



Universiteit
Leiden
The Netherlands

(Trans)formations de l'État et gouvernance des migrations forcées en Tunisie

Müller-Funk, L.; Natter, K.

Citation

Müller-Funk, L., & Natter, K. (2023). (Trans)formations de l'État et gouvernance des migrations forcées en Tunisie. *Afrique(S) En Mouvement*, 6, 31-41.
doi:10.3917/aem.006.0031

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3716553>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

(Trans)formations de l'État et gouvernance des migrations forcées en Tunisie

Lea Müller-Funk, Katharina Natter

DANS **AFRIQUE(S) EN MOUVEMENT** 2023/2 (N° 6), PAGES 31 À 41
ÉDITIONS **UNIVERSITÉ INTERNATIONALE DE RABAT**

ISSN 2820-7378

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-afrique-en-mouvement-2023-2-page-31.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Université Internationale de Rabat.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

(Trans)formations de l'État et gouvernance des migrations forcées en Tunisie*



Lea Müller-Funk

Chercheuse au département de la Migration et de la mondialisation de l'Université de Formation continue de Krems (Université du Danube-Krems) depuis 2022.



Katharina Natter

Professeure-assistante à l'Institut de Sciences politiques de l'Université Leiden.

Résumé

Comment les États gouvernent-ils les migrations forcées lors des moments critiques de leur (trans) formation ? En s'appuyant sur des entretiens et des documents d'archives de la Tunisie entre 1950 et 2020, cet article analyse la manière dont l'État tunisien a géré l'arrivée massive de migrants forcés en provenance des pays voisins à deux moments critiques de sa formation : l'arrivée des Algériens après l'indépendance tunisienne en 1956, dans le contexte de la guerre d'indépendance algérienne, et l'arrivée des Libyens après la révolution tunisienne en 2011 dans le cadre du conflit libyen. Notre analyse montre que l'approche politique vis-à-vis les migrations forcées est directement liée à la transformation de l'État tunisien au niveau national, bilatéral et international : pendant la guerre d'indépendance algérienne, la redéfinition de l'État tunisien postcolonial comme État solidaire avec l'indépendance algérienne et sa défense de la souveraineté nationale au niveau

international ont entraîné soutien et ouverture envers les réfugiés algériens, suivis par leur rapatriement. En revanche, l'État tunisien s'est montré réticent à fournir une aide humanitaire et des permis de séjour aux Libyens. En fait, la Tunisie a répondu à l'arrivée massive des Libyens par une politique de « laisser-faire stratégique » – une politique d'absence stratégique de l'État, ce qui était lié au fait que la Tunisie post-révolutionnaire se concentrait sur la démocratisation de ses institutions, la redéfinition de sa position au niveau bilatéral et international et la survie de l'État face à une situation économique et politique fragile.

Mots-clés : gouvernance, réfugiés, Afrique du Nord, transformation, État.

(*) Cet article s'inspire en partie du *working paper* en langue anglaise « Forced migration governance at critical junctures of state formation in Tunisia » publié en 2022 dans la MAGYC Working Paper Series (WP 4.2). Cependant, l'argument initial a été retravaillé et l'article entièrement restructuré pour la présente publication.

Introduction

La gouvernance des migrations (1) – y compris les réponses aux migrations forcées à grande échelle – est un domaine de politique publique unique dans le sens où c'est à travers la gouvernance des migrations que les États performant leur souveraineté (cf. Torpey, 1997 ; Zolberg, 1978 ; Vigneswaran et Quirk, 2015, McKeown, 2008 ; Adamson et Tsourapas, 2020 ; Natter, 2023). D'un point de vue institutionnaliste historique, c'est dans des moments de « jonction critique » – une situation de grande incertitude durant laquelle un changement structurel profond est possible (Collier et Collier, 1991 ; Pierson, 2000 ; Capoccia et Kelemen, 2007) – que l'on peut observer au mieux les priorités et structures d'un État.

L'indépendance et la démocratisation représentent deux moments cruciaux de jonction critique – des moments où le contrat social est renégocié, où les récits d'identité nationale sont réécrits, où la dynamique du pouvoir socio-économique et les alliances de politique étrangère sont revisitées. Les réponses à la migration au cours de ces périodes sont donc particulièrement intéressantes, car elles permettent de comprendre le délicat équilibre entre l'affirmation de la souveraineté nationale et la position géopolitique de l'État.

Récemment, des études ont en effet montré comment la gouvernance des migrations

forcées a joué un rôle central dans l'histoire de la construction de l'État postcolonial (Adamson et Tsourapas, 2020 ; Rahal et White, 2022). En particulier, l'expulsion ou l'accueil de personnes – souvent issues d'un groupe ethnique ou d'une allégeance politique particulière – peuvent être un enjeu important dans la configuration politique d'un État nouvellement indépendant (Manby, 2018 ; Chatty, 2010 ; Rahal et White, 2022). Les travaux sur l'Inde, par exemple, mettent en avant la manière dont l'État indien a mobilisé activement les politiques migratoires pour la construction de la nation après l'indépendance (Mongia, 2018 ; Sadiq et Tsourapas, 2021). Les recherches sur les États en guerre civile, comme la Libye et la Syrie, montrent également comment certains acteurs tentent de manipuler la démographie d'un pays en leur faveur dans un processus de création d'État (Fröhlich et Müller-Funk, 2023). La Tunisie offre aussi un excellent exemple pour explorer la gouvernance des migrations forcées à des moments critiques de la formation d'un État, car l'indépendance et le processus de transition vers la démocratie, respectivement en 1956 et 2011, ont également été les moments où le pays a été confronté aux plus grandes arrivées de migrants forcés sur son territoire.

