



POUR UNE VISION STRATÉGIQUE TUNISIENNE DU PARTENARIAT AVEC L'UNION EUROPÉENNE



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق

Kamel Jendoubi
Mohamed Limam
Bassem Karray

Juin 2019

Pour une vision stratégique tunisienne du partenariat avec l'Union européenne

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
I. AVANT- PROPOS	3
II. INTRODUCTION : LA GENESE DU RAPPORT	6
A. Le constat : la défaillance d'une stratégie tunisienne à l'égard de l'Union européenne (UE)	6
B. Le partenariat UE-Tunisie : une opportunité pour débattre d'une véritable stratégie tunisienne à l'égard de l'UE	7
C. La société civile : un contributeur essentiel.....	8
D. Une approche politique fondée sur les droits humains	9
E. État autoritaire versus État démocratique.....	10
III. LA CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : VERS UNE CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS	12
A. Une vision stratégique axée sur la singularité démocratique tunisienne	12
B. Un partenariat économique durablement juste et équitable basé sur les droits économiques et sociaux.	20
C- Un Pacte migratoire en Méditerranée fondé sur le respect des droits humains des migrants	39
IV. RECOMMANDATIONS GENERALES	59
V. RESUME	64
VI. ANNEXES	67
Annexe 1	67
Annexe 2	70
Annexe 3	73
VII. TABLE DES MATIERES	77

I. AVANT- PROPOS

Au lendemain de la révolution du 14 janvier 2011, la relance des relations entre la Tunisie et l'UE a été consacrée par la conclusion d'un Partenariat privilégié lors du Conseil d'association du 19 novembre 2012. Ce partenariat global qui s'est articulé autour de trois dimensions - coopération politique, intégration économique et sociale, partenariat entre les peuples - a notamment ouvert la voie à des négociations sur un Partenariat pour la mobilité - dont la déclaration politique a été faite en mars 2014 - et sur un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) dont les négociations, en cours, ont débuté en avril 2016.

Le Plan d'action pour 2013-2017 a concrétisé ce partenariat doté d'objectifs relatifs à la démocratie et aux droits de l'Homme. Celui-ci prévoyait des engagements concernant notamment les droits des femmes, les libertés fondamentales, les droits des réfugiés, la réforme de la Justice ainsi que les conventions internationales en matière de droits de l'Homme. Parmi ces priorités, le Plan d'action s'engageait explicitement à renforcer le rôle et les capacités de la société civile.

La nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV) entrée en œuvre en 2015 s'est focalisée sur les mesures sécuritaires à court terme et le contrôle des flux migratoires entraînant un recul visible en matière de promotion des droits humains et de la démocratie. Bien que la société civile y soit désignée comme un interlocuteur privilégié de l'UE, sa contribution dans les domaines clés qui préoccupent l'UE y est marginalisée.

Les priorités stratégiques UE-Tunisie pour la période 2018-2020, telles qu'adoptées lors du Conseil d'association UE -Tunisie (Décision n° 1/2018 en date du 9 Novembre 2018) s'inscrivent dans le droit fil de cette nouvelle PEV et sont axées sur une gestion concertée de la migration, sur la conclusion de l'accord de réadmission et de facilitation des visas, sur l'amélioration du climat des affaires et enfin, sur la conclusion de l'ALECA.

C'est dans ce contexte qu'EuroMed Droits, fort de ses quatre-vingts organisations membres, institutions et personnes réparties dans trente pays de la région et qui agit activement depuis plus de vingt ans sur le pourtour du bassin méditerranéen pour promouvoir le respect des droits humains, a mis en place, avec l'appui de l'Union européenne, un projet pilote de Dialogue tripartite entre la société civile, les autorités tunisiennes et les institutions de l'UE et de ses États membres.

Ce projet qui a débuté en janvier 2014, comporte un triple objectif : renforcer les capacités de la société civile, la mobiliser dans le suivi des relations UE-Tunisie, et initier un espace de dialogue tripartite entre la société civile, les autorités tunisiennes et l'UE concernant les enjeux majeurs liés aux droits humains et auxquels la Tunisie doit répondre. Quatre thématiques ont été abordées dans le cadre de ce projet : droits des femmes et égalité hommes/femmes, droits économiques et sociaux, réforme de la Justice et droits des migrants et des personnes réfugiées. Pour chacune de ces thématiques, un groupe de travail, constitué de représentants des associations les plus actives sur la scène publique tunisienne, d'experts et d'universitaires a été formé. Ces groupes de travail ont été actifs durant près de six ans et ont contribué à des améliorations notables tant au niveau législatif que politique.

Dans une perspective de capitalisation de la dynamique lancée dans le cadre du projet de Dialogue tripartite et pour pallier une insuffisance constatée par les quatre groupes de travail sur l'absence de vision stratégique de la part de l'État tunisien relative aux perspectives des relations tuniso-européennes, EuroMed Droits a engagé une réflexion sur le futur des relations de la Tunisie avec son partenaire européen et ce, à travers une grille d'analyse privilégiant deux aspects fondamentaux : le respect des droits humains et l'ancrage de la Tunisie dans son environnement euro-méditerranéen.

