



LA DIMENSION POLITIQUE DE LA MIGRATION CIRCULAIRE EN TUNISIE.

LES POINTS DE VUE DES ACTEURS SOCIAUX ET POLITIQUES

Abderazak Bel Hadj Zekri

CARIM notes d'analyse et de synthèse 2008/17

Série sur la migration circulaire

module politique et social

Projet de coopération sur les questions liées
à l'intégration sociale des immigrés, à la migration
et à la circulation des personnes



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – Série sur la migration circulaire
module politique et social

CARIM-AS 2008/17

La dimension politique de la migration circulaire en Tunisie.
Les points de vue des acteurs sociaux et politiques

Abderazak Bel Hadj Zekri
Office des Tunisiens à l'étranger

Cette publication fait partie d'une série de communications sur le thème de la migration circulaire préparées dans le cadre du projet CARIM et présentées lors de deux rencontres organisées par le CARIM à Florence : *Le rôle de la migration circulaire dans la région Euro-Méditerranéenne (17 - 19 octobre 2007)* et *La migration circulaire à partir des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée: Expériences, Opportunités et Contraintes (28 - 29 janvier 2008)*.

L'ensemble des papiers sur la migration circulaire est disponible à l'adresse suivante :
www.carim.org/migrationcirculaire

© 2008, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : forinfo@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim.org/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu/dspace/index.jsp>

CARIM

Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé en février 2004 et est financé par la Commission Européenne. Jusqu'en janvier 2007, il répondait au volet C – «*coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes*» – du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union Européenne pour établir le partenariat Euro Méditerranéen. Depuis février 2007, le CARIM est financé par le programme AENEAS d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Ce dernier établit un lien entre les objectifs externes de la politique migratoire de l'Union Européenne et sa politique de développement. AENEAS a pour objet de mettre à la disposition des pays tiers une assistance appropriée pour leur permettre d'assurer, à divers niveaux, une meilleure gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans la région d'Afrique du Nord et de la Méditerranée Orientale (signifiée par « la région » dans le texte ci-dessous)

CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen (IUE, Florence) et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 12 pays d'observation : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie et, depuis février 2007, la Libye et la Mauritanie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'UE et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes :

- Base de données sur les migrations méditerranéennes ;
- Recherches et publications ;
- Réunions entre académiques ;
- Réunions entre expert et décideurs politiques ;
- Système de veille en matière migratoire.

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales dans la région : économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site web du projet : www.carim.org

Pour plus d'information

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute (EUI)
Villa Malafasca
Via Boccaccio, 151
50133 Firenze (FI)
Italy
Tel: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 755
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Résumé

Après un exposé succinct de l'approche de la migration circulaire telle qu'elle est conçue et proposée par l'UE, de son contexte et ses objectifs, le papier tient compte de la nouveauté du concept de migration circulaire en Tunisie mais propose quand même de dégager les facettes multiples de ce phénomène à partir d'une perspective socio-politique. Le papier examine notamment quelques formes de migration temporaire de la Tunisie vers les pays européens, et met en relief l'attitude et les réactions des acteurs politiques et sociaux à l'égard de ce phénomène.

Abstract

After exposing the EU approach on circular migration and discussing its context and objectives, the paper refers to the novelty of the 'circular migration' concept in Tunisia. Still, it purports to extrapolate distinct facets of the phenomenon from a socio-political perspective. For this purpose, it examines certain forms of temporary migration from Tunisia to European countries, and retraces the attitude and reactions of political and social actors vis-à-vis circular migration.

Préambule

L'Union européenne a introduit la notion de migration circulaire dans une Communication de la Commission européenne, publiée le 16 mai 2007, et intitulée «Communication sur la migration circulaire et les partenariats de mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers.» En introduisant cette notion, les décideurs pensaient et espéraient aujourd'hui apporter une nouvelle forme de migration adaptée à une conjoncture marquée par une exagération des risques actuels des mouvements migratoires dominants et trouver ainsi une alternative "crédible" à la migration clandestine afin de sortir de la spirale de la gestion sécuritaire des impacts de la migration.

Mais cette notion demeure encore ambiguë. Au delà du contenu qui lui est donné dans la communication citée ci-dessus le Forum Mondial sur la Migration et le Développement ¹ a considéré que "*La migration circulaire est le mouvement fluide de personnes entre des pays, y compris le mouvement temporaire ou plus permanent qui, lorsqu'il se produit volontairement et lorsqu'il est lié aux besoins en main-d'œuvre des pays d'origine et de destination, peut être bénéfique pour toutes les parties concernées.*"

Toutefois la notion de "migration circulaire" semble ne pas recueillir l'unanimité auprès des différents utilisateurs en ce qui concerne son contenu. En effet, elle est pour des observateurs de la question migratoire une répétition à peine modifiée du phénomène d'immigration des travailleurs des anciennes vagues migratoires des années 60 et 70. Par contre d'autres la conçoivent uniquement comme une migration de retour, ce qui les amène à proposer de remettre à jour les mesures d'aide à la réinsertion anciennement adoptée pour encourager le retour définitif des émigrés. Enfin, il s'agit pour certains, qui conçoivent autrement la mobilité des personnes au XXIème siècle, que la migration circulaire est l'expression d'une forme de vie transnationale réelle, dont le temps et le vécu sont partagés entre deux pays, voire même plus.

