



Les politiques migratoires en Méditerranée occidentale : contexte, contenu, perspectives

Delphine Perrin

Chargée de recherche au Centre d'études et de recherches internationales et communautaires à l'Université d'Aix-Marseille

email : Delphine.Perrin@EUI.eu



Cette conférence de France terre d'asile à Tunis illustre un fait : un effet notable de l'évolution des migrations et des politiques migratoires en Méditerranée occidentale ces 10 dernières années est de parler désormais de migration dans les pays maghrébins, non seulement de l'émigration des Maghrébins vers l'Europe comme c'était déjà le cas auparavant, mais aussi de la migration vers les pays maghrébins, dans ces pays et à travers ces pays. Il y a 10 ans, les premiers chercheurs s'étant intéressés à la question avaient les plus grandes difficultés à

pouvoir en discuter et à obtenir des informations. Aujourd'hui, la société civile, au Maroc et en Tunisie particulièrement, s'est saisie de la question et c'est un phénomène très positif.

Entre-temps, les politiques migratoires en Méditerranée occidentale ont connu de profonds changements et l'on peut constater une convergence grandissante des politiques migratoires entre les deux rives de la Méditerranée, et au sein du Maghreb.

L'évolution vers une convergence des politiques migratoires, singulièrement dans un sens plus restrictif, est néanmoins une évolution mondiale. Bien que les intérêts des Etats divergent en matière de migration, la tendance à construire des murs – au sens propre comme au figuré -, à enfermer, à expulser, à contenir se retrouve autant en Australie qu'en Afrique du Sud, dans l'Union européenne (UE) qu'en Inde.

Au Nord de la Méditerranée

La communautarisation de la politique d'immigration et d'asile et la fusion de l'espace Schengen et de l'UE lancées par le traité d'Amsterdam (1997-99) ont entraîné la nécessité d'harmoniser les règles d'entrée et de séjour dans l'UE et une volonté de renforcer les frontières extérieures de l'UE. Elles ont mené à la réforme de l'ensemble des législations et politiques d'asile et d'immigration dans les Etats membres en vue de leur harmonisation. La communautarisation impliquait par ailleurs l'adoption des décisions à la majorité qualifiée des



Maison du Droit et des Migrations

**Colloque - Pour un partenariat fort et équilibré en matière de circulation dans l'espace euro-méditerranéen
Etat des lieux, enjeux, perspectives – Tunis, 25 octobre 2013**

Etats membres dans les domaines de l'immigration et de l'asile et la compétence des institutions de l'UE, singulièrement celle de la Commission européenne (pour initier des décisions et contrôler leur application, conclure des accords internationaux) et celle de la Cour de justice de l'UE – dont la compétence a cependant peu été sollicitée jusqu'ici.

Le Sommet de Tampere en 1999 lança l'idée d'un partenariat avec les pays d'origine et de transit des migrants, d'abord appliqué vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est, futurs adhérents à l'UE, puis vers le voisinage méridional de l'UE, tandis que le Sommet de Séville en 2002 proposa d'inclure désormais la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'UE. Ces idées impliquaient d'associer davantage les pays d'origine et de transit de migrants dans le contrôle (en amont) des frontières européennes et de partager avec eux la responsabilité de l'immigration destinée et parvenue dans l'UE.

La migration était déjà un élément de négociation entre l'UE et le Sud de la Méditerranée auparavant (notamment dans le cadre du processus de Barcelone en 1995 et dans les relations d'Etat à Etat), mais elle devient désormais un élément central des relations entre les deux rives de la Méditerranée – à l'échelle bilatérale et avec l'UE. Les Etats du Sud de la Méditerranée ont été appelés à contrôler et contenir l'émigration de leurs propres ressortissants, ainsi que – et c'est la nouveauté du début des années 2000 – celle des étrangers sur leur territoire.

Emerge progressivement et insidieusement une conditionnalité migratoire à la coopération, sur le modèle de la conditionnalité politique des années 90, conditionnalité migratoire devenue officielle seulement en 2011 (Communication de la Commission du 18/11/11 « Approche globale de la migration et de la mobilité »).