Jusqu'à présent, la littérature scientifique met en avant une série de facteurs nationaux et internationaux pour expliquer les variations dans la gouvernance de la migration forcée (Jacobsen, 1996, Castles, 2003). Jacobsen (1996), par exemple, souligne l'importance des luttes de pouvoir entre les ministères, le poids de la perception des menaces pour la sécurité nationale que peut représenter l'afflux de réfugiés, ainsi que le sens des relations avec des donateurs internationaux et les pays d'origine. De même, des chercheurs travaillant sur le Moyen-Orient (Mencütek, 2018 ; Tsourapas, 2019) ont souligné le rôle de la politique étrangère et de la sécurisation dans les politiques migratoires : un pays d'accueil peuvent utiliser les réfugiés pour déstabiliser ou embarrasser un autre pays, tandis qu'un pays d'origine ou de transit peut utiliser la migration forcée comme outil de négociation pour obtenir des aides au développement. Les recherches portant plus spécifiquement sur les organisations internationales (OI) montrent que même si les OI visent explicitement à soutenir les personnes vulnérables et déplacées, elles doivent également répondre aux besoins d'autres acteurs – avant tout les OI des États d'origine et d'accueil – et peuvent être soumises à des conflits d'intérêts internes qui peuvent détourner leurs activités

(1) Nous entendons par migration forcée le mouvement de personnes déplacées à l'intérieur ou au-delà des frontières en raison d'un conflit violent, d'une guerre ou d'une persécution. En utilisant le terme « migrants forcés », nous suivons les chercheurs qui ont critiqué les définitions juridiques des « réfugiés » comme étant trop restreintes (Crawley et Skleparis, 2018) ou trop dépendantes des politiques (Bakewell, 2008). Cependant, nous reconnaissons également que la distinction entre migration « forcée » et migration « volontaire » est artificielle et que la migration se produit dans un continuum entre ces deux types de migration (Schewel, 2021). Nous définissons la gouvernance de la migration (forcée) comme l'ensemble : (i) des politiques, lois et réglementations formelles en matière de contrôle des frontières, d'entrée, d'intégration et de sortie des migrants forcés ; (ii) des pratiques administratives informelles ; (iii) du laisser-faire et de l'absence intentionnelle de réglementation (Zolberg, 1978 : 243). Notre définition inclut donc non seulement le contrôle des frontières et les réglementations d'entrée, mais aussi les possibilités de rester et d'obtenir des droits dans les pays d'accueil. Nous considérons également que les discussions autour de la terminologie de la migration forcée – c'est-à-dire l'étiquetage des migrants forcés – font partie intégrante de la gouvernance de la migration forcée (Zetter, 2007 ; Erdal et Oeppen, 2017).

des intentions humanitaires initiales (Barnett et Finnemore, 1999 ; Abdelaaty, 2021). Certains États d'accueil réagissent aussi en limitant l'implication des OI ou en ne légiférant pas. Cette absence de législation peut être un choix délibéré, qualifié par certains chercheurs de politique de « laisser-faire » (Zolberg 2008), de « politique de l'autruche » (Saghieh et Frangieh, 2014), de « non-politique » (Janmyr, 2016) ou d'« indifférence stratégique » (Norman, 2019).

Qu'en est-il en Tunisie ? Pendant la guerre d'indépendance algérienne (1954-1962), près de 200 000 Algériens ont fui vers la Tunisie, tandis que depuis le début du conflit libyen en 2011, on estime à 500 000 le nombre de Libyens arrivés dans la Tunisie postrévolutionnaire. Alors que l'État tunisien offrait une réponse humanitaire forte envers les Algériens qui étaient considérés comme des réfugiés, il adoptait une approche que nous appelons « laisser-faire stratégique » à l'égard des Libyens et a cherché à limiter l'implication des acteurs internationaux. L'expression « laisser-faire stratégique » met en évidence l'intentionnalité – le fait d'être conscient des conséquences d'une action et néanmoins de ne pas agir. Le laisser-faire ne doit donc pas être considéré comme une marque d'indifférence ou de non-politique, mais comme un outil parmi d'autres dans l'éventail complexe des réglementations et des pratiques de contrôle des migrations. Notre analyse démontre que la gouvernance des migrations forcées est directement liée à la transformation de l'État au niveau national, bilatéral et international. Nous montrons que la redéfinition de l'État tunisien postcolonial comme État solidaire avec l'indépendance algérienne et la défense de sa souveraineté nationale au niveau international ont entraîné soutien et ouverture envers les Algériens. En revanche, le laisser-faire stratégique de l'État tunisien envers les Libyens était lié au fait que la Tunisie postrévolutionnaire se concentrait sur la démocratisation de ses institutions et la survie de l'État face à une situation économique et politique fragile dans cette période spécifique. Lors des deux moments critiques de transformation étatique, l'affirmation de la souveraineté nationale a été un facteur-clé de la gouvernance des migrations forcées, le régime international des réfugiés étant utilisé et intégré mais aussi fortement contrôlé par l'État tunisien pour ne pas compromettre le processus de transformation politique.

Cet article commence par une discussion de notre méthodologie de recherche dans le contexte tunisien, suivie par l'analyse et la comparaison de la gouvernance tunisienne envers la migration forcée des Algériens et celle des Libyens. Nous concluons par une réflexion sur la manière dont cette analyse peut être élargie pour éclairer la gouvernance des migrations forcées Sud-Sud et Nord-Nord.