En termes de paradigme, ces différentes conceptions s'apparentent à plusieurs visions dont l'une conçoit la migration circulaire comme un seul voyage d'aller-retour entre pays d'origine et de destination. Par contre, elle pourrait s'intégrer dans une conception plus dynamique qui considère la migration circulaire comme un cycle dans lequel la mobilité est naturelle et recherchée, tant par les migrants que par les pays d'origine et les pays de destination. Dans ce cas il faudrait répondre au défi politique qu'elle pose qui consiste dans l'identification des conditions capables d'entraîner un "triple gain" pour les trois acteurs concernés (migrants, pays d'origine et de destination). Atteindre cet objectif n'est pas une tâche forcément facile parce qu'en réalité les trois parties prenantes du processus semblent poursuivre des objectifs différents.

Les pays d'origine des migrants peuvent considérer la mobilité circulaire – en cas de nécessité de son acceptation – comme le tribut à payer pour permettre à la main-d'œuvre excédentaire l'accès au marché du travail des pays développés. Elle pourrait également constituer une alternative même timide à la forte pression de la demande additionnelle d'emploi au moins pendant les décennies à venir en attendant les effets de la transition démographique. Par ailleurs, et en tant que migration légale, elle pourrait être utilisée par les responsables politiques comme réponse – avec les risques qu'elle entraîne, qui s'expriment par une très forte demande des candidats lorsque les possibilités d'émigration temporaire se présentent – à proposer pour maîtriser les flux migratoires illégaux.

Les pays d'accueil conçoivent la migration circulaire comme moyen d'apporter une flexibilité dans leur marché du travail et de pourvoir des postes qui sont délaissés par les nationaux tout en évitant des coûts sociaux et parfois politiques liés à une intégration durable de nouveaux émigrés. En outre l'emploi de la main-d'œuvre qualifiée et les compétences scientifiques et technologiques dans le cadre de cette formule, permettent de combler des déficits dans ce domaine sans se soucier de leur formation

¹ Voir documents du Forum Mondial sur la Migration et le Développement Bruxelles, 9-11-2007.

de base nécessaire. Elle se présente enfin pour ces pays comme moyen de maîtriser les nouveaux arrivants à travers la garantie d'adhésion des pays tiers aux accords de réadmission et de satisfaire des besoins étudiés en main-d'œuvre en général et qualifiée en particulier.

Les migrants poursuivent des objectifs variés et plus complexes ; la migration circulaire permet pour certains de disposer d'un emploi même temporaire et d'espérer allonger leur séjour au gré des régularisations de la situation des migrants clandestins adoptée souvent par des pays européens comme l'Italie et l'Espagne². Pour la main-d'œuvre qualifiée et les compétences, la migration circulaire est une opportunité car l'insertion professionnelle des diplômés demeure encore difficile d'une part et, d'autre part, présente une occasion propice favorisant le bénéfice d'une expérience professionnelle et des formations utiles à la fois pour leur réinsertion au moment du retour et pour le développement de leur pays.

Sur le plan de la gestion du parcours et du projet migratoire, les migrants considèrent que la migration circulaire leur permet de se déplacer plus aisément entre leur pays d'origine et leur pays d'accueil, ce qui facilite la surveillance de leurs intérêts et la gestion de leurs activités économiques, tout en leur permettant de sauvegarder leurs liens familiaux.

Toutefois dans la réalité de nombreux programmes de migration circulaire prévoyant un besoin temporaire de main-d'œuvre surtout non qualifiée ne permettent guère aux migrants la possibilité de choisir la date et les circonstances de leur retour et encore moins le recours en cas de traitement non équitable par leurs employeurs.

Devant la complexité du phénomène et les différences, contenus et attitudes que les uns et les autres lui accordent d'une part, et, d'autre part, les problèmes connexes qui peuvent lui être rattachés (régimes de visas et flexibilité hypothétique à apporter dans ce domaine, libre circulation des personnes, développement de mesures encourageant l'émigration sélective par l'adoption des cartes "vertes" et "bleues" de séjour, etc.), la délimitation de la position des acteurs sociaux à propos de la question ne semble pas aisée.

Tenant compte d'une part de ces éléments et, de la nouveauté de cette approche de migration proposée d'autre part nous essayons de dégager sa dimension socio politique à travers l'attitude des acteurs politiques et sociaux souvent officieuse car très peu de déclarations sont signalées à ce sujet.

1. Le contexte de la migration circulaire : quelques points de rappel

La migration circulaire pourrait trouver son origine en Tunisie bien avant sa formulation actuelle et selon les termes proposés par l'UE. En effet, depuis le changement opéré au niveau de la législation tunisienne prévoyant des avantages douaniers et fiscaux accordés aux émigrés de retour qui réalisent des projets économiques dans leur pays d'origine et n'exigent plus le retour définitif attesté par un changement obligatoire de résidence, la forme d'une migration circulaire a déjà effectivement été introduite.

