

La diplomatie migratoire dans la Tunisie contemporaine, ou comment naviguer entre la légitimation interne du régime et les peurs de l'Europe

Lorenzo Ghione
Docteurant à l'Université de Bologne

Les travaux de Lorenzo Ghione, doctorant en sciences politique et sociale à l'Université de Bologne, portent sur la diplomatie migratoire tunisienne depuis 2011 à l'aune des relations avec l'Union européenne (UE). En accueil scientifique à l'IRMC en 2023, il a pu mener en Tunisie des entretiens qualitatifs auprès de divers acteurs institutionnels ou privés.

Son enquête s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle la pression croissante exercée par l'UE pour contenir les flux migratoires en Tunisie a permis au président Saïed d'élaborer de nouvelles stratégies pour asseoir la légitimité de son régime et s'imposer sur la scène internationale. Cette recherche croise ainsi dynamiques migratoires, coopération internationale et stabilité interne du régime tunisien. Elle vise à montrer comment les formes de politisation des migrations, jointes à l'emplacement géographique de la Tunisie et aux tactiques narratives de publicisation, remettent en question la notion d'asymétrie vis-à-vis de l'UE.

Introduction

« Nous sommes tous dans le même bateau. Nous, les Tunisiens, l'Europe, surtout vous, les Italiens. Si la démocratie n'est pas rétablie rapidement en Tunisie, nous sombrerons vite dans le chaos. Le terrorisme se développera, la déstabilisation poussera les gens à partir, par tous les moyens. Plus de 500 000 migrants tunisiens pourraient tenter d'atteindre les côtes italiennes en très peu de temps »¹.

Cette déclaration est publiée dans l'un de plus importants journaux italiens par le chef du parti islamiste *Ennahdha*, Rached Ghannouchi, en prison depuis avril 2023. À l'époque de cette adresse, il venait juste d'être destitué de son rôle de président du parlement tunisien à la suite de l'« auto-coup d'État » du président Kaïd Saïed (International Crisis Group, 2023). En reliant la question des flux migratoires à la situation politique interne de la Tunisie, Ghannouchi invite ici les partenaires européens à intervenir en faisant usage d'un sentiment qu'il sait partagé par l'électorat italien et européen : la peur des migrations.

Plus précisément, cette déclaration s'insère dans les études sur la « diplomatie migratoire ». Au croisement entre la littérature des relations internationales et celle des études sur les migrations, la diplomatie migratoire « se concentre sur la façon dont les États utilisent la gestion de la mobilité transfrontalière des populations dans leurs relations étrangères, ou sur la façon dont ils utilisent des moyens diplomatiques pour atteindre des objectifs liés à la migration » (Adamson, Tsourapas, 2019, p. 116). Ce phénomène se manifeste le plus clairement dans les menaces que formule un État d'ouvrir ou de fermer ses frontières aux flux migratoires si ses requêtes ne sont pas satisfaites par un autre État, créant ainsi une situation propice à l'interdépendance et à la négociation.

Le phénomène n'est pas nouveau, et on peut en trouver plusieurs exemples au cours des

XIX^e et XX^e siècles (Tsourapas, 2017). Son importance actuelle dans l'espace méditerranéen est liée au contexte de pressions croissantes d'externalisation des frontières de la part de l'UE, auxquelles répond la vision stratégique que développent des pays partenaires au sujet des flux migratoires (Gazzotti *et al.*, 2022). Certains exemples empiriques aident à mettre en exergue la portée du concept ainsi que sa mise en pratique.

La diplomatie migratoire dans le voisinage européen

La Turquie d'Erdogan est le cas le plus souvent mentionné. La déclaration sur les migrations de 2016 envisage qu'en échange de l'autorisation donnée à la Grèce de renvoyer en Turquie tous les nouveaux migrants dits « irréguliers », l'UE accepte d'aider Istanbul en lui fournissant une aide financière de plus de 6 milliards d'euros, en s'engageant à accélérer sa demande d'adhésion à l'UE, et en permettant à ses citoyens d'accéder sans visa à l'espace Schengen (Greenhill, 2016 ; Adamson, Tsourapas, 2019). Cet épisode est révélateur du potentiel du chantage qui s'appuie sur les flux migratoires dans le contexte européen. Ainsi, en 2020, la Turquie, en violation de l'accord de 2016, a organisé le départ de quelque 13 000 migrants vers la Grèce, obligeant l'UE à de nouveau s'asseoir à la table des négociations et à garantir de nouveaux avantages à Erdogan (Cantat *et al.*, 2023).