Contexte et cadre méthodologique

La Tunisie est un cas typique de gouvernance des migrations forcées à deux niveaux, ce qui rend son analyse pertinente au-delà du cas spécifique. Premièrement, plus de 80 % des populations déplacées dans le monde vivent dans les pays du Sud, et si elles traversent les frontières internationales, elles fuient le plus souvent vers les pays voisins et restent dans la région (HCR, 2022). En tant que voisin des conflits en Algérie et en Libye, la Tunisie a en effet été le principal pays d'accueil des Algériens et des Libyens, après le Maroc et l'Égypte respectivement. Jusqu'en 1960, environ 155 000 Algériens se sont réfugiés en Tunisie et 120 000 au Maroc (HCR, 1960) et durant les conflits libyens depuis 2011, entre 660 000 et 1,5 million de Libyens sont partis en Tunisie (IRMC, 2019) et entre 315 000 et 1 million en Égypte (HCR, 2018 ; OIM, 2022). En même temps, la Tunisie a vu l'arrivée d'un nombre important de migrants subsahariens qui résidaient en Libye et fuyaient les violences. Par exemple, entre 2011 et 2012, on estime à 220 000 le nombre des personnes de trente nationalités différentes, principalement des Érythréens, des Somaliens et des Soudanais, qui ont fui la Libye (de Bel-Air, 2016 : 8). La plupart de ces personnes ont été installées dans le camp de Choucha, situé dans la zone désertique entre Ben Guerdane et la frontière libyenne, sous l'autorité de l'armée tunisienne et géré d'abord par le Croissant-Rouge puis par le HCR et l'OIM. Deuxièmement, de nombreux pays d'accueil dans le monde, en particulier des pays du Sud, n'ont pas mis en place une procédure nationale de détermination de l'asile, même s'ils ont signé ou ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. La Tunisie est signataire de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967 et aussi de la Convention de l'Organisation

de l'union africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969). Même si les autorités tunisiennes ont rédigé une loi nationale sur l'asile après 2011, le processus législatif est au point mort depuis 2016. La Tunisie est donc aussi un cas typique pour comprendre comment les États naviguent avec les normes du système international des réfugiés.

Notre analyse de la guerre d'indépendance algérienne (1954-1962) s'appuie sur plus de 700 documents d'archives du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) relatifs à l'opération de secours pour les réfugiés algériens en Tunisie et au Maroc (1957-1963) et à la situation générale des réfugiés en Tunisie entre 1964 et 1984. Ces documents comprennent des mémorandums inter-bureaux, des rapports mensuels, des rapports de voyage, des télégrammes, des lettres, des articles de presse et des notes. En outre, nous avons effectué une analyse de la presse lors des moments-clés de l'arrivée et du retour d'Algériens pendant la guerre d'indépendance algérienne dans deux quotidiens tunisiens, *La Presse de Tunisie* et *aş-Şabāh* (2).

Notre analyse du cas libyen s'appuie sur la même analyse dans les mêmes journaux, en nous concentrant sur les dates-clés des déplacements à grande échelle des Libyens en 2011, 2014 et 2019. Nous nous appuyons également sur 45 entretiens d'experts menés avec des acteurs politiques, représentants d'OI et d'ONG locales et régionales et des universitaires entre 2016 et 2020, ainsi que sur 25 entretiens narratifs avec des Libyens ayant fait l'expérience du déplacement en Tunisie (Tunis et Sfax). Les deux types d'entretien ont abordé la manière dont la mobilité, le séjour et le retour étaient gouvernés et comment l'assistance aux personnes déplacées était organisée et vécue. Tous les entretiens ont été anonymisés et sont cités avec des codes.

Sur cette base, nous analysons les facteurs qui sous-tendent la gouvernance des migrations forcées en Tunisie dans le contexte de l'indépendance et de la démocratisation. Dans ce qui suit, nous nous concentrons sur trois facteurs cruciaux : 1) la manière dont l'État tunisien se redéfinit par rapport

à l'intérieur et à l'extérieur, c'est-à-dire l'Europe et l'Afrique (du Nord), à ces moments critiques de sa formation ; 2) l'équilibre délicat des différents acteurs étatiques entre les intérêts sécuritaires et les intérêts économiques liés à la gouvernance de la migration forcée ; 3) l'intégration mais aussi le contrôle des organisations internationales dans les discussions sur le statut juridique des Algériens et des Libyens. Ces trois facteurs nous permettent de comprendre pourquoi l'État tunisien avait opté pour une position de soutien et d'ouverture envers les réfugiés algériens dans la période 1956-1962, alors qu'il a adopté une position de laisser-faire stratégique envers les Libyens depuis 2011.

La gouvernance tunisienne face aux déplacements algériens (1956-1962)

Après soixante-quinze ans de colonisation française, la Tunisie a obtenu son indépendance en 1956. Cette année-là, la guerre d'indépendance algérienne (1954-1962) battait déjà son plein, déclenchant des combats intenses et acharnés entre les indépendantistes algériens et l'armée coloniale française, ainsi que des déplacements à grande échelle vers la Tunisie et le Maroc. Les Algériens ont commencé à arriver en Tunisie entre 1955 et 1956 (Aşul, 2009 ; Perret et Bugnion, 2011 : 723) et à la fin de la guerre, la Tunisie accueillait environ 171 000 Algériens, un nombre qui était débattu entre les autorités tunisiennes et les organisations internationales de secours car il était pris comme base de calcul pour le secours financier. La plupart des réfugiés algériens sont restés dans le sud-ouest de la Tunisie, près des frontières algériennes, où des camps de réfugiés et des structures de soutien furent mises en place par le Croissant-Rouge tunisien et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

La Tunisie a répondu à cette arrivée massive d'Algériens en impliquant la communauté internationale et en soulignant le caractère humanitaire de la crise. Pour rediriger l'attention internationale – qui, en 1956, était focalisée sur le soulèvement hongrois – vers la situation des réfugiés à la frontière algéro-tunisienne, le président tunisien Bourguiba, dans sa lettre du

(2) *La Presse de Tunisie*, publiée en français et fondée pendant le mandat français comme la presse des colonisateurs, est devenue publique après l'indépendance. *Aş-Şabāh*, publiée en arabe et fondée en 1951 avec un penchant néo-destourien, avait le plus gros tirage autour de l'Indépendance (Souriah-Hoebrechts, 1975 : 55-67).