En outre, la signature " d'accord " de main-d'œuvre saisonnière, notamment avec la France depuis la mise en application de l'arrêt des flux migratoires décidés par cette dernière en 1974, marque l'entrée en vigueur d'une nouvelle forme de migration : l'émigration saisonnière.

Enfin l'application d'un programme de migration par quota avec l'Italie donne le point de départ à une nouvelle orientation migratoire qui est engagée selon les termes et les conditions exigées par les pays européens et notamment la signature d'accord de réadmission.

² La technique de la régularisation des étrangers en situation irrégulière a été fortement exploitée par les autorités espagnoles et italiennes pour lutter contre le travail informel et le travail au noir. C'est ce qui explique l'augmentation accélérée du nombre officiel d'étrangers dans les deux pays. L'Italie a en effet procédé depuis 1980 à dix régularisations et l'Espagne a procédé en 2005 à une régularisation massive des migrants.

Cependant les résultats de ces programmes, et notamment ceux relatifs à la migration temporaire et saisonnière, et l'émigration par quota permettent de dégager les véritables limites de ces mesures et influent par conséquent sur la nature du débat public et sur l'attitude à prendre à propos de la migration circulaire dans sa version proposée par la communication de la Commission européenne du 17 mai 2007.

1.1 La migration de retour comme forme de migration circulaire

Il s'agit bien entendu d'émigrés de retour en âge d'activité; les composantes de l'émigration qui sont privilégiées sont les investisseurs potentiels, les hommes d'affaires installés à l'étranger, encouragés à participer au développement de leur pays d'origine. Les compétences scientifiques et technologiques sont en outre sollicitées pour promouvoir l'enseignement et la recherche à travers la participation à des programmes nationaux pendant des durées limitées, mais répétitives, au cours de leur carrière.

Cette forme de migration de retour qui instaure une nouvelle relation de l'émigré tunisien avec son pays d'origine et son pays d'accueil, a bel et bien engagé en quelque sorte une migration circulaire mettant en exécution un va-et-vient et une mobilité de l'émigré entre deux espaces de vie et de travail et une participation au développement tant du pays d'origine que celui de résidence.

Sans prétendre faire une évaluation de ces mesures, il est à constater que les dispositions réglementant les avantages accordés aux émigrés investisseurs (sans l'obligation de changement de résidence) ont donné une impulsion à la création des projets productifs en Tunisie. La sécurité ressentie par l'émigré qui consiste à sauvegarder ses droits de séjour dans les pays d'accueil, a joué en tant que catalyseur pour dynamiser les investissements émigrés.

Cependant la participation des pays d'accueil dans cette perspective consistant à la réalisation de l'objectif, qui assure le " triple gain " grâce à l'aide accordée à l'émigré de retour et engagé dans la mise en œuvre d'une activité productive qui assure le développement de sa région d'origine d'une part et, de l'autre, la pérennité (durabilité) du processus de réinsertion comme la fin d'un parcours migratoire réussi, est encore à consolider. Cet engagement fort limité des pays d'accueil risque d'affecter le degré d'impact positif de l'émigré de retour en tant qu'acteur de changement d'une part, capable de faire bénéficier son pays d'origine de ses aptitudes professionnelles acquises pendant son séjour migratoire pour son développement de l'autre, et d'entraîner des doutes quant aux véritables intentions des pays européens en présentant cette nouvelle forme d'émigration qu'est la migration circulaire.

Les expériences d'aide au retour, d'aide à la réinsertion proposées par plusieurs pays d'immigration européens depuis environ trente ans et récemment reformulées, n'ont pas atteint les résultats escomptés, ce qui risque d'affecter les bonnes intentions attribuées à la migration de retour, en tant que décision volontaire et non imposée, pouvant constituer une composante importante de la nouvelle approche de l'émigration circulaire.

A titre d'illustration l'on procède à une présentation de données relatives aux bénéficiaires de l'aide à la réinsertion parmi les émigrés tunisiens de retour de France sur plus de vingt ans.

La lecture des données statistiques qui vont suivre montrent bien la fragilité des dispositifs mis en œuvre ainsi que la faible adhésion des émigrés qui ont opté pour le retour et dont la proportion reste insignifiante par rapport à l'ensemble des Tunisiens installés en France. Elles devraient constituer une base de réflexion sur la dimension de retour de la migration circulaire et demeurent jusqu'à présent un élément qui influe sur la position des différents acteurs en Tunisie vis-à-vis de la proposition européenne.

Emigrés tunisiens de retour de France et bénéficiaires de l'aide à la réinsertion

ANNEE	NOMBRE
1984	30
1985	667
1986	466
1987	281
1988	188
1989	66
1990	25
1991	13
1992	13
1993	35
1994	32
1995	18
1996	7
1997	18
1998	6
1999	5
2000	1
2001	1
2002	-
2003	1
2004	-
2005	-
ENSEMBLE	1873

Source: Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations/France.