L'Accord d'association (1995) issu du Processus de Barcelone ainsi que les différentes initiatives proposant de nouveaux cadres de coopération avec l'Union européenne (plans d'actions à partir de 2003, PEV et PEV rénovée par la suite) ayant montré leurs limites, il est devenu nécessaire d'engager une réelle réflexion prospective sur les attentes de la société civile tunisienne concernant le partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne.

En effet, l'approche différenciée à la base de ce cadre de partenariat n'a pas exclu seulement les spécificités des pays du sud de la Méditerranée mais elle a fait surtout l'impasse sur les exigences particulières de la Tunisie, au regard des défis et enjeux posés par la transition démocratique.

En outre, l'instabilité politique du pays, celle de la région et les failles au niveaux économique, social, culturel et environnemental semblent ne pas avoir été prises à leur juste mesure de la part de l'UE comme de ses États membres. Cet état de fait constitue la cause majeure de la frustration de la société civile vis-à-vis de la politique extérieure de l'UE et des autorités tunisiennes. Cette situation a suscité la mobilisation, l'intérêt et l'action continue de la société civile tunisienne.

Néanmoins, dédiée aux relations tuniso-européennes, cette capacité de proposition de la société civile n'a été reconnue que tardivement et de manière partielle. Nonobstant les avancées tangibles quant à l'inclusion de la société civile dans les débats nationaux majeurs (propre à une situation d'un État en transition), on relève l'absence d'une vraie réflexion sur les perspectives à moyen et long terme des relations entre la Tunisie et l'UE.

A cette fin et pour capitaliser sur le travail fait lors des sessions des groupes de travail thématiques des années précédentes, un groupe de travail mixte (composé de représentants des groupes de travail thématiques) piloté par une équipe d'experts a été mis en place afin de mener une réflexion sur une vision stratégique d'un véritable partenariat entre la Tunisie et l'UE basé sur les droits humains.

Cette publication est le fruit d'un travail fondé sur un triptyque : « État de droit, droits humains et démocratie », les valeurs communes à l'UE et à la Tunisie, la singularité démocratique de cette dernière.

Cette contribution qui est le fruit d'une démarche participative a inclus, outre des représentants de la société civile réunis à quatre reprises en sessions plénières entre novembre 2018 et avril 2019, de nombreux acteurs clés dont des hauts représentants des autorités tunisiennes, des institutions de l'UE à Bruxelles ainsi que de plusieurs pays membres de l'UE, notamment à Paris et à Rome.

Au terme de ce travail, nous tenons à remercier vivement :

Kamel Jendoubi, Président d'honneur d'EuroMed Droits, premier président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), ancien ministre en charge des relations avec les Instances constitutionnelles, la Société civile et les Droits de l'Homme, Président du groupe d'experts des Nations Unies au Yémen qui a présidé le groupe des experts.

Bassem Karray, Professeur en droit public, membre du centre d'études fiscales et du laboratoire du droit international et relations Maghreb Europe, qui a contribué à la réflexion concernant l'ALECA.

Mohamed Limam, Maître-assistant en science politique et droit public à l'université de Jendouba, qui a contribué à la réflexion sur les questions liées à la migration.

Nous adressons nos chaleureux remerciements à tous les membres des quatre groupes de travail thématiques, du groupe mixte ainsi qu'à l'ensemble des associations qui se sont impliquées dans le projet durant près de six ans et qui ont concouru à son succès.

Nous tenons à féliciter également l'équipe d'EuroMed Droits qui n'a pas ménagé ses efforts six ans durant et qui a réussi à faire du Dialogue tripartite une référence et un modèle unique dans la région. Nous remercions notamment :

Ramy Salhi, directeur du Bureau Maghreb, initiateur du projet.

Lilia Rebaï, directrice des relations avec la société civile sur la région EuroMed qui pilote ce projet depuis 2014.

Sélim Hammami, expert conseiller auprès d'EuroMed Droits.

Michela Castiello d'Antonio, chargée de projet du Dialogue Tripartite

Hechem Laamari, responsable de la communication.

Enfin, nous tenons à remercier tous les autres membres du Bureau Maghreb et ceux des autres bureaux, à Bruxelles et à Copenhague, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour aider à la réussite de ce projet.

Wadih Al-Asmar
Président d'EuroMed Droits

II. INTRODUCTION : LA GENESE DU RAPPORT

A. Le constat : la défaillance d'une stratégie tunisienne à l'égard de l'Union européenne (UE)

Pour mieux faire entendre sa voix, la Tunisie doit développer une vision stratégique dans un contexte international de plus en plus dominé par la *realpolitik* et les seuls rapports de forces. Le destin des peuples, leur prospérité et leur sécurité se déterminent de plus en plus à l'échelle régionale, voire planétaire.

Dans une région confrontée de façon croissante aux conflits armés locaux qui ont tendance à se régionaliser, et face aux menaces en tous genres, cette vision stratégique devrait permettre à la Tunisie d'envisager des solutions axées sur la stabilité et la sécurité garantes de la poursuite du nouveau cours démocratique amorcé en 2011.