31 mai 1957, a demandé au HCR d'intervenir (3). Entre février 1959 et juillet 1962, le HCR et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, soutenus par le Croissant-Rouge tunisien, ont mis sur pied et coordonné une opération de secours humanitaire de grande envergure. Pour le HCR, l'intervention en Tunisie (et au Maroc) était la première hors du territoire européen depuis sa création. L'opération était soutenue financièrement par le gouvernement tunisien et la communauté internationale, principalement les États-Unis, la Suisse, mais aussi la France qui était désireuse de montrer son engagement envers les Algériens qu'elle continuait de considérer comme des citoyens français. Le Front de libération nationale (FLN) en Algérie a également participé à l'opération de secours, s'engageant auprès du HCR en dehors de l'Algérie et coordonnant les actions humanitaires avec le Croissant-Rouge algérien (Benatia, 1997 ; Rahal et White, 2022).

Alors que le soutien aux Algériens en Tunisie se concentrait uniquement sur l'aide humanitaire – nourriture, vêtements, logement, médicaments, éducation dans une moindre mesure – la dynamique entourant l'effort de secours était profondément politisée : la Tunisie indépendante avait une position claire dans la guerre d'indépendance algérienne, car l'indépendance tunisienne était le signe de l'émancipation du peuple tunisien vis-à-vis colonisateur français. Le jeune État tunisien et ses dirigeants étaient conscients que sans le soutien international et européen, l'aide serait insuffisante et trop coûteuse pour un État fraîchement indépendant et confronté à des difficultés économiques ; ils étaient également désireux d'assumer la responsabilité de soutenir ceux qui fuyaient une guerre d'indépendance que la Tunisie avait heureusement évitée. Dans cet esprit, le secrétaire général du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a noté que « le gouvernement [tunisien] est disposé à accepter une aide de n'importe quelle source, mais ne tolérera pas d'actions de secours indépendantes de quelque agence que ce soit. Il adopte la position selon laquelle le gouvernement est responsable des réfugiés et de leur bien-être », car « liée à cette position se trouvent la question de la souveraineté et l'extraordinaire sensibilité des autorités tunisiennes (4). »

(3) Archives du HCR, Mr. Bourguiba (Tunisian Prime Minister) to High Commissioner, 31 May 1957.

(4) Archives du HCR, Dunning to Mr. Lindt, 19 September 1959.

Le premier moteur important de la gouvernance de la migration forcée est qu'à la fin des années 50 la Tunisie a vécu une période de redéfinition identitaire intense dans laquelle les Algériens ont servi d'atouts idéologiques. En particulier, l'indépendance a entraîné un repositionnement en termes d'alliances géopolitiques – avec un éloignement de l'ancien colonisateur, la France, et un rapprochement avec d'autres leaders indépendantistes en Afrique et dans le monde arabe. Ainsi, la Tunisie a redéfini ses institutions politiques et son identité par opposition à celles du colonisateur, mais aussi dans un esprit de soutien à la décolonisation, d'encouragement de la solidarité panarabe et de développement d'une voix indépendante au niveau international.

La Tunisie avait une position très claire dans le conflit franco-algérien en faveur de l'Algérie – considérant le déplacement des Algériens comme le résultat de l'oppression du mouvement indépendantiste par la France –, et les réfugiés algériens ont continué à être accueillis pendant toute la période de la guerre (1956-1962). En particulier, les nouveaux dirigeants politiques tunisiens considéraient les Algériens comme des « frères » dans un combat commun (pour l'indépendance) avec un héritage culturel commun (le Maghreb). Les récits de fraternité et de solidarité ont donc dominé le discours public, y compris le discours politique du Président Bourguiba qui aborda le rôle de la Tunisie dans la gestion des déplacements des Algériens dans l'un de ses discours hebdomadaires en 1957 : « Notre action contribuera, je l'espère, à rapprocher l'heure de la libération du peuple algérien et, pour la France elle-même, l'heure où elle pourra se libérer de ce virus colonialiste qui ternit sa réputation et nuit à ses intérêts matériels. (...) Le gouvernement, les organisations nationales et le peuple tout entier continueront, comme ils l'ont fait depuis deux ans, à partager avec nos frères algériens nos ressources et notre nourriture, nos logements, nos médicaments et nos moyens hospitaliers (5). »

Le deuxième moteur de la gouvernance tunisienne vis-à-vis des Algériens était l'équilibre délicat des différents acteurs politiques tunisiens entre les intérêts sécuritaires et les intérêts économiques au niveau national, bilatéral et international. Au moment de son indépendance, la Tunisie se trouvait dans une situation économique fragile qui dominait les débats politiques

(5) La Presse de Tunisie, 31 May 1957.