S'agissant du retour des compétences, des programmes favorisant leur participation effective à la consolidation de l'enseignement universitaire et de la recherche scientifique et à l'innovation technologique ont été mis en œuvre en Tunisie; ils ont multiplié les mouvements de va-et-vient de cette catégorie d'émigrés entre les pays d'accueil et le pays d'origine. A l'heure actuelle la prise en charge de ces programmes est supportée par la Tunisie qui mobilise des fonds provenant de différents départements.

Toutefois le succès de cette action reste encore tributaire de la contribution des trois parties afin que la migration des compétences profite tant aux pays de destination (en terme de correspondance de l'offre et de la demande de main-d'œuvre) qu'aux pays d'origine (en terme de développement).

1.2 L'émigration temporaire et saisonnière

La migration saisonnière est apparue dans les statistiques à partir de la deuxième moitié des années 70 et principalement en direction de la France. Des effectifs réduits d'émigrés tunisiens furent enregistrés. Mais au-delà des statistiques, c'est dans la valeur symbolique attribuée à la migration saisonnière et temporaire en tant que forme d'émigration légale pouvant servir d'alternative à la migration illégale qu'il faut rechercher la signification des chiffres. Au cours de la période 1975-2006 l'entrée annuelle moyenne des saisonniers tunisiens en France n'a pas dépassé 822 personnes.

Saisonniers tunisiens en France

Années d'entrée en France	Nombre
1975	973
1976	1291
1977	1250
1978	1282
1979	1504
1980	1605
1981	1552
1982	900
1983	789
1984	581
1985	518
1986	481
1987	509
1988	548
1989	606
1990	689
1991	745
1992	803
1993	772
1994	710
1995	683
1996	626
1997	629
1998	601
1999	573
2000	568
2001	650
2002	704
2003	657
2004	922
2005	887
2006	709
ENSEMBLE	26317

Source: Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations/ France

1.3 L'émigration organisée vers certains pays européens

On remarquera tout d'abord que cette émigration concerne des qualifications moyennes et se fait dans le cadre de conventions avec quelques pays et notamment la France et l'Italie.

A. L'émigration organisée vers la France

S'agissant de la migration organisée des Tunisiens vers la France, en dehors de l'émigration saisonnière, l'on constate qu'elle ne concerne que des effectifs limités enregistrant un doublement au bout de 6 ans passant de 295 en 2000 à 1258 en 2005 et accusant une régression en 2006. La récente visite du ministre français de l'immigration au mois de novembre 2007 n'a abouti en fait qu'à des déclarations d'intentions³ à propos de la "consolidation des conventions relatives à l'emploi de l'émigration saisonnière" et la possibilité d'un accord bilatéral organisant les flux migratoires entre la Tunisie et la France et la mise en place de la carte de séjour "compétences et talents". A la lumière de ces éléments, il semble qu'une reprise significative des flux migratoires organisés vers la France est loin d'être évidente.

En réalité, les flux annuels de 2'000 à 5'000 personnes signalés entre 2000 et 2004 ont été réalisés pour l'essentiel à la faveur de la convention organisant cette émigration entre la Tunisie et l'Italie. Une chute enregistrée à partir de 2005 annoncera les développements futurs dans le domaine de l'émigration organisée et pèsera lourdement sur l'attitude des décideurs à propos de la migration circulaire.

Le tableau suivant synthétise les statistiques tunisiennes relatives aux migrations organisées.

Évolution des effectifs des Tunisiens placés dans certains pays européens

Année Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italie	3 750	3 050	830	1 318	1 689	100	245
France	595	716	761	697	1 021	1 258	849
Autres	568	359	343	273	252	246	262
Total	4 913	4 125	1 934	2 288	2 962	1 604	1 356

Source : Ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes *dans* : Mémoire de fin d'études ; INTES dir. Abderazek Bel Hadj Zekri (en arabe)

B. L'émigration organisée vers l'Italie : bilan de l'expérience de l'émigration par quota :

Les migrations organisées vers l'Italie à travers les structures de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes montrent la fragilité de cet accord puisque les flux des émigrés tunisiens ont connu un rythme irrégulier car la partie italienne exigeait à partir de 2002 de nouvelles dispositions qui mettaient des obstacles au départ des travailleurs tunisiens selon les termes de l'accord adopté par les parties italienne et tunisienne. A titre d'exemple, les données de l'agence Nationale de l'Emploi et du Travail Indépendant (ANTEI) indiquaient qu'en 2004 1.008 candidats se sont présentés dans les secteurs professionnels suivants : travaux publics, mécanique générale, plomberie, soins infirmiers, informatique, agriculture. Sur cet ensemble,

³ Voir à ce sujet le compte rendu des entretiens du ministre français sur le site du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Co-développement.

296 candidats ont été sélectionnés, parmi lesquels 281 ont suivi une formation en langue italienne. Finalement, seuls 4 contrats définitifs de travail ont été signés, 57 contrats préliminaires et 10 restaient en cours de préparation.