Il convient dans cette perspective de développer une approche polyvalente articulée autour de la stabilité et de la consolidation des institutions démocratiques, du développement économique et social, de la défense nationale, de la sécurité publique, de la protection des entreprises, de la sécurité environnementale, de la sécurité des citoyens, de la mobilité, etc.

L'absence pour l'heure de vision stratégique, fondée sur la prise en compte de la dimension géopolitique du devenir du pays, remonte à loin. L'ébranlement de l'État, consécutif à l'insurrection révolutionnaire de 2010-2011 a brouillé plus encore toute réflexion stratégique. Nos dirigeants ont tendance à être accaparés par des questions immédiates et en conséquence à prendre des décisions conjoncturelles en fonction des échéances électorales, des urgences sociales et économiques, de l'état de l'opinion et des pressions extérieures.

Élaborer une réflexion stratégique est donc un défi pour notre pays aux prises avec des problèmes aigus et complexes au regard de sa situation géographique, de sa modeste taille, du sentiment d'insécurité liée aux périls sévissant dans les pays voisins, etc. Au-delà de ces paramètres, est aussi en jeu l'appartenance de la Tunisie à une mer commune où se trament de grands défis économiques et géopolitiques. Enfin, les relations de ce « petit » État du sud de la Méditerranée avec la « grande » Europe ne peuvent plus être gérées au coup par coup ou encore à la petite semaine tant elles engagent une partie de l'avenir économique du pays.

Le mot « stratégie » est quelque peu problématique. Disons d'emblée que nous l'employons dans un sens politique qui implique des décisions de grande portée, étroitement liées à nos intérêts nationaux, et qui dépasse le niveau des seuls objectifs de « politique étrangère », entendue au sens quasi technique ou administratif voire routinier du terme, approche qui a jusqu'ici commandé les relations des pouvoirs publics tunisiens avec l'UE.

Comment la Tunisie démocratique doit-elle relever le défi de la globalisation ? Comment doit-elle garantir sa sécurité quel que soit le scénario qui découlera des désordres régionaux : décomposition de l'État en Lybie, contestations politiques et sociales en Algérie, terrorisme, jihadisme, trafics transfrontaliers ... ?

À l'évidence, une réflexion stratégique fait tragiquement défaut au niveau des autorités tunisiennes. En se contentant de ne voir en l'UE qu'une source de financement et/ou de soutien à notre sécurité régionale, la Tunisie s'enferme dans une vision pour le moins réductionniste. Au demeurant, tel était déjà le choix politique à l'époque du régime de Ben Ali qui voulait limiter les retombées « fâcheusement démocratiques » du rapprochement avec l'UE. Avec la Révolution et l'amorce du processus démocratique voilà huit ans, nous avons l'obligation de nous doter d'une nouvelle vision et partant de (re)définir une stratégie.

B. Le partenariat UE-Tunisie : une opportunité pour débattre d'une véritable stratégie tunisienne à l'égard de l'UE

L'offre européenne (contenu, modalités, modalités) constitue une opportunité pour susciter une réflexion stratégique.

Si l'UE ne cesse de rappeler l'intérêt qu'elle accorde à ses liens de coopération avec la Tunisie, celle-ci s'est toujours comportée d'une manière attentiste vis-à-vis des propositions européennes. La Tunisie s'est engagée à présenter à l'UE, avant fin 2017, sa vision du partenariat tuniso-européen à l'horizon 2030, un engagement resté sans suite. Celui-ci aurait pourtant pu être l'occasion d'initier un débat public fondé sur le dialogue, la transparence et la mobilisation de tous les acteurs du pays pour définir les conditions de la négociation.

En attendant, l'acteur unique de notre politique européenne demeure l'administration. Comme par le passé, au prétexte notamment de la technicité des textes (qui, souvent ne sont même pas rédigés en langue arabe), l'opinion publique et les acteurs de la société civile sont littéralement évincés du sujet et ce, en dépit de l'importance des enjeux qui ne peuvent être laissés à la seule administration en charge de la politique étrangère.

Il s'agit donc avant tout de bousculer la force d'inertie des habitudes administratives dans la définition de la politique du pays.

En réalité, comme l'a observé l'économiste Hakim Ben Hammouda, il y a « un double déficit de vision stratégique : et de la part de la Tunisie et de l'UE. En effet, du côté tunisien et bien que l'UE soit son partenaire privilégié, on constate une absence flagrante de vision globale de ses relations avec l'UE qui restent toujours focalisées sur une gestion du court terme et axées sur des besoins de transferts financiers (dont le bénéfice pour la Tunisie reste indéniable). En même temps, l'Europe connaît aussi un manque de vision stratégique. Après la chute du mur de Berlin, le cadre stratégique des relations avec les pays de l'Europe de l'Est était clair. Vers le Sud, le cadre n'est pas à l'identique. L'UE s'aligne sur les orientations du FMI qui traite la Tunisie comme les autres pays, sans prendre suffisamment en compte la spécificité de la "transition démocratique", ce qui témoigne d'une incapacité d'innovation dans le soutien apporté et d'une absence de traitement différencié ».