La Libye de Kadhafi constitue un autre cas paroxystique de l'usage stratégique des migrations. Après avoir été politiquement isolée pendant de nombreuses années, la Libye a renforcé son rôle au sein de la communauté internationale en se positionnant comme *leader* dans la lutte contre la criminalité organisée à l'échelle internationale, notamment le terrorisme, grâce à son engagement en matière de migration avec l'Italie (Paoletti, 2011). Le cas libyen s'avère intéressant dans une perspective longitudinale, si l'on considère qu'avant cette forme de diplomatie coercitive vis-à-vis de l'Italie, Kadhafi a encouragé l'arrivée de migrants arabes et subsahariens à plusieurs reprises pour faire la promotion de sa politique panarabe et panafricaine (Tsourapas, 2017).

Avec la Libye et la Turquie, le Maroc se présente comme l'autre pays « fort » du voisinage européen. Après 2011, afin de renforcer ses liens stratégiques avec les pays d'Afrique subsaharienne, Rabat met en place une politique de complaisance vis-à-vis des immigrants subsahariens (Abourabi, Ferrié, 2022). Dans le même temps, en 2021, le Maroc ouvre ses frontières à Ceuta, permettant ainsi à environ 10 000 migrants subsahariens d'entrer en Espagne dans le but de faire pression sur le gouvernement espagnol par rapport à la question du Sahara occidental (Cantat *et al.*, 2023).

Un autre pays qui a connu un virage radical dans sa diplomatie migratoire est le Niger. Le premier pays d'Afrique de l'Ouest à avoir approuvé une loi anti-passeurs en 2015 (loi 36) sous la pression de l'UE a finalement fait volteface après le coup d'État d'août 2023, en abrogeant la loi 36 et en révoquant les accords de partenariat militaire avec Bruxelles. Après avoir fait preuve de complaisance à l'égard de l'externalisation des frontières européennes, Niamey a choisi d'abandonner sa tactique coopérative et opte pour une attitude résolument plus coercitive.

Le cas tunisien

Malgré le manque de ressources économiques et diplomatiques en comparaison avec celles de ses voisins puissants, à savoir l'Algérie et la Libye, la Tunisie ne fait pas exception en termes de diplomatie migratoire. En raison de l'augmentation du nombre de départs depuis ses côtes vers la fin de l'année 2022, la Tunisie s'est brusquement imposée comme un pays de première importance dans la politique étrangère de l'UE. Les visites diplomatiques du côté européen se sont multipliées au premier semestre de 2023 jusqu'à la signature, en juillet, d'un mémorandum d'entente correspondant à un soutien économique de la part de Bruxelles, contre l'assurance « d'améliorer encore la gestion des frontières de la Tunisie » (Commission européenne, 2023). Toutefois, après la signature de cet accord, le président Saïed décide de modifier sa diplomatie migratoire vis-à-vis de l'UE,

1. « Siamo tutti sulla stessa barca. Noi tunisini, l'Europa, in particolare voi italiani. Se in Tunisia non sarà ripristinata la democrazia al più presto, rapidamente scivoleremo nel caos. Potrà crescere il terrorismo, la destabilizzazione spingerà la gente a partire, in ogni modo. Oltre 500 000 migranti tunisini potrebbero cercare di raggiungere le coste italiane in tempi molto brevi ». Propos recueillis par Lorenzo Cremonesi dans le *Corriere della sera Esteri* (30 juillet 2021).

jusqu'alors pleine de complaisance envers Bruxelles. On constate ainsi une nouvelle approche politique du côté tunisien, que nous pouvons résumer en trois « P » : position, politisation et publicisation.

Position

Au-delà de son statut historique de pays d'émigration, la Tunisie se positionne aujourd'hui comme le premier pays de transit en Afrique du Nord vers les côtes européennes. La contingence historique liée à la priorité conférée par Bruxelles à l'externalisation des frontières a ouvert un éventail de nouvelles opportunités pour la politique étrangère de Tunis.

Politisation

Pour éviter des contrecoups électoraux, les gouvernements tunisiens de l'après-2011 ont manifestement cherché à traiter les problématiques migratoires davantage comme des questions techniques (Natter, 2022). Cette tendance semble s'inverser aujourd'hui (Cassarini, Geisser, 2023). La politisation des questions migratoires trouve un écho dans le *modus operandi* du président, lorsqu'il déclare que les migrants subsahariens sont :

« [...] victimes d'un système mondial qui les traite non pas comme des êtres humains, mais comme de simples numéros, et il est inacceptable que nous jouions les gendarmes pour d'autres pays » (Euronews, 2023).