Cependant la partie tunisienne a tenu fermement à la réussite de cette expérience de migration légale en voulant lui donner le symbole d'exemple à une migration légale qui pourrait être élargie à d'autres pays. Afin de se doter des conditions de réussite, la Tunisie a mis en place des mécanismes visant à :

- La constitution d'une base de données des candidats comportant les caractéristiques de ces candidats (qualification...) selon un canevas convenu d'un commun accord entre les services tunisiens de l'emploi et leurs homologues italiens ; cette base est destinée à être le support utile pour les entreprises italiennes à la recherche des profils dont elles ont besoin.
- Pour la constitution de la base, d'importants efforts ont été déployés par les services tunisiens de l'emploi dans différentes directions :
- La réalisation d'une campagne de communication et de sensibilisation à l'échelle régionale en vue de susciter l'intérêt et la participation de candidats à l'émigration à s'inscrire dans le cadre et les mécanismes arrêtés pour ce programme ;
- L'institution d'un comité national de gestion du programme, qui procède à la sélection des candidats, en coordination avec des comités régionaux (à l'échelle des gouvernorats) ;
- Des quotas régionaux ont été définis de manière à satisfaire une forte demande donnant des chances égales aux candidats à l'émigration et ce selon des critères arrêtés ;
- L'organisation et la mise en œuvre de sessions de formation en langue italienne à l'attention des candidats, de manière à faciliter leur insertion dans le pays de destination ; en outre, une équipe de formateurs (dans divers domaines : linguistique, droit, orientation professionnelle) a été mise sur pied en collaboration avec l'O.I.M.

Analyse critique de cette expérience

L'accord tuniso-italien, qui instaure le système de quota prévoyant l'émigration de 3 000 personnes par an, s'est avéré irrégulier dans son application. En effet, la rigidité apportée dans son application va toucher le nombre des bénéficiaires et entraîner par conséquent l'irrégularité des flux migratoires organisés et légaux. Ces mesures apportées imposent en 2004 aux candidats à l'émigration de disposer d'un contrat de travail délivré par un employeur italien pour bénéficier de l'autorisation de départ. Ces candidats doivent procéder eux-mêmes à la recherche d'un emploi, et des sites des différentes sections patronales ont été mis à leur disposition. Cette technique de recherche d'une opportunité d'émigration entraîne d'emblée une sélection rigoureuse car les « emplois disponibles » n'intéressent en réalité qu'une catégorie spécifique de main-d'œuvre.

La loi italienne dite « Bossi-Fini » du 30/7/2002 a introduit l'obligation pour les candidats (extra-communautaires) à l'émigration de se munir d'un contrat de travail visé par les services italiens compétents. Cette nouvelle disposition, conjuguée vraisemblablement à une volonté politique de restriction de l'immigration d'origine non européenne explique sans doute le reflux enregistré et pour les quotas accordés et pour les flux d'émigrants réguliers. Ainsi le nombre des émigrés tunisiens placés en Italie a chuté brusquement en 2002 atteignant 830 pour remonter légèrement en 2003 et 2004 sans atteindre le quota fixé au terme de l'accord tuniso-italien.

Au cours des trois années (2005-2007), l'on constate que le dispositif mis en place pour l'application de l'accord ne joue plus aucun rôle; en effet, les structures de l'emploi chargées d'organiser cette émigration vers l'Italie se trouvent bel et bien écartées. Dans ce cadre les

émigrés qui ont transité par ces services étaient de 100 en 2005, 42 en 2006 et 265 en 2007 (les 9 premiers mois).

Ainsi, l'introduction d'un quota conditionné à l'obtention préalable d'un contrat de travail semble faire perdre à ce dispositif tout l'intérêt qu'il avait au départ et semble à l'origine de la désaffection qu'il connaît depuis quelques années. En particulier, la difficulté grandissante pour les entreprises italiennes (pour l'essentiel des petites entreprises) intéressées par cette force de travail de faire face aux dédales de la réglementation italienne, semble être à l'origine des difficultés rencontrées par cet instrument.

Ainsi, le bilan de l'expérience de l'émigration légale vers la France et les résultats mitigés d'un accord de migration organisée, ne présagent pas d'un avenir prometteur à cette forme de migration. Par ailleurs, le bilan de l'accord tuniso-italien est le plus lourd en conséquences; en effet, le quota annuel accordé à plusieurs pays dont la Tunisie est lié à la signature d'un accord de réadmission, auquel les pays bénéficiaires ont souscrit sans le respect effectif des termes de cet accord, ce qui sème des doutes concernant toute initiative qui entre dans ce cadre.

Par conséquent ces facteurs vont certainement peser sur l'attitude à prendre vis-à-vis d'un nouveau programme de partenariat prévoyant la mobilité, la main-d'œuvre et son emploi sur les marchés du travail européens selon des conditions identiques qui exigent également l'engagement de souscrire à un accord de réadmission.

