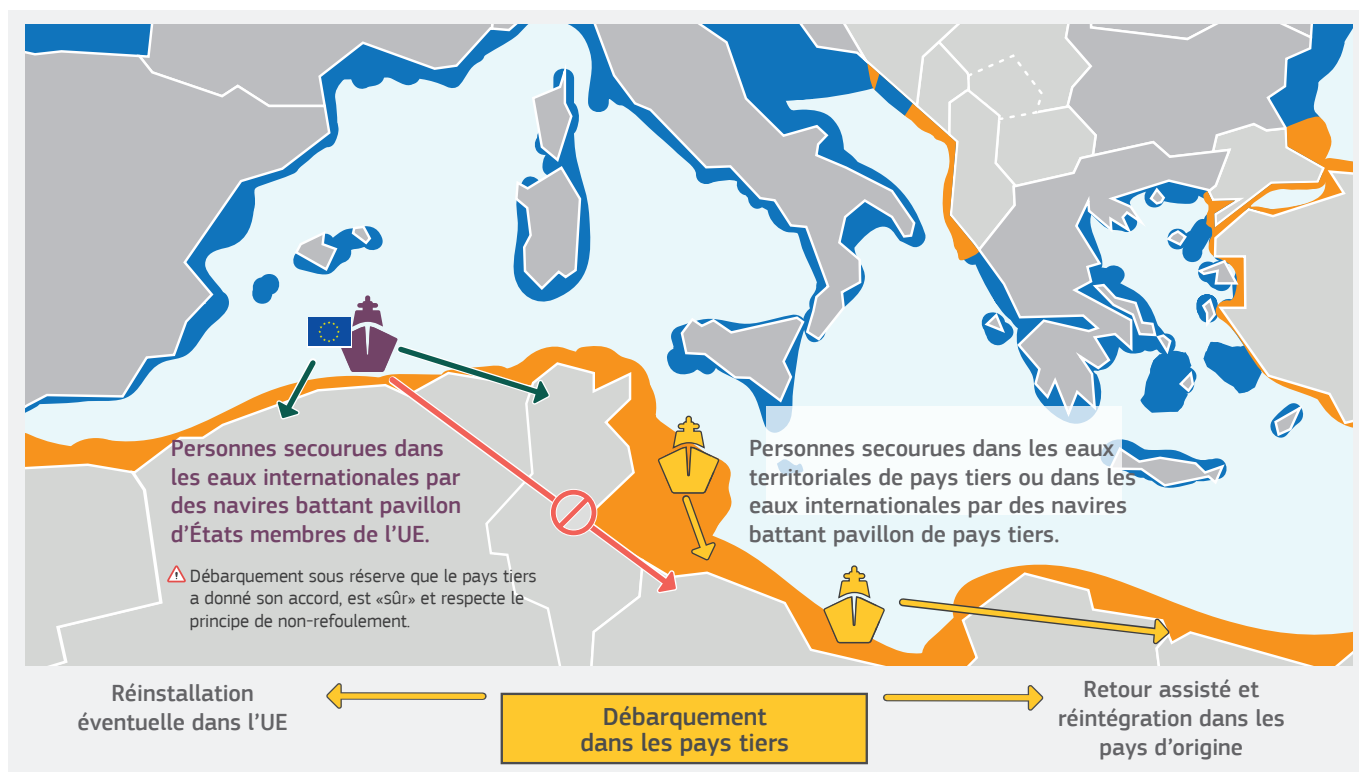
SUIVI DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DU 28 JUIN 2018



Dans ses conclusions des 28 et 29 juin, le Conseil européen a invité le Conseil et la Commission à examiner sans tarder le concept de plateformes régionales de débarquement, en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La Commission présente aujourd'hui une première ébauche de l'action qui pourrait être menée, s'inspirant de la proposition conjointe du HCR et de l'OIM.

Selon la proposition conjointe du HCR et de l'OIM, l'objectif des dispositifs régionaux de débarquement est de permettre un débarquement rapide et sûr, de part et d'autre de la Méditerranée, des personnes secourues en mer, conformément au droit international et notamment au principe de non-refoulement, ainsi qu'un **traitement responsable après le débarquement**. Dans cette conception, le fonctionnement des plateformes régionales de débarquement devrait aller de pair avec le développement de centres contrôlés dans l'UE: ensemble, ces deux structures devraient contribuer à un **réel partage des responsabilités au niveau régional** pour répondre à des défis migratoires complexes.

DÉBARQUEMENT DANS LES PAYS TIERS: LA SITUATION JURIDIQUE



CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ: cette carte est donnée à titre purement indicatif et n'a PAS pour but de désigner les délimitations précises des eaux territoriales ou de possibles points ou pays de débarquement.

■ eaux territoriales dans l'UE

□ eaux internationales

■ eaux territoriales dans des pays tiers

Le débarquement dans un pays tiers est possible si l'opération de recherche et de sauvetage est effectuée dans la mer territoriale de ce pays par ses garde-côtes ou par des navires d'autres pays tiers. Si l'opération de recherche et de sauvetage se déroule dans les eaux internationales et fait intervenir un bateau battant pavillon d'un État de l'Union, le débarquement peut toujours avoir lieu dans un pays tiers pour autant que le principe de non-refoulement soit respecté.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES DISPOSITIFS RÉGIONAUX DE DÉBARQUEMENT

- **Des règles claires pour tous:** afin de réduire le nombre des décès en mer et d'organiser un débarquement ordonné et prévisible, tous les États bordant la Méditerranée devraient être incités à établir des zones de recherche et de sauvetage et des centres de coordination de sauvetage maritime.
- **Un concept élaboré par le HCR et l'OIM,** qui contribueront à faire en sorte que les personnes débarquées puissent recevoir une protection si elles en ont besoin, y compris en étant orientées vers des programmes de réinstallation, ou, si elles n'ont pas besoin d'une protection, qu'elles puissent retourner dans leur pays d'origine, y compris en bénéficiant des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration gérés par l'OIM.
- **Des partenariats établis sur un pied d'égalité:** les activités à mener avec les pays tiers intéressés seront proposées sur la base des partenariats existants et accompagnées d'une offre de soutien adapté à leur situation politique, sécuritaire et socio-économique spécifique.
- **Pas de facteur d'attraction:** les personnes débarquées ayant besoin d'une protection internationale ne bénéficieront pas toutes des mesures de réinstallation disponibles et les points d'accueil devraient être établis le plus loin possible des points de départ de la migration irrégulière.
- **Pas de rétention, pas de camps:** à travers les dispositifs régionaux de débarquement, il s'agira d'appliquer un ensemble de procédures et de règles établies afin de garantir la sécurité et le bon ordre des débarquements et du traitement après le débarquement, dans le plein respect du droit international et des droits de l'homme.

SOUTIEN APPROPRIÉ DE L'UE

L'UE est prête à **fournir un soutien financier et opérationnel aux débarquements et aux activités après le débarquement**; elle est également disposée à contribuer à la gestion des frontières et à fournir d'autres formes de soutien, notamment:



Du matériel et des formations pour des activités de recherche et de sauvetage et la gestion des frontières



Une aide pour mettre en place des structures d'accueil adéquates et sûres et une assistance pour répondre à des besoins essentiels



Un soutien aux retours, y compris aux retours volontaires, et une aide à la réintégration



Un soutien à l'application de solutions au niveau local, y compris l'intégration locale, le séjour temporaire et les demandes d'asile dans un pays tiers



Une intensification des efforts de réinstallation, y compris un nouvel appel à engagements, si nécessaire, au-delà de l'actuel dispositif de 50 000 places

PROCHAINES ÉTAPES