Publicisation

Lorsque les processus de négociation sont soumis à un examen public, les dirigeants politiques sont incités à afficher stratégiquement une position de force et à se présenter comme des négociateurs déterminés (Stasavage, 2004). L'intérêt européen sans précédent pour les flux migratoires en Tunisie est arrivé à point nommé : au milieu du processus de légitimation du régime que Kais Saïed recherche en se présentant comme l'homme fort du peuple, opposé aux élites corrompues qui ont sapé la grandeur de la Tunisie depuis la révolution de 2011.



Il convient ici de prendre en compte le contexte. La nouvelle diplomatie de la Tunisie en matière de migrations – avant même de servir de réponse aux pressions européennes – est le produit naturel de la gouvernance de Saïed. Cette gouvernance s'appuie sur une forte politique identitaire à l'intérieur (Cassarini, Geisser, 2023), et à l'extérieur sur un discours souverainiste porté à son paroxysme. L'importance que recouvrent actuellement les questions migratoires nous rappelle que l'étude du contexte ne constitue jamais une fin en soi, mais plutôt qu'elle fournit des éléments d'analyse fondamentaux pour « comprendre pourquoi les agents agissent comme ils agissent, pensent comme ils pensent » (Bigo, 2017, p. 36). À cet égard, il faut rappeler qu'une pierre angulaire de la gouvernance saïdienne est la politique du bouc émissaire, appliquée à plusieurs domaines : pénuries alimentaires, trous dans le budget de l'État, transports publics défectueux et migrations en provenance d'Afrique subsaharienne. C'est ainsi que le 21 février 2023, le président appelle à prendre des « mesures urgentes » contre l'immigration

subsaharienne dite « irrégulière » en Tunisie, associant la présence des migrants à « la violence, [aux] crimes et [aux] actes inacceptables » (Agence France-Presse, 2023). Dans cet esprit, une semaine après avoir pris les pleins pouvoirs, le président Saïed affirme qu'il existe :

« des gens qui encouragent [l'immigration irrégulière] pour dire ou suggérer que le processus électoral, notamment présidentiel, n'a pas atteint les objectifs du peuple tunisien »².

La posture belliqueuse du président envers les requêtes européennes s'inscrit dans un narratif plus étendu qui le présente comme l'homme capable de juguler les injonctions néo-coloniales de Bruxelles. Cette opinion gagne de plus en plus de terrain au sein de la population tunisienne, en particulier à la lumière de la position de l'UE à l'égard de l'occupation israélienne de Gaza depuis le 7 octobre 2023. La quête de légitimation du nouveau régime

politique, qui tourne largement autour de la figure et des actes de son président, est intimement liée aux récits déployés par celui-ci. Toutefois, l'image d'un président qui ne veut pas être « le garde-frontière de l'Europe » (Africanews, 2023) tranche avec les données sur les migrations qui montrent une sécurisation de la frontière en constante expansion : en effet, depuis le début de l'année 2023, on compte plus de 50 000 interceptions de migrants en mer, l'ouverture du premier centre commun de formation à la gestion des frontières financé par l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas, et des projets de coopération indirecte avec Frontex.

Conclusion

En Tunisie, le discours souverainiste fort, combiné à une approche des requêtes européennes à l'évidence plus souple, laisse supposer que la « carte » des flux migratoires a permis à Kais Saïed de renforcer sa légitimité intérieure sans

2. Cité par ABDELMOULA Mohamed R., 2022, "Irregular Migration in Kais Saïed's Discourse", *The Legal Agenda*, 18 juillet.

pour autant perdre le soutien matériel et immatériel de son partenaire principal, l'UE.

Mais au-delà du cas tunisien, il existe une raison théorique fondamentale pour rendre sa place à la diplomatie migratoire dans les sciences sociales. Depuis les travaux très influents du père du réalisme Kenneth Waltz sur les trois niveaux d'analyse (le système, l'État, l'individu) :

« l'idée que l'international fonctionne comme un "niveau" indépendant (de la réalité) qui est séparé du national, continue d'être la doxa qui aide à constituer la discipline des relations internationales » (Bigo, 2017, p. 28).