2. La migration circulaire : proposition de l'UE et réactions des acteurs sociaux

La proposition de l'UE présentée dans la Communication de la Commission européenne au cours du mois de mai 2007 s'avère une forme novatrice qui vient s'ajouter aux points formulés dans les plans d'actions avancés à l'intention des pays méditerranéens tiers dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage. Certes un débat public à propos d'une circularité plus élaborée des migrants n'est pas clairement exprimé, toutefois certains points de vue des décideurs politiques peuvent être dégagés du moins officieusement.

La réaction de la société civile (syndicat) et des partis politiques semble critique car elle fait souligner que la Tunisie a pris toutes les mesures juridiques et institutionnelles pour lutter contre l'émigration clandestine. Par conséquent, la migration circulaire à elle seule ne représente pas l'alternative appropriée si elle n'est associée à un véritable partenariat pour le développement.

2.1. L'attitude des pouvoirs publics : essai d'analyse

Les résultats enregistrés dans le cadre de l'accord Tuniso-Italien relatif à l'émigration organisée qui a été conclu après la signature d'un accord de réadmission risque d'entraîner une certaine réticence quant à l'adoption d'une position franchement favorable à la proposition de l'UE relative "aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'UE et les pays tiers". Le bilan sur lequel nous nous sommes longuement attardés, laisse perplexe les décideurs politiques quant à l'adhésion à la proposition européenne avec les exigences qu'elle implique. En outre, les données se rapportant à l'émigration saisonnière ainsi que les résultats de l'accord d'échanges de jeunes professionnels signé avec la France (actuellement limité à quelques centaines), ne militent pas non plus en faveur de l'adhésion à un programme de partenariat pour la mise en place de la migration circulaire.

Par ailleurs la conjoncture actuelle et le changement progressif dans le statut de la Tunisie qui tend à devenir un pays d'immigration et de transit pèse sur la manière de traiter la question de mobilité des travailleurs.

2.1.1. Le débat politique autour de la migration circulaire : les accords de réadmission au cœur du débat :

Le point central qui retient l'attention dans la proposition européenne pour la mise en œuvre d'un partenariat pour la mobilité est la maîtrise et la lutte contre l'émigration clandestine. Mais au-delà des mesures déjà prises, l'UE exige plus d'engagement dont l'expression est la signature d'accords de réadmission.

Un tel engagement ne garantit pas une réelle coopération en matière de mobilité puisque les réalisations de l'accord tuniso-italien, qui ont montré depuis 2004 un recul net, le confirment.

Par ailleurs, la proposition européenne stipule un engagement supplémentaire à réadmettre les ressortissants de pays tiers arrivés dans l'UE par les frontières tunisiennes. Les réserves quant à l'adhésion à un tel engagement se justifient par la crainte de se voir dans l'obligation de réadmettre les émigrés de transit dont les effectifs tendent à évoluer sensiblement tant que les conditions socio-économiques dans les pays de l'Afrique sub-saharienne ne semblent pas s'améliorer dans l'avenir le plus proche.

Ainsi peut-on dégager sans risque d'erreur que l'engagement éventuel sans réserve à un accord de réadmission Tunisie/UE s'avère difficile à concevoir. En effet, la Tunisie à l'instar du Maroc se présente, comme le soulignent les pouvoirs publics, à l'avant garde des pays qui maîtrisent les flux migratoires irréguliers en se dotant d'une législation dissuasive. A cet égard, les pouvoirs publics ne voient pas l'opportunité de recourir à des accords spécifiques de réadmission comme préalable à une reprise d'une émigration légale, même temporaire ou circulaire, selon la proposition européenne à laquelle ils sont fermement attachés.

En outre, la politique migratoire tunisienne qui n'exclut pas la lutte contre la migration illégale, demande une gestion globale de la migration sous toutes ses formes, y compris irrégulière et de transit, qui s'appuie sur le dialogue et l'instauration d'une coopération durable permettant la réduction de la pression migratoire en Méditerranée.

En tout état de cause, les décideurs semblent intéressés par le deuxième volet de la Communication de la Commission relatif à l'émigration des compétences et la promotion de leur participation au développement.

Cette position semble converger avec la conception qui considère la migration circulaire au cœur du débat sur la migration et le développement, car elle rassemble les intérêts des pays industrialisés, qui souhaitent répondre aux besoins de main-d'œuvre d'une manière flexible et méthodique, et les intérêts des pays en voie de développement, qui désirent accéder à des marchés de l'emploi plus riches, en encourageant le transfert de compétences et en atténuant les impacts négatifs de l'exode des cerveaux. Ainsi, les décideurs politiques appellent à explorer les options stratégiques, qui favorisent la mise en pratique du lien entre migration et développement dont les compétences scientifiques et économiques peuvent jouer un rôle fondamental moyennant une coopération bilatérale.