L'UE s'est confrontée à un dilemme crucial depuis l'élaboration, dans les années 2000, de la Politique européenne de voisinage (PEV) : stabilité ou démocratie. Au début, elle se voulait une puissance transformatrice. Puis elle s'est orientée vers l'entretien de partenariats privilégiés avec certains pays (comme la Tunisie) parallèlement à un pragmatisme raisonné (voire complice) avec d'autres (les régimes autoritaires de la région).

La « prime à la démocratisation », bien qu'elle soit bénéfique pour la Tunisie par temps de crise, n'est pas à la hauteur du dialogue politique. Elle ne peut être l'unique résultat recherché des discussions : au regard de sa formulation, telle une sorte d'appât (les Tunisiens n'ont pas choisi

la démocratie pour avoir une aide financière), de sa consistance (comme si l'UE souscrivait à une assurance contre une éventuelle menace) et de son volume (faible si on le rapporte au PIB de la Tunisie ou à l'engagement de l'UE pour soutenir le processus de transition démocratique des Pays d'Europe centrale et orientale).

Une autre ambiguïté de l'UE à l'égard de la Tunisie est ladite ouverture considérée comme l'empreinte génétique de la construction européenne et qui consiste à élargir géographiquement les échanges et progressivement les « quatre libertés » (libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes). Mais cette ouverture en est-elle vraiment une ? S'agissant des frontières, on connaît la subtile dialectique de l'ouverture et de la fermeture : ouverture à certains produits mais fermeture à d'autres ; possibilité de voyager pour certains (étudiants, entrepreneurs notamment) mais réticences et sélectivité, voire hostilité envers les migrants dits économiques, etc...

Le postulat de l'UE selon lequel la stabilité politique et la prospérité économique des partenaires sont des conditions essentielles au développement démocratique, est à revisiter. La notion de stabilité privilégiée par les décideurs européens est sujette à caution. Elle peut devenir synonyme d'autoritarisme et n'est pas toujours le signe distinctif des démocraties naissantes. D'autant que cette notion met « dans le même sac » les pays engagés sur la voie démocratique et les pays sous régime autoritaire.

Alors que la stabilité demeure une question taboue au niveau européen, le cadre des discussions UE-Tunisie a besoin de principes directeurs pour que le « dialogue politique » (et stratégique) puisse être mené efficacement. Dans un contexte de questionnements sur son propre avenir, l'UE ne peut faire l'économie d'un débat sur son action extérieure. Il en va de sa crédibilité qui sera mesurée notamment à l'aune de son engagement dans son voisinage. Il y a là à l'évidence une corrélation nécessaire à faire entre la politique à l'égard de la Tunisie - envisagée en l'espèce comme un test de cette crédibilité - et l'avenir du projet européen.

C. La société civile : un contributeur essentiel

C'est donc à cette tâche qu'EuroMed-Droit s'est attelé à initier un processus d'élaboration participative à cette impérieuse réflexion stratégique en s'appuyant sur les résultats du projet « Dialogue tripartite » mené durant ces cinq dernières années selon une démarche de capitalisation et de formalisation. Au terme de cette période, le projet de Dialogue tripartite a permis de réaliser un certain nombre d'acquis :

- Un capital confiance auprès des différents acteurs : société civile, institutions européennes et États membres, représentants du gouvernement tunisien, partis politiques, représentants du peuple, instances constitutionnelles, etc.
- La constitution de groupes de travail comprenant des membres d'un niveau politique et d'expertise reconnu.
- Une action de la société civile plus structurée et une construction de plaidoyers qui ont contribué à influencer les décisions politiques et à aboutir à plusieurs avancées progressistes telles que :
 - o La mise en place du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), un des murs porteurs du dispositif d'indépendance de la justice en cours d'élaboration ;
 - o L'accès à la justice avec notamment la décentralisation du Tribunal administratif et la loi n° 5 qui prévoit l'accès à un avocat dès le début de la mise en détention ;

- Le renforcement des droits des femmes (adoption de la loi contre les violences à l'égard des femmes, intégration dans la loi électorale d'une disposition en faveur de la parité « horizontale et verticale », abrogation de la circulaire interdisant le mariage d'une Tunisienne avec un non musulman) ;
- La loi contre les discriminations raciales, etc.
- Une consultation régulière à l'occasion des sous-comités du Conseil d'Association.
- Une implication et une consultation officiellement organisées avec différents ministères tunisiens.

Cependant, plusieurs points restent à réaliser : si la société civile est plus au moins régulièrement consultée par les officiels tant européens que tunisiens, on constate une absence de vision claire et de cadre conceptuel tant au niveau de l'État que du côté de la société civile elle-même, de ce que devraient être nos relations avec l'UE. En conséquence, les recommandations faites par la société civile restent fragmentaires, « politiquement délicates » et trop sectorisées (en matière de sécurité, de droits économiques et sociaux, de conditionnalités, etc.).

Certaines synergies potentiellement très fortes entre les différentes thématiques examinées dans des groupes séparés sont inexploitées et inexplorées du fait de cette approche cloisonnée.