En revanche, la diplomatie des migrations nous permet d'explorer les multiples « lignes transversales » de connexion entre deux niveaux – l'État et le système international. La première de ces lignes est constituée par les négociations, qui rendent manifeste l'interdépendance entre les intérêts de politique étrangère et les équilibres politiques internes. Mais le trait le plus caractéristique de la diplomatie migratoire est sa capacité à questionner l'un des postulats élémentaires des relations internationales : l'asymétrie Nord-Sud. El Qadim (2017) l'explique en ces termes :

« [...] les négociations sur la migration, y compris les négociations internationales sur la migration et le contrôle des frontières de manière plus générale, constituent un cas particulièrement intéressant pour l'agenda de décentrement car les politiques migratoires concernent la définition et la redéfinition même des frontières entre les États, entre les "pays de destination" ou les "pays d'origine" / "pays de transit". En tant que telles, elles sont le lieu d'une contestation asymétrique entre les personnes et leur libre circulation » (p. 145).

Bibliographie

ABDELMOULA Mohamed R., 2022, "Irregular Migration in Kais Saïed's Discourse", *The Legal Agenda*, 18 juillet.

ABOURABI, Yousra, FERRIÉ Jean-Noël, 2019, « La politique migratoire du Maroc comme instrument de sa diplomatie africaine », *Afrique(s) en mouvement*, n° 1, p. 68-80.

ADAMSON Fiona B., TSOURAPAS Gerasimos, 2019, "Migration Diplomacy in World Politics", *International Studies Perspectives*, vol. 20, n° 2, p. 113-128.

AFRICANEWS, 2023, « Kais Saïed, "La Tunisie ne peut être le garde-frontière de l'Europe" », 20 mai.

AGENCE FRANCE-PRESSE, 2023, « Tunisie : des ONG dénoncent le discours "raciste" de Kais Saïed contre les migrants », *TV5 Monde*, 22 février.

BIGO Didier, 2016, "International political sociology: Rethinking the international through dynamics of power", *International Political Sociology: Transversal Lines*, p. 24-48.

CANTAT Céline, PÉCOUD Antoine, THIOULET Hélène, 2023, "Migration as crisis", *American Behavioral Scientist*.

CASSARINI Camille, GEISSER Vincent, 2023, « Une politisation en devenir ? L'immigration subsaharienne dans les tourments d'une xénophobie stratégique », *Afrique(s) en mouvement*, n° 6, p. 72-81.

CREMONESI Lorenzo, 2021, « Ghannouchi al Corriere: "Se l'Italia non ci aiuta a ritrovare la democrazia, decine di migliaia di migranti pronti a partire" », *Corriere della sera Esteri*, 30 juillet.

EL QADIM Nora, 2017, "De-Europanising European Borders. EU-Morocco negotiations on migrations and the decentring agenda in EU studies", in M. Woons, S. Weier (eds), *Critical Epistemologies of Global Politics*, *E-International Relations Publishing*.

EURONEWS, 2023, "European leaders offer more aid to Tunisia amid efforts to curb migration", 11 juin.

GAZZOTTI Lorena, MOUTHAN Melissa, NATTER Katharina, 2023, "Embracing complexity in 'Southern' migration governance", *Territory, Politics, Governance*, vol. 11, n° 4, p. 625-637.

GREENHILL Kelly M., 2016, "Open arms behind barred doors: fear, hypocrisy and policy schizophrenia in the European migration crisis", *European Law Journal*, vol. 22, n° 3, p. 317-332.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2023, "Steering Tunisia away from default", *International Crisis Group. Commentary*, 4 octobre.

NATTER Katharina, 2022, « La politique migratoire tunisienne : les conséquences ambiguës de la démocratisation », *Heinrich Böll Stiftung. Analyse*, 24 juin.

PAOLETTI Emanuela, 2011, "Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya", *Political Studies*, vol. 59, n° 2, p. 269-289.

STASAVAGE David, 2004, "Open-door or closed-door? Transparency in domestic and international bargaining", *International organization*, vol. 58, n° 4, p. 667-703.

TSOURAPAS Gerasimos, 2017, "Migration diplomacy in the Global South: cooperation, coercion and issue linkage in Gaddafi's Libya", *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 10, p. 2367-2385.

De gauche à droite : le Premier ministre néerlandais Mark Rutte, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, le président tunisien Kais Saïed et la Première ministre italienne Giorgia Meloni à Tunis, le 16 juillet 2023.
© Présidence de Tunisie/AFP