2.1.2. Les mécanismes mis en place pour assurer la mobilité et l'utilisation des catégories de migrants privilégiés : les compétences tunisiennes à l'étranger et la coopération bilatérale et multilatérale en vue d'une circularité bénéfique des compétences

L'identification des compétences tunisiennes à l'étranger et leur répartition par pays d'accueil et spécialité font partie des premières actions entreprises en vue de tisser les liens personnalisés avec ces compétences. Pour ce faire, plusieurs départements concernés (Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité et des Tunisiens à l'Etranger, Ministère de l'Enseignement supérieur, Ministère de la Recherche scientifique et de la Promotion des Compétences, Ministère de la Santé Publique) ont œuvré pour la réalisation d'une base de données des compétences.

En effet, l'adoption d'actions en direction des compétences passe par ce travail de connaissance et de localisation des compétences, ainsi que, par la délimitation des différents domaines où les migrants exercent à l'étranger.

Dans ce cadre, les institutions tunisiennes, ont mis en place un répertoire des compétences tunisiennes émigrées qui a permis de les classer selon les spécialités et les différents pays d'accueil. Ce travail a permis également d'élaborer une stratégie d'information et de sensibilisation ciblée en direction des compétences tunisiennes à l'étranger ayant pour objectifs la promotion de leur participation au développement.

2.1.3. La consolidation de la participation des compétences scientifiques et technologiques au développement : dépasser les effets négatifs de la fuite des cerveaux :

La Tunisie a toujours accordé un intérêt particulier au rôle que jouent les ressources humaines nationales ou émigrées pour la promotion de la recherche scientifique et l'édification de sociétés de savoir. Dans ce cadre elle ne peut être intéressée par la stratégie de "triple gagnant". Ainsi son action entreprise dans le domaine de l'identification des compétences tunisiennes expatriées s'insère dans une orientation visant la promotion de " leur retour temporaire et préparé dans le cadre de missions spécifiques, visant la promotion de l'enseignement universitaire, la consolidation de la recherche scientifique et l'investissement dans les secteurs de pointe à valeur ajoutée importante ".

Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont organisé dans les pays de résidence des conférences groupant les compétences scientifiques axées autour des objectifs visant d'une part la promotion de la mobilité des enseignants, chercheurs visiteurs et des chercheurs par alternance et, de l'autre, l'établissement d'un partenariat dans le domaine de la recherche scientifique avec les universités étrangères ou les compétences scientifiques tunisiennes tiennent un rôle de premier plan.

Cette action s'appuie sur un réseau d'associations, groupant les compétences tunisiennes à l'étranger, qui tente de les associer à la réalisation des programmes nationaux en matière d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Cet effort national a été renforcé par la mise en place d'un organe de coordination, structure qui assure la mise en œuvre d'une stratégie nationale visant le renforcement de l'appui des compétences tunisiennes au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et la promotion de l'investissement dans les pôles technologiques.

Cependant l'apport des pays d'accueil à ces initiatives nationales tarde à venir et fragilise l'orientation de la proposition européenne relative à la migration circulaire qui considère fondamentales la migration des compétences et la nécessité de la rendre bénéfique aux pays d'origine et d'accueil. Le rôle que jouent ces migrants semble se limiter au développement du pays et de l'emploi.

Les décideurs politiques tunisiens ne cessent d'évoquer à leurs partenaires notamment européens la nécessité d'élaborer une collaboration concertée visant la réduction des effets négatifs de l'émigration des compétences d'une part et, de l'autre, le financement des actions entreprises favorisant leur participation au développement.

Les structures permettant une circularité des compétences sont mises en place et renforcées par une stratégie et des programmes d'actions ont été arrêtés. Dans ce cadre, l'engagement de la partie européenne ne fera que renforcer ce processus qui devrait s'inscrire dans la stratégie gagnant-gagnant. Des efforts restent encore à faire.

2.2. La position de la société civile réserves et appel pour un meilleur respect des droits des émigrés

Les positions des différentes composantes de la société civile à l'égard de la migration circulaire ne semblent pas arrêtées à l'étape actuelle. Les attitudes exprimées par les partis politiques représentés au Parlement mettent l'accent sur les défis que représentent la migration dans la zone euro-méditerranéenne et la nécessité de lier les solutions préconisées dans une démarche qui privilégie le partenariat et le co-développement. En outre, ces représentants mettent également l'accent sur l'urgence de reconsidérer la question de la libre circulation des personnes et la question des échanges humains comme facteurs pouvant réduire les clivages et encourager le dialogue entre les peuples.

L'organisation syndicale tunisienne (UGTT) se présente comme la structure la plus indiquée de la société civile qui développe des positions plus précises sur la question migratoire en général et légale en particulier. Cette spécificité de l'organisation qui dispose d'un département chargé de l'émigration et des relations internationales lui permet de s'exprimer annuellement⁴ lors des assises des journées consacrées à la migration.

La centrale syndicale insiste sur l'importance de ne pas faire d'amalgame entre la migration et le droit de circulation et de communication des personnes entre les deux rives de la méditerranée, lequel constitue l'un des droits de l'homme et un phénomène qui a caractérisé les populations de cette région et leur a conféré des spécificités communes tout au long de leur histoire.