Un groupe de travail mixte pluridisciplinaire, composé des représentants de la société civile, membres les plus actifs et les plus influents issus des quatre groupes thématiques du projet Dialogue tripartite, a été mis en place. Composé d'universitaires, d'experts et de journalistes disposant de compétences reconnues et fortement impliqués dans la vie publique, ce groupe est coordonné par un comité d'experts composé d'universitaires Bassem Karray et Mohamed Limem et présidé par l'ex-président d'EuroMed-droit, Kamel Jendoubi.

L'objectif est d'élaborer un rapport sous la forme d'un document politique dont l'ambition est de contribuer à la construction d'une vision tunisienne de la relation avec l'UE et de nourrir le débat sur ce qu'on a appelé la Politique tunisienne de voisinage à l'égard de l'Union européenne (PTVUE).

Ce débat devrait obéir à plusieurs exigences :

- L'affirmation de l'ancrage de la Tunisie dans son espace euro-méditerranéen en mettant l'humain au centre de ses relations ;
- Le choix irréversible pour la construction d'un État de droit, démocratique et respectueux des droits humains. Ces attributs impératifs de l'État constituent à nos yeux, les conditions de la stabilité. C'est dans ce cadre que la lutte contre l'immobilisme et la promotion des droits économiques et sociaux au sens large seront possibles.
- L'intégration de dimension culturelle, limitée jusque-là dans l'actuel Accord d'association aux actions et programmes de coopération, afin de donner du sens à un partenariat qui souffre d'une approche par trop économique.

D. Une approche politique fondée sur les droits humains

L'approche politique qu'on appelle de nos vœux s'appuie sur la Constitution tunisienne adoptée en janvier 2014. Au-delà des réserves que peuvent susciter les incohérences et les ambiguïtés du texte de la Constitution, celle-ci n'en constitue pas moins le socle d'un État de droit véritable. Le « triptyque » : « droits humains - démocratie - État de droit » imprime une direction et

caractérise l'espace national permettant d'œuvrer à la construction démocratique. Il impacte du même coup l'espace extérieur permettant de projeter la Tunisie dans le monde, sans tomber dans un universalisme abstrait. Sans repli, ni renoncement à l'ouverture pour autant.

L'angle d'approche qui est le nôtre, celui des droits humains, n'est pas dicté par une conception abstraite, « droit-de-l'homme » (comme disent les contempteurs des droits de l'Homme) de la chose publique. Il couvre aussi bien les questions économiques, que les questions sociales, politiques ou culturelles. Car la question des droits de l'Homme n'est pas seulement de nature humanitaire, mais avant tout d'essence politique.

Le comble de l'injustice et de l'indignité pour un État, *a fortiori* démocratique, est de mener une politique de l'abandon vis-à-vis des éléments les plus fragiles de la population : pauvres, migrants devenus vulnérables et dépourvus de droits où qu'ils aillent, victimes des guerres et de la misère, etc.

Tous les acteurs, en particulier les décideurs politiques, gagneraient en légitimité, en crédibilité et en clairvoyance s'ils redonnaient aux droits de l'Homme, socle inhérent de toute démocratie, leur sens éminemment politique.

Un des éléments marquants de la période actuelle est « le déclin » des droits de l'Homme en tant que référence universelle et absolue de la politique et « destination finale de tous les peuples ». La sacralisation même de ces droits induit souvent leur déconnexion par rapport à l'idée démocratique et à la notion d'État de droit. Cette dépolitisation réduit la référence aux droits de l'Homme à des exhortations humanitaires, morales ou éthiques.

Il s'agit donc de reconstruire la relation entre « droits humains, démocratie et État de droit ». Les droits de l'Homme désincarnés et réduits à une légitimation du marché aboutissent systématiquement au mépris affiché de ces mêmes droits. Lorsque le système économique fait l'impasse sur les droits humains, il est aussitôt mis en péril par la corruption et la vie politique s'ouvre à « la revanche des passions » (Pierre Hassner) contre la raison du droit. Dissociés de la politique, les droits de l'Homme s'affadissent pour se réduire à l'action humanitaire.

De la même manière, la réduction de la démocratie à un ensemble de procédures permettant de désigner le titulaire du pouvoir est lourde d'effets pervers. Le pouvoir entendu comme « tyrannie de la majorité » en est un, celle-ci exerçant une véritable dictature par la loi. « *Il n'y a point de plus cruelle tyrannie que celle que l'on exerce à l'ombre des lois et avec les couleurs de la justice* » (Montesquieu, *l'Esprit des lois*).

Enfin, le sens souvent donné à l'État de droit est souvent restrictif. En retrait par rapport aux exigences des droits de l'Homme, il vise à garantir un État minimal qui laisse libre cours aux forces du marché et réduit la politique, en tant qu'invention d'un destin collectif, au strict minimum.

Par-delà ces contresens, la politique des droits de l'Homme pour laquelle nous optons ici est l'articulation de trois éléments qui, placés au cœur de la transition tunisienne, devraient tracer le cadre de la stratégie future du pays.