nationaux et exigeait un soutien international, principalement de la part du HCR, mais aussi de donateurs européens et d'acteurs de la société civile internationale comme le CICR. Les articles de presse de la période post-indépendance soulignaient en particulier la vulnérabilité des réfugiés algériens et le fait que la Tunisie n'avait pas les capacités financières pour leur venir en aide. Cependant, les préoccupations sécuritaires découlant des activités politiques transnationales étaient toujours en arrière-plan des discussions. Si l'accueil des réfugiés algériens a permis de démontrer la solidarité panarabe et de réaffirmer la souveraineté nationale de la Tunisie au niveau international, la Tunisie avait également pris soin de dépolitiser l'aide aux réfugiés par crainte de perdre le soutien financier européen et le soutien organisationnel du HCR, car le HCR et la France craignaient que les combattants algériens puissent bénéficier d'une assistance. Bien que Bourguiba eût déclaré son soutien illimité à l'indépendance de l'Algérie, les autorités tunisiennes avaient exclu les indépendantistes algériens et leurs familles de l'aide aux réfugiés : « Le ministère de l'Intérieur [tunisien] a répondu que (...) la politique du gouvernement tunisien était de ne pas confondre l'action de secours aux réfugiés et l'aide éventuelle (qui pourrait être apportée au FLN, etc.) à l'effort de guerre algérien (6). » Le troisième moteur de la gouvernance tunisienne envers les Algériens déplacés était la défense de sa souveraineté nationale. Même si le gouvernement tunisien exigeait la solidarité internationale dans la gestion du déplacement des Algériens, il prit toujours soin de garder le contrôle de la gestion de l'opération et de décider quelles OI et ONG étrangères seraient autorisées à opérer sur le territoire tunisien. Par exemple, la Tunisie refusa à plusieurs reprises d'autoriser l'ONG américaine CARE à opérer en Tunisie (7). Comme l'indiquait l'analyse d'un représentant du HCR en 1961 : « En tant que pays relativement nouveau, la Tunisie a tendance à être un peu susceptible et à considérer comme une « violation de sa souveraineté » des actions et des situations que des pays plus solidement établis prendraient à la légère. Les fonctionnaires ne sont pas enclins à laisser la Ligue et le HCR régler les problèmes. Ils

estiment que c'est à eux que revient la décision finale (8). »

Le gouvernement tunisien était aussi très impliqué dans les négociations sur la définition légale des réfugiés algériens qui recevaient le statut de *prima facie* par le HCR. Distinguer les réfugiés de ceux qui ne l'étaient pas (par exemple, exclure les Algériens qui étaient déjà présents en Tunisie avant la guerre ou les combattants blessés de l'Armée de libération nationale (ALN) algérienne) était essentiel pour budgétiser son opération. Ainsi, au bout de longues négociations, les autorités tunisiennes ont cédé aux inquiétudes du HCR et de la France en affirmant que les combattants étaient exclus de l'assistance. En même temps, les acteurs tunisiens ont exercé une forte pression pour élargir la définition afin de maximiser l'aide, ce qui a conduit le HCR à abandonner la nationalité algérienne comme critère de sélection pour l'aide matérielle en 1960 : « Le Haut-Commissaire avait déjà fait une énorme concession en abandonnant le critère de la nationalité, adoptant ainsi la définition de loin la plus libérale jamais acceptée par ce Bureau (9). » Ainsi, les décisions et les débats autour du statut légal des Algériens déplacés en Tunisie illustrent la manière dont le régime international des réfugiés a été intégré, utilisé et contrôlé par les autorités tunisiennes.

En fin de compte, cependant, ces discussions autour du statut juridique des Algériens ne déclencha pas de débat sur un statut légal des réfugiés dans la législation nationale, car la plupart des réfugiés algériens retournèrent en Algérie après l'indépendance en 1962, et ceux qui restèrent en Tunisie ne présentaient pas d'intérêt particulier pour l'État tunisien, qui a clos le chapitre de l'accueil des réfugiés pour les décennies suivantes.

La gouvernance tunisienne face aux déplacements libyens depuis 2011

Le deuxième grand déplacement de réfugiés vers la Tunisie s'est produit peu après le renversement du régime de Ben Ali en 2011 par la révolution

(6) Archives du HCR, Interoffice Memorandum, Mr. Rorholt to High Commissioner, 9 March 1961.

(7) Archives du HCR, Mr. Homann-Herimberg to UNHCR Tunis, 1 January 1961.

(8) Archives du HCR, Interoffice Memorandum, Mr. Rorholt to High Commissioner, relations with authorities, 12 Jan 1961.

(9) Archives du HCR, Interoffice Memorandum, UNHCR Morocco to UNHCR Geneva; criteria for material assistance, 29 Oct 1960.

tunisienne, résultat d'un processus régional similaire à celui de l'indépendance. Alors que la Libye voisine a également vécu un soulèvement populaire contre son dirigeant autoritaire de longue date, Mouammar Kadhafi, ce soulèvement ne déclencha pas un processus de démocratisation comme en Tunisie, mais une guerre civile entre les différentes factions politiques et tribales. L'intensité des combats et l'étendue de l'instabilité politique en Libye ont fluctué au fil des ans – avec des moments particulièrement chauds en 2011, 2014 et 2019 – et le conflit est toujours en cours, plus d'une décennie plus tard. Par conséquent, de nombreux Libyens ont quitté leur pays pour la Tunisie (et l'Égypte). Comme pour les réfugiés algériens dans les années 50, la taille exacte de la communauté libyenne de Tunisie est controversée : le recensement tunisien de 2014 a enregistré 8 000 citoyens libyens, pendant que les déclarations officielles parlaient de 1 à 1,5 million, et les estimations des experts et personnes interrogées sur le terrain, autour de plusieurs centaines de milliers (Natter, 2021). Pourtant, bien que l'État n'ait pas tenté de recenser de manière exhaustive les Libyens en Tunisie, il est clair qu'aujourd'hui ceux-ci constituent de loin le groupe de migrants le plus important en Tunisie. La Tunisie a répondu à cette arrivée massive de Libyens principalement selon l'approche du laisser-faire stratégique – une politique d'absence de l'État. Depuis 2011, les Libyens qui arrivent en Tunisie ne sont pas reconnus comme réfugiés dans le discours politique : « Les Libyens ne sont pas des réfugiés » a été une déclaration répétée dans nos entretiens (10). Les Libyens ont été présentés comme des « frères » ou des « voisins » dont la « protection *de facto* (11) » est garantie parce que la liberté de mouvement entre la Libye et la Tunisie existe théoriquement depuis un accord bilatéral signé en 1973 (12). En effet, l'État tunisien a toléré et s'est accommodé de la présence des Libyens en accordant aux enfants l'accès à l'école, en n'appliquant pas les lois relatives au séjour irrégulier et en assouplissant les réglementations relatives à l'achat de biens immobiliers. Au début, les Libyens étaient logés principalement dans des maisons privées dans le sud-est de la Tunisie, plus tard, dans des