Au Sud de la Méditerranée

Les pays maghrébins résistent un temps aux demandes européennes à leur égard, affirmant ne pas vouloir se faire les garde-frontières de l'Europe – ceci surtout pour négocier à plus haut prix leur contribution. Car tous, y compris l'Algérie qui eut le verbe le plus haut à ce sujet, modifièrent finalement leurs politiques migratoires dans le sens d'une plus grande répression de l'irrégularité. Cette évolution est principalement révélée par la vague de réformes législatives qui affecte singulièrement le Maghreb entre 2003 et 2010. Elle est entamée en 2003 par la réforme profonde du droit des étrangers et de la mobilité au Maroc, qui datait encore du protectorat français – pour dire à quel point le sujet était inaudible. Elle se poursuit par la réforme tunisienne de 2004, limitée à un volet répressif de l'assistance à la migration irrégulière, et des réformes en Libye (2004, 2005 puis 2010). Puis vient l'Algérie en 2008 (grande réforme du droit des étrangers) et 2009 (réforme du Code pénal). Parallèlement, un grand et long projet de loi sur l'immigration et l'asile est discuté en Mauritanie depuis 2008 et une partie, celle sur le trafic de migrants, a fait l'objet d'une loi en 2010.



Maison du Droit et des Migrations

**Colloque - Pour un partenariat fort et équilibré en matière de circulation dans l'espace euro-méditerranéen
Etat des lieux, enjeux, perspectives – Tunis, 25 octobre 2013**

Le contenu transversal de ces nouvelles lois :

- Rationalisation de l'immigration et de la politique migratoire au Maroc, en Algérie, en Libye (en projet en Mauritanie) : clarifier les conditions d'obtention de titres de séjour, les procédures, etc.
- Ebauche de protections au Maroc, en Algérie (en projet en Mauritanie) : protection substantielle (Maroc) ou procédurale (Algérie et Maroc) contre l'expulsion, recours contre les refus de délivrance de titres de séjour, etc.
- Développement et renforcement des délits et sanctions au Maroc, en Algérie et en Tunisie : développement des délits liés à l'assistance à la migration irrégulière, accroissement des sanctions pour entrée ou séjour irrégulier.
- Avènement du délit de sortie irrégulière du territoire (ou « émigration irrégulière » mentionnée par la loi marocaine) au Maroc, en Algérie et en Tunisie (où le délit existait déjà) : s'appliquant tant aux nationaux qu'aux étrangers.

Les effets de ces réformes :

- La rationalisation des politiques d'immigration et les garanties et protections ont eu peu ou pas d'effet en pratique.
- Tandis que lors de l'adoption de ces lois, les migrants « subsahariens » étaient la cible affichée des gouvernements maghrébins (comme éléments de la « migration de transit »), dans les faits, on constata :

*une répression accrue à l'encontre des nationaux, pour assistance à l'émigration irrégulière ou pour émigration irrégulière, avec des procès et des condamnations au Maroc, en Tunisie et en Algérie (ici surtout pour émigration irrégulière des nationaux). A cet égard, il a été observé en Tunisie un usage abusif du recours à la loi de 2004 pour des sanctions accrues, tandis qu'au Maroc une absence de recours à la loi de 2003 insuffisamment connue de l'administration (recours privilégié au code pénal).

*pas ou peu de répression selon la loi à l'encontre des Subsahariens, mais l'accroissement des mauvais traitements et des expulsions à la frontière.

-Le cadre répressif et autoritaire de l'Etat s'est vu renforcé et légitimé par l'objectif de contrôler les migrations. Certains chercheurs s'interrogent sur le rôle des politiques migratoires répressives autour de la Méditerranée dans les révolutions de 2011, du fait qu'elles ont impliqué la disparition d'une soupape d'espoir pour les individus et de sécurité pour les Etats incapables d'offrir un avenir à leur population. Ces lois et politiques sont



Maison du Droit et des Migrations

**Colloque - Pour un partenariat fort et équilibré en matière de circulation dans l'espace euro-méditerranéen
Etat des lieux, enjeux, perspectives – Tunis, 25 octobre 2013**

globalement impopulaires. En affichant comme cible les « Subsahariens », elles auraient par ailleurs contribué à un développement du racisme, ou à sa plus grande visibilité.