E. État autoritaire versus État démocratique

Les mutations sourdes qui ont travaillé la société tunisienne ont abouti à la révolution de 2011. L'économie du pays a été depuis l'indépendance, selon les périodes, dynamisée ou affectée par des stratégies en dents de scie. La société a été transformée en profondeur sous l'effet de

l'évolution des modes de consommation, l'accès aux services (eau courante, électricité jusqu'à Internet...), l'accession à la propriété, l'éducation (un ascenseur social vite grippé qui donnera lieu au chômage des diplômés), l'émergence des femmes dans la vie publique, dans l'administration et dans la production... Puis à rebours des grands acquis de l'État social des premières décennies de l'indépendance, les fractures sociales et territoriales se sont accentuées et ces mutations ont induit, au fil des années, chez une grande partie de la population un sentiment de relégation et de discrimination selon l'appartenance sociale et/ou régionale et provoqué un profond sentiment d'injustice et d'inégalité.

Cet élan révolutionnaire traduit les frustrations et l'aspiration à un nouveau modèle de développement qui soit non seulement créateur d'emplois et de richesses mais également plus inclusif et plus égalitaire. La fracture sociale se confond parfois avec la fracture territoriale, ce qui complexifie le rôle de l'État.

Plus que jamais, se pose le besoin d'un État stratège. D'autant que le contexte de globalisation réduit la marge de manœuvre et d'intervention des pouvoirs publics.

Les Tunisiens aspiraient au changement. En témoigne la longue histoire des mouvements politiques et sociaux qui ont jalonné les années post-indépendance. Certains événements marquants ont constitué des étapes significatives : le mouvement étudiant des années 1960-1970, avec les premiers grands procès politiques qui visaient la gauche tunisienne et les nationalistes arabes. La première grève générale déclenchée par l'UGTT en janvier 1978, la révolte dite du pain en janvier 1984. Plus récemment, les événements du bassin minier en 2008/2009. Tout au long de cette période, des femmes, des hommes, des syndicalistes, des journalistes, des féministes, des intellectuels, des jeunes blogueurs, des défenseurs des droits humains, des artistes, des personnalités politiques, etc. n'ont cessé de réclamer le respect des libertés et des droits de l'Homme. Souvent, en payant un lourd tribut : procès, privation de liberté, emprisonnement, privation de ressources, représailles à l'encontre des proches. Des centaines de citoyens ont été tués lors des mouvements de rues, et certains sont morts sous la torture.

La répression qui visait les étudiants et la gauche dans les années 1960-1970, s'est élargi au mouvement syndical autonome dans les années 1980, puis aux islamistes dans les années 1990 pour englober, dans les années 2000, l'ensemble de l'éventail politique et civique. Les quelques moments d'ouverture du régime correspondirent surtout à des phases de « décompression autoritaire » ; elles se limitèrent à des concessions formelles, le temps de reprendre la main.

Au cours de la longue dérive du régime de Bourguiba puis de l'enlisement autoritaire des années 1990, la Constitution de 1959 a été vidée de sa substance *via* des lois arbitraires et liberticides.

Loin d'être un long fleuve tranquille, le processus de démocratisation de la Tunisie est inévitablement heurté. Il ne peut se réduire à une procédure électorale de désignation des dirigeants et à un processus d'élaboration des lois. Il a aussi besoin d'un imaginaire commun qui, à travers notamment les rites électoraux et les institutions mises en place, permettra aux citoyens de se projeter, dans leur diversité, dans un avenir partagé, respectueux de l'intérêt général.

La révolution, événement social par excellence, traduit paradoxalement un grand désir d'État. La post-révolution est d'une certaine manière la promesse du retour de l'État dans ses différentes dimensions : régaliennne, économique, sociale et environnementale. Mais passée

l'euphorie révolutionnaire, vont se poser à cet État protecteur en cours de réhabilitation, devenu « objet de tous les désirs », les questions existentielles qui ont trait à son devenir : quelle République pour quelle communauté de citoyens¹ ? Quid également des espaces de projections, c'est-à-dire des espaces géopolitiques, culturels, économiques d'appartenance et d'échanges : passé le « moment arabe », l'idée maghrébine a-t-elle un avenir ? Qu'en est-il de la Méditerranée ? Et de l'autre rive, autrement dit de l'Europe ?

Nous sommes au cœur de ces questionnements. Penser notre rapport à l'Europe doit tenir compte de ce contexte. Il en va ainsi des négociations en vue d'un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) et du Partenariat pour la mobilité (PPM).

III. LA CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : VERS UNE CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS

A. Une vision stratégique axée sur la singularité démocratique tunisienne

Des échanges et des réflexions il ressort que la singularité démocratique de la Tunisie est en mesure de structurer nos projections et nos projets d'avenir tant à l'intérieur du pays qu'avec ses partenaires.

Il ne s'agit là ni d'une question d'affichage pour nous attirer soutiens et sympathies, ni d'une instrumentalisation de « l'exception » tunisienne basée sur le postulat du « premier en tout » que prône l'ancien régime pour asseoir sa politique de contrôle social.