logements en milieu urbain, principalement à Tunis, Médenine et Sfax. Cependant, il n'y eut aucune tentative des autorités tunisiennes d'enregistrer ou de légaliser la situation des Libyens en leur octroyant le statut de réfugié ou en leur délivrant un permis de séjour. Pour de nombreux Libyens en Tunisie, une résidence légale reste donc en pratique inaccessible (13).

En termes d'implication des OI, bien que le HCR ait ouvert une délégation à part entière en Tunisie en 2011 – qui a été un acteur-clé dans l'organisation de l'accueil des non-Libyens arrivés de Libye en 2011 (surtout des migrants subsahariens), il n'a pas enregistré les Libyens comme réfugiés ni ne leur a fourni un soutien humanitaire. Selon quelques interviewés, il existerait même un accord entre les autorités tunisiennes et le HCR qui empêche le HCR de reconnaître les demandeurs d'asile libyens comme des réfugiés : « En fait, le HCR n'avait quasiment pas le droit de délivrer des cartes de réfugiés aux Libyens ou aux Syriens (...). C'est une question politique (14). » De plus, alors que la société civile tunisienne a inscrit le sort des réfugiés et des migrants dans son agenda, seules deux des nombreuses ONG s'occupant de migrants intègrent également les Libyens dans leur travail de protection et de plaidoyer. En conséquence – et bien que de nombreux Libyens soient arrivés en Tunisie dans des conditions structurelles initialement meilleures que celles des Algériens à la fin des années 50 – les Libyens interrogés relatent des expériences de dépossession et d'appauvrissement en Tunisie (15).

Comme dans le cas algérien, des facteurs liés à la transformation de l'État tunisien au niveau national, bilatéral et international expliquent la réponse – ici passive – de la Tunisie à l'arrivée des Libyens à grande échelle. Le premier moteur de la gouvernance tunisienne des Libyens était le fait que les dirigeants tunisiens ont cherché à redéfinir l'identité de l'État tunisien en opposition au leadership autocratique corrompu sous Ben Ali mais aussi en opposition à une Europe xénophobe. Le fait que la Tunisie ait déclenché un mouvement régional de révolte et d'émancipation populaire signifiait qu'elle devait assumer sa responsabilité

(10) TUNEX9, TUNEX11, TUNEX24, TUNEX27 TUNEX35, TUNEX45.

(11) TUNEX31.

(12) En fait, les Libyens peuvent entrer et séjourner légalement sur le territoire tunisien pendant trois mois, après quoi ils doivent quitter (et rentrer) en Tunisie.

(13) LIBTUN1, LIBTUN18, LIBTUN20, LIBTUN25.

(14) TUNEX43.

(15) LIBTUN5, LIBTUN12, LIBTUN18, LIBTUN19, LIBTUN23, LIBTUN24, LIBTUN25, TUNEX6, TUNEX20, TUNEX45, voir également Mouley 2016.

en tant que modèle de démocratisation. Avec le déclenchement des guerres civiles en Libye et en Syrie et le retour de l'autoritarisme en Égypte, la Tunisie s'est présentée à plusieurs reprises comme l'un des rares exemples réussis de transformation politique dans les premières années qui ont suivi le soulèvement. En même temps, dans sa quête d'une politique progressiste, la Tunisie a dû se livrer à un délicat exercice d'équilibre dans ses relations avec l'Europe : prendre position contre la sécurisation de la migration et de l'asile en Méditerranée et les tentatives d'externalisation de l'Europe, d'une part, et ne pas se priver de la coopération économique et du tourisme, d'autre part. Comme en 1956, après 2011, les nouveaux dirigeants politiques tunisiens ont donc considéré qu'il était de leur responsabilité d'accueillir leurs « frères » dans un combat commun (pour la démocratie) avec un héritage culturel commun (le Maghreb). Cependant, si les discours politiques mettaient en avant la fraternité et la solidarité, ils soulignaient aussi que les Libyens ne sont pas censés rester éternellement en Tunisie.