- L'informalité de l'immigration (et la facilité d'accès au travail comme en Libye) est désormais considérée comme de l'irrégularité, sans que les conditions de régularisation ne connaissent de progrès significatifs (c'est l'objet actuellement de réflexion et de réforme au Maroc).
- La question de la compatibilité entre le développement de politiques migratoires plus restrictives et l'objectif de favoriser la circulation intra-africaine et intra-maghrébine (proclamé depuis 50 ans et fondé sur un réseau d'accords bilatéraux) est posée.
- L'impact sur des relations diplomatiques déjà difficiles quand de potentiels émigrés sont incarcérés en pays voisin (Marocains et Algériens en Tunisie par exemple) pousse aux pratiques « sauvages » d'expulsion plutôt que de rapatriement.

Les évolutions récentes (post-2011)

Le comportement de l'UE en a choqué plus d'un pendant la guerre en Libye et le chaos en Tunisie et en Egypte : envoi d'émissaires en Egypte et en Libye pour réclamer de rétablir les contrôles maritimes, demande à la Tunisie de rapatriement (ce que la Tunisie a d'abord refusé puis accepté en limitant cela aux Tunisiens), extension du mandat de Frontex en Méditerranée pour empêcher les traversées de la Méditerranée, crise de la politique d'asile et du système Schengen dans l'UE.

Beaucoup, au Sud, ont cru à un changement des rapports entre l'UE et les pays maghrébins et au changement des politiques migratoires après 2011, du fait que le maître-mot des révoltes avait été « dignité ». Mais les anciennes orientations ont été confirmées, voire renforcées, même en Libye sans gouvernement réel (où l'assistance de l'UE pour le renforcement du contrôle des frontières a été lancée – EUBAM). La Commission européenne a avalisé et généralisé la conditionnalité migratoire à la coopération, ce qui signifie que le développement du contrôle des frontières et l'endigement effectif des migrants, « volontaires » ou non, dans les pays du Sud de la Méditerranée constituent une condition préalable à tout type de coopération avec l'UE.

La Tunisie, l'Egypte et la Libye sont maintenant couvertes par un Programme de protection régional pour les aider à développer leur capacité de protection, par une aide financière et technique et la promesse d'accroître les réinstallations vers l'UE. Or, cela fait 10 ans que l'UE et le HCR tentent de développer les politiques d'asile en Afrique du Nord, sans succès, du fait de la crainte de ces gouvernements de voir l'UE se décharger de sa responsabilité de protection sur la rive sud de la Méditerranée. Aujourd'hui, ce risque de transfert de responsabilité perdure, d'autant que les réinstallations de réfugiés vers l'UE restent insuffisantes et faibles. Par ailleurs, des pays comme la Libye sont incapables d'assurer une protection des réfugiés sur leur territoire.



Maison du Droit et des Migrations

**Colloque - Pour un partenariat fort et équilibré en matière de circulation dans l'espace euro-méditerranéen
Etat des lieux, enjeux, perspectives – Tunis, 25 octobre 2013**

Des évolutions importantes se font jour néanmoins, en particulier au Maroc et en Tunisie où les deux pays entreprennent d'élaborer une politique d'asile – la Tunisie a un projet de loi et le Maroc a ouvert en septembre 2013 un bureau des réfugiés à Rabat.

Surtout, les sociétés civiles se développent et se saisissent de la question des immigrés au Maroc et en Tunisie. D'importants changements sont à attendre au Maroc où le Roi a demandé une réforme des comportements vis-à-vis des immigrés et l'élaboration d'une politique d'immigration, ainsi qu'un travail pour lutter contre la discrimination raciale.

Parallèlement à ces évolutions sociétales dans certains pays maghrébins, il existe une demande forte et grandissante de rééquilibrage des relations avec l'UE. La conscientisation croissante d'être des terres d'immigration n'implique pas un renoncement aux revendications liées au droit à la mobilité et aux possibilités d'émigrer. Face au maintien de politiques européennes fermées ou peu ouvertes en la matière, les populations du Sud soutiennent généralement l'adoption de mesures qui, même symboliques, se révèlent plus offensives, telles que la réciprocité en matière de visa, comme l'applique déjà l'Algérie et comme vient de l'introduire le Sénégal. A sous-estimer et méconnaître ces aspirations en maintenant une politique trop déséquilibrée, les Etats européens prennent le risque, non seulement de l'inefficacité et d'un impact humain déplorable, mais aussi de conséquences dommageables pour leurs propres intérêts.