Les déclarations du syndicat mettent en exergue que la migration pour le travail ou pour la recherche de meilleures chances de vie constitue un phénomène vital et une expérience humaine qu'ont connus plusieurs peuples. Elle représente également un facteur de progrès partagé et d'enrichissement culturel ayant joué un rôle primordial dans le rapprochement des peuples et leur coopération.

S'agissant du phénomène de la migration clandestine qui est souvent encouragée par des réseaux de trafic de main-d'œuvre et utilisée par les employeurs, les syndicalistes tunisiens appellent à ne pas traiter cette question sous un angle purement sécuritaire mais à travers l'organisation des mouvements migratoires tout en combattant le travail illégal et en consolidant les opportunités d'investissement et de formation professionnelle en Tunisie et dans les régions pourvoyeuses de travailleurs migrants.

En outre, un intérêt pour la promotion de la migration légale est apparu dans les positions de l'organisation syndicale. Cette dernière estime que la solution appropriée pour maîtriser le phénomène de la migration illégale et non organisée, mais aussi de réduire ses répercussions néfastes, passe inéluctablement par la multiplication des opportunités d'emploi et l'ouverture des marchés du travail qui permettent le rétablissement de l'espoir pour des milliers de jeunes inactifs.

Enfin l'on relève que le syndicat exprime ses inquiétudes quant à l'approche strictement sécuritaire de la question migratoire qui est celle de l'ensemble des Etats de la région ainsi que de la perpétuation de choix politiques et économiques qui génèrent la pauvreté, le non développement et l'insécurité, et appellent au respect de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes migrantes, qui ne sauraient être sacrifiés au nom d'intérêts économiques égoïstes et de choix politiques à courte vue.

Par ailleurs et à côté de la proposition qui stipule la promotion de la migration légale, l'organisation syndicale développe une analyse macroéconomique qui essaie de rechercher les causes profondes de l'émigration en général et la migration irrégulière et de transit en particulier et appelle à l'adoption d'une approche globale de la migration en Méditerranée tenant compte des intérêts de toutes les parties concernées.

⁴ L'on se réfère aux travaux de la conférence annuelle de l'émigration organisée par l'UGTT ayant pour thème : « les nouvelles orientations de l'émigration en Méditerranée. » Hammamet, 5-7.11.2007. Cette conférence a été marquée par les représentants syndicaux du Nord et Africains et a abordé les nouvelles formes migratoires avec des allusions à la migration circulaire.

Par contre l'on n'a pas trouvé de développements spécifiques à la migration circulaire dans les médias. Toutefois plusieurs journaux publient des articles traitant des nouvelles politiques migratoires européennes (migration choisie, migration des compétences).

Un mensuel a organisé un forum international consacré à « la migration dans l'espace Euro-Maghrébin » (10-11.5.2007) qui a regroupé des décideurs maghrébins et européens et des experts en migration des deux rives, pour traiter des problématiques actuelles posées par la migration.

Conclusion

En définitive l'apparition de la migration circulaire, dans la littérature réservée à la migration et dans le débat sur la question ainsi que dans le cadre du partenariat entre différents pays appartenant au Sud et au Nord et voire même dans les relations Sud-Nord Sud-Sud, Sud-Nord-Sud et Nord-Sud-Nord, génère des discussions autour des approches et des solutions appropriées aux défis que continue à poser la migration.

En Tunisie un large débat politique autour de la migration circulaire n'est pas encore public soit parce que la question reste encore récente soit parce qu'elle n'apporte pas d'alternatives précises. Cependant certains éléments sont dégagés et l'analyse des données auprès des différents acteurs sociaux et politiques a permis de mettre en relief certains éléments de la dimension politique de la migration circulaire.

La dernière déclaration du Ministre des Affaires sociales, de la Solidarité et des Tunisiens à l'Etranger, lors de la première réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur les migrations tenue au Portugal (18-19 novembre 2007) et reproduite par un journal local, a affirmé que la migration implique la mise en place d'un cadre régional favorable permettant le traitement commun de ce phénomène, de telle sorte que les intérêts de toutes les parties soient garantis, que le mouvement de la migration soit organisé sur la base des besoins des marchés du travail, et que la dignité et les droits des émigrés soient préservés dans les pays d'accueil.

Le ministre a, d'autre part, insisté sur la nécessité de tirer le meilleur profit des opportunités offertes par la coopération décentralisée transfrontalière entre les différentes institutions et régions des pays euro-méditerranéens, de manière à raffermir les assises d'un développement durable, à conforter les liens d'amitié et à intensifier l'échange de ressources humaines, dans le cadre d'une migration organisée et sur la base d'un régime de quotas préférentiels qui prennent en considération l'offre et la demande, et ce, dans le but de réduire la migration clandestine.

Il a également souligné l'impératif de mettre en œuvre les recommandations et les décisions issues des différentes conférences et réunions tenues sur le thème de la migration afin de concrétiser les ambitions communes de la consécration des ponts de rapprochement et de partenariat entre les pays de l'espace euro-méditerranéen au service de leurs intérêts communs, de la stabilité, de la sécurité et de la prospérité pour tous.