Le deuxième moteur de la gouvernance tunisienne des déplacements libyens était l'équilibre délicat des différents acteurs étatiques entre les intérêts sécuritaires et les intérêts économiques aux niveaux national et international. Sur le plan intérieur, les autorités tunisiennes jonglaient avec les défis sécuritaires et économiques de la Tunisie postrévolutionnaire et souhaitaient éviter de politiser la présence libyenne. En fait, les autorités tunisiennes ne voulaient pas prendre parti dans la guerre civile libyenne en reconnaissant les Libyens comme des réfugiés, risquant de mettre en péril leurs futures relations économiques avec la Libye : « La perception tunisienne est qu'une fois que la situation libyenne sera résolue ou s'améliorera, ils seront les premiers à en bénéficier. C'est pourquoi ils essaient d'être aussi neutres que possible (16). » Les relations économiques entre la Libye et la Tunisie remontent à la découverte du pétrole en Libye en 1959, et la Libye fut une destination majeure pour la main-d'œuvre tunisienne pendant des décennies. Historiquement, les Libyens ont également investi massivement dans l'économie tunisienne. La révolution de 2011 et le conflit en Libye ont rebattu les cartes – les travailleurs tunisiens sont revenus, du moins temporairement, et les Libyens ont fui vers la Tunisie. Cependant, à long terme,

les Tunisiens sont conscients qu'ils seront les premiers à profiter économiquement une fois la crise libyenne résolue. Dans un tel contexte, les autorités tunisiennes et libyennes ont maintenu ouverte la frontière tuniso-libyenne. Quand, en 2014, il y eut une tentative d'introduire une taxe de sortie pour les Libyens, celle-ci fut de courte durée, car des incidents éclatèrent aux deux principaux postes frontaliers, et des brigades libyennes menacèrent d'imposer en échange une taxe d'importation pour les Tunisiens, ce qui aurait signifié l'arrêt du commerce transfrontalier.

L'intérêt économique de ne pas reconnaître les Libyens comme réfugiés tout en ne bloquant pas leur entrée et leur séjour en Tunisie avait aussi une dimension sécuritaire qui a renforcé l'approche du laisser-faire stratégique : pendant que la frontière tuniso-libyenne restait ouverte pour les Libyens en général, la crainte d'attaques terroristes de la part de combattants islamistes ou de rapatriés tunisiens et la crainte d'importer des conflits tribaux de Libye sur le territoire tunisien ont conduit en même temps à la sécurisation de la frontière et à une augmentation des contrôles. Apparemment, les autorités tunisiennes ont aussi conclu un accord avec les chefs de tribu en Tunisie pour qu'ils s'abstiennent de tout activisme politique sur le territoire tunisien. Le laisser-faire stratégique tunisien envers les Libyens semble donc être une réponse pragmatique à ce délicat équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts sécuritaires d'un État en transformation.

Le troisième moteur de la gouvernance tunisienne des Libyens est lié aux questions de la souveraineté nationale tunisienne et de ses relations avec l'Europe. Ici, les décisions et débats autour du statut juridique des Libyens et la loi d'asile après 2011 illustrent particulièrement bien la manière dont le régime international des réfugiés a été intégré, utilisé et contrôlé par les autorités tunisiennes. En fait, les tentatives d'externalisation de l'Union européenne et les pressions de la communauté internationale pour développer une loi sur l'asile en Tunisie se sont intensifiées au moment de la « crise des réfugiés » de 2015 en Europe. Contrairement aux années 50, lorsque la mission du HCR était purement humanitaire, après 2011, le HCR a travaillé activement avec le ministère tunisien de la Justice en vue de développer un projet de loi sur l'asile. Si ce projet avait été adopté, tous les réfugiés reconnus par le HCR auraient reçu automatiquement le statut de réfugié

(16) TUNEX28.

de l'État tunisien. Alors qu'il y avait un certain enthousiasme à développer un système d'asile national au sein de l'administration tunisienne en 2011-2012, ainsi qu'en 2014 après la ratification de la nouvelle constitution, ce projet a été mis de côté en 2016. En fait, les autorités tunisiennes mais aussi la société civile tunisienne se sont montrées critiques à l'égard d'un véritable partenariat entre le Sud et le Nord en matière de protection des réfugiés et attentives à ne pas céder aux pressions européennes et internationales. Ainsi, la défense de la souveraineté nationale au niveau international et dans les relations avec l'Europe a été un des facteurs importants qui ont contribué à l'approche du laisser-faire stratégique envers les Libyens.

Conclusion

Cet article, qui compare les réponses de la Tunisie au déplacement d'Algériens et au déplacement de Libyens à des moments critiques de sa (trans)formation étatique, a montré que la gouvernance des migrations forcées est directement liée au processus de transformation de l'État au niveau national, bilatéral et international. Notre article suggère d'analyser la gestion des migrations (forcées) toujours en lien étroit avec les enjeux économiques, sociaux et politiques internes et géopolitiques de l'État en question.

Nous avons montré que la perception des Algériens comme un atout idéologique dans une lutte anticoloniale commune l'emportait sur la perception de risques au niveau domestique, ce qui a donné lieu à une approche de soutien aux réfugiés algériens dans les années 1950-1960. D'un autre côté, les Libyens qui arrivent en Tunisie depuis 2011 sont perçus comme un atout idéologique et économique au niveau national dans un contexte (post-)révolutionnaire, mais aussi comme un risque politique au niveau national et géopolitique, ce qui explique l'approche du laisser-faire stratégique de la Tunisie adoptée à leur égard depuis 2011.

L'analyse longitudinale que nous avons adoptée dans cet article a donc mis en évidence que seule la combinaison de trois facteurs – la redéfinition de l'identité nationale au niveau domestique et envers l'autre (européen, africain), l'équilibre des différents acteurs étatiques entre les intérêts

sécuritaires et les intérêts économiques et l'intégration mais aussi le contrôle des OI dans la gouvernance des migrations forcées – peut expliquer les différentes réponses de la Tunisie aux différents groupes de réfugiés – que ce soit un soutien ouvert ou une approche de laisser-faire stratégique. En fin de compte, cette analyse a également démontré l'importance de concevoir la gouvernance des migrations forcées comme intimement liée à la (trans)formation de l'État en Tunisie. ■

Remerciements

Nous sommes particulièrement reconnaissants à nos assistants de recherche Haifa Ben Chiekha, Seham Ferjani, Kyra Kössler et Jolande Walther, qui nous ont aidés à collecter, transcrire et analyser les données. Nous sommes également reconnaissants à Fiona Adamson, Christiane Fröhlich et Jana Lipman pour leurs commentaires pertinents sur les versions antérieures de cet article, ainsi qu'à Davide Gnes à la conférence ECPR 2022 et à Albert Kraler à la 7e Conférence biennale sur les migrations en Autriche en 2022.