La transition démocratique en Tunisie s'inscrit dans un processus qui n'a pas à ce jour d'équivalent dans le monde arabe. Nullement issue de la coopération tuniso-européenne, elle trouve sa source dans une modernité tunisienne forte de deux siècles.

Sans verser dans le narcissisme, le réformisme tunisien est l'héritier d'une longue histoire. Le Pacte fondamental de 1857 et la Constitution de 1861 en garantissant le respect des droits « naturels » (l'égalité, le droit à la sûreté, la dignité, la non-discrimination) ont consacré une citoyenneté avant la lettre. Le Pacte fondamental témoigne en effet que le souci des droits et le réformisme sont enracinés dans l'histoire de la Tunisie. Et si, à l'époque, la rhétorique réformiste ne se réclamait pas du corpus des droits de l'Homme, elle n'en constitue pas moins une esquisse avant l'heure.

La référence aux droits de l'Homme qui imprègne la Constitution de 2014 n'est pas venu de rien : « outre le chapitre 2 consacré aux droits et libertés, la question des droits humains est abordée à différents niveaux, dans plusieurs articles (exemple de l'article 6 concernant la liberté de conscience, le droit au procès équitable etc...), et notamment dans le préambule, où l'engagement et la garantie des droits humains sont abordée dans l'absolu et dépassent largement la question citoyenne. » (Salsabil Klibi, universitaire)

Concernant l'état de la législation, outre la ratification des principaux instruments internationaux des droits de l'Homme au lendemain de la révolution en 2011, la loi relative à

¹ Voir, « *Que Vive la République ! Tunisie 1957-2017* », ouvrage collectif. Editions Alif 2018.

la lutte contre les violences à l'égard des femmes adoptée en juillet 2017 (entrée en vigueur en février 2018) constitue une avancée qui s'inscrit dans droit fil du mouvement d'émancipation des femmes tunisiennes porté par les idées des réformateurs des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, Tahar Haddad en tête. L'adoption du Code du statut personnel en 1956, puis la proclamation de la République en 1957, donnent à leur tour corps et vie à cette tradition. De même, l'adoption du texte de loi criminalisant la discrimination raciale, adoptée en octobre 2018 renoue avec un héritage, un peu oublié, celui du premier pays musulman qui a aboli l'esclavage (23 Janvier 1846).

La création de mécanismes tels que « l'Instance nationale pour la prévention de la torture », « l'Instance nationale d'accès à l'information », le projet en cours concernant l'égalité successorale entre hommes et femmes ou encore le projet du Code des droits et libertés individuels déposé à l'Assemblée des représentants du peuple sont autant d'avancées incontestables en ce qui concerne les droits et libertés. Projets qui ont parfois rejailli par leur audace et leur innovation au-delà des frontières de la Tunisie.

La Tunisie a connu depuis 2011 quatre élections majeures qui se sont déroulées d'une manière pacifique permettant une alternance politique et qui ont rempli, pour l'essentiel, les conditions d'élections démocratiques, transparentes et pluralistes : élection de l'Assemblée nationale constituante en 2011, élections législatives et présidentielles en 2014, élections municipales en 2018.

Cette singularité revendiquée doit constituer pour la Tunisie le point de départ de sa réflexion stratégique. Nous disons singularité et non exception : dans la mesure où elle est le produit de l'Histoire et d'une mémoire politique commune qui a permis de forger le consensus social et politique issu de la Révolution. Ce consensus s'est réalisé contre un pouvoir clanique et usurpateur, sans intervention étrangère, révélant la place majeure des acteurs de la société civile. Tout en n'ignorant pas que la démocratisation se heurte à des difficultés récurrentes et que les décideurs de la post-révolution n'arrivent pas toujours à répondre aux revendications réitérées de la société civile.

Cette singularité est « en devenir ». Elle comporte des faiblesses et des failles qui peuvent susciter des doutes, et expliquent selon toute vraisemblance les manifestations multiples de désarroi et de désenchantement. Ces écarts doivent être comblés afin d'ancrer durablement notre pays dans la communauté des États démocratiques de par le monde.

Ainsi, un système politique gangréné par le clientélisme provoque un rejet massif des partis politiques (le qualificatif de parti ne s'applique pas à de très nombreuses formations dont le nombre dépasse 218), transformés en une nouvelle bureaucratie (pour ceux qui participent au gouvernement) avec ses privilèges et ses réseaux. La démoralisation des électeurs est alimentée par l'absence de politiques de lutte contre le chômage, par les inégalités régionales, par l'austérité et par la dégradation des conditions de vie. L'exaspération est aujourd'hui patente face à l'emprise de la corruption qui touche aussi parfois le nouveau personnel politique.

A ces failles d'ordre social, politique et économique s'ajoutent celles d'ordre institutionnel : la non mise en place de mécanismes qui garantissent les droits et libertés à commencer par la Cour constitutionnelle dont l'absence (cinq ans après l'adoption de la Constitution) pose un problème majeur tant son rôle de garantir le respect de la Constitution par les pouvoirs législatif et exécutif est crucial.