Références

- Abdelaaty L.E. (2021), *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 256 p.
- Adamson F.B., Tsourapas G. (2020), « The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental and Neoliberal Models of Migration Management », *International Migration Review*, vol. 54, p. 853-882.
- Aşul Ş. (2009), *Al-Lağī'ūn al-ğazā'iriyūn bi-Tūnis wa-dauruhum fī at-tawra 1954-1962*, thèse de master, Batna, Université de Batna Hadj Lakhder.
- Barnett M.N. et Finnemore M. (1999), « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 4, p. 699-732.
- Benatia F. (1997), *Les Actions humanitaires pendant la lutte de libération (1954-1962)*, Alger, Éditions Dahlab.
- Capoccia G. et Kelemen D. (2007), « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism », *World Politics*, vol. 59, n° 3, p. 341-369.

- Castles S. (2003), « The International Politics of Forced Migration », *Development*, vol. 46. n° 3, p. 11-20.
- Chatty D. (2010), *Displacement and Dispossession in the Modern Middle East*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Collier R.B. et Collier D. (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- De Bel-Air F. (2016), *Migration Profile: Tunisia. Policy Brief*, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, décembre.
- Erdal M. Bivand et Oeppen C. (2017), « Forced to Leave? The Discursive and Analytical Significance of Describing Migration as Forced and Voluntary », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 6, p. 1-18.
- Fröhlich C. et Müller-Funk L. (2023), « Mobility Control as State-Making in Civil War: Forcing Exit, Selective Return and Strategic Laisser-Faire », *Migration Politics*. https://scipost.org/submissions/scipost_202204_00014v2/
- Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2022), « IOM Egypt estimates the current number of international migrants living in Egypt to 9 million people originating from 133 countries », 7 août, <https://egypt.iom.int/news/iom-egypt-estimates-current-number-international-migrants-living-egypt-9-million-people-originating-133-countries>.
- Jacobsen K. (1996), « Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes », *International Migration Review*, vol. 30, n° 3, p. 655-678.
- Janmyr M. (2016), « Precarity in Exile: The Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 35, n° 4, p. 58-78.
- Manby B. (2018), *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Oxford, Hart Publishing.
- McKeown A. (2008), *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders*, New York, Columbia University Press.
- Mencütek Z.S. (2018), *Refugee Governance: State and Politics in the Middle East*, London, Routledge.
- Mongia R. (2018), *Indian Migration and Empire. A Colonial Genealogy of the Modern State*, Durham, NC, Duke University Press.
- Mouley S. (2016), Étude qualitative d'évaluation de l'impact socioéconomique et des besoins des Libyens en Tunisie, Tunis, International Organization for Migration (IOM) et Organisation nationale de la migration (ONM).
- Müller-Funk L., Fröhlich C., Bank A. (2020), *State(s) of Negotiation: Drivers of Forced Migration Governance in Most of the World*, GIGA Working Paper, No. 323.
- Natter K. (2021), « Tunisia's migration politics throughout the 2011 revolution: Revisiting the democratisation - migrant rights nexus », *Third World Quarterly*.
- Natter K. (2023), *The Politics of Immigration Beyond Liberal States: Morocco and Tunisia in Comparative Perspective*, Cambridge University Press.
- Norman K. (2019), « Inclusion, exclusion or indifference? Redefining migrant and refugee host state engagement options in Mediterranean 'transit' countries », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n° 1, 42-60.
- Perret F. et Bugnion F. (2011), « Between Insurgents and Government: The International Committee of the Red Cross's Action in the Algerian War (1954-1962) », *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 883, p. 707-42.
- Pierson P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Rahal M. et White B.T. (2022), « UNHCR and the Algerian war of independence: postcolonial sovereignty and the globalization of the international refugee regime, 1954-1963 », *Journal of Global History*, p. 1-22. <https://doi.org/10.1017/SRahal1740022821000449>
- Sadiq K. et Tsourapas G. (2021), « The post-colonial migration state », *European Journal of International Relations*. <https://doi.org/10.1177/13540661211000114>.
- Saghieh N. et Frangieh G. (2014), « The Main Features of Lebanon's Policy towards Syrian Refugees: From the Ostrich Policy to Soft Power », *Legal Agenda*, December 9.
- Souriau-Hoebrechts C. (1975), *La Presse maghrébine : Libye, Tunisie, Maroc, Algérie*, Paris, CNRS Éditions.
- Torpey J. (1997), « Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement », *Sociological Theory*, vol. 16, n° 3, p. 239-259.

- Tsourapas G. (2019), « The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey », *Journal of Global Security Studies*, vol. 4, n° 4, p. 464-481.
- Vigneswaran D. et Quirk J. (éd.) (2015), *Mobility Makes States: Migration and Power in Africa*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press.
- Zetter R. (2007), « More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization », *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n° 2, p. 172-192.
- Zolberg A.R. (1978), « International Migration Policies in a Changing World System », in William H. McNeill et Ruth S. Adams (dir.), *Human Migration: Patterns and Policies*, Bloomington, Indiana University Press, p. 241-286.
- Zolberg A.R. (2008), *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York: Russell Sage Foundation.