De même concernant la mise en place des nouveaux contre-pouvoirs : les cinq Instances constitutionnelles indépendantes. En effet, hormis l'Instance supérieure indépendante des élections- ISIE, les autres instances sont encore au stade « provisoires » (l'Instance de protection des droits humains, celle de la lutte contre la corruption, la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle - HAICA...). Une alliance entre ces institutions indépendantes (constitutionnelles ou non) et les acteurs de la société civile reste à construire pour veiller à la mise en place, au développement et au renforcement des institutions prévues par la Constitution de 2014.

Mais l'anomalie la plus douloureuse est sans doute celle de la prolifération des candidats au jihad. Des jeunes, issus souvent des milieux socialement sinistrés mais pas toujours, s'en vont grossir les rangs de fanatisés dans les « zones de tensions ». La radicalisation à la tunisienne est l'histoire d'un immense gâchis qui a conduit à l'amplification d'un phénomène jusque-là quasi inexistant : celui de la tentation du jihad dans un contexte de double délitement du lien social et du lien national. Tout se passe comme si le sentiment d'appartenance à une entité nationale, à une patrie, se trouvait affecté par le processus de désocialisation.

Le renoncement social, la vacance d'autorité étatique et une certaine cécité politique - mais aussi bien des complaisances - ont ainsi réuni les conditions du développement d'un jihadisme tunisien. Le tout dans un contexte marqué par un marché mondialisé du terrorisme où le libre-échange triomphe (Moyen-Orient, Maghreb, Europe...).

Ce libre-échange voulu et pensé comme une nécessité de la mondialisation représente sur le plan culturel, pour un pays ouvert comme la Tunisie, un véritable danger du fait de l'hégémonie économique des pays européens. « La mondialisation avec sa machine de propagande audiovisuelle repose sur trois principes qui sont menaçants pour les valeurs de l'humanité et des droits humains, à savoir l'uniformisation, la marchandisation et finalement l'abrutissement de l'Homme et son imaginaire. » (Lassad Jamoussi, universitaire). Au regard de son réveil culturel et de sa production artistique notamment cinématographique récente, la Tunisie est en droit de revendiquer une « exception culturelle » au même titre que l'« exception démocratique ». En valorisant cette dimension, elle peut construire une vision de la culture qui constituera un rempart à toutes les formes d'extrémisme.

Encore une fois, les droits humains font partie d'un patrimoine tunisien qui remonte au réformisme du XIXe siècle ; il importe de valoriser cet héritage et de l'intégrer à une vision universaliste qui serait la meilleure entrée en matière pour la vision stratégique dont le pays a besoin.

A-I. S'appuyer sur la singularité pour traduire la Constitution en réformes politiques

Les droits humains et l'État de droit constituent les piliers de réformes politiques visant à remettre l'État national au service d'une société plus juste. Il s'agit de rendre la nation plus autonome ce qui implique une révision progressive des rapports politiques, économiques, environnementaux et géopolitiques.

Les sources de l'instabilité démocratique sont de trois ordres : un besoin social d'égalité, un besoin d'État et de sécurité et un besoin d'efficacité économique. L'enjeu majeur est d'articuler ces trois exigences pour faire en sorte qu'elles deviennent complémentaires en mobilisant les moyens internes et externes. Cela exige un « nouveau contrat social » entre les citoyens et

l'État, concrétisé par des réformes politiques centrées sur les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux (voire II-b) incluant une politique migratoire sachant que cette question détient une place stratégique dans la stabilisation et/ou la déstabilisation du processus démocratique (voire II-c). Il convient donc de souligner l'importance centrale de l'État qui doit faire de la nouvelle Constitution l'axe décisif permettant de pérenniser le processus de démocratisation. Ce rôle est nodal, nécessairement pérenne, n'en déplaie aux apôtres du moins d'État. Il est indispensable pour instaurer une démocratie solide, pour bâtir un modèle de développement inclusif, mais aussi pour retisser le lien social, et en dernière analyse pour valoriser l'appartenance à la nation.

L'État tunisien a besoin d'être réformé. Ce ne sera pas chose facile eu égard au contexte à savoir une situation économique difficile, des tensions sociales grandissantes et un environnement régional instable. Pourtant, il est indispensable de prendre le chemin qui lui permette d'acquérir les attributs d'un État de droit, d'un État social, d'un État intègre et d'un État stratège.

A-I-1. Un État de droit

Autrement dit, un État qui respecte les normes qu'il s'est donné et leur hiérarchie, l'indépendance de la Justice, critère essentiel de l'État de droit et considère les citoyens en tant que contribuables, justiciables mais surtout créanciers de droits politiques et non plus comme des citoyens obligés de la bienfaisance de l'État. C'est dire que le processus de démocratisation doit être mené à son terme : sans parenthèse, ni lois d'exception.

Dans cette perspective, l'État doit être doté des moyens humains et logistiques lui permettant d'exercer seul la force légitime dans le respect des standards et instruments internationaux en matière des droits humains et le renforcement de l'État de droit. La notion de police républicaine doit à cet égard entrer dans les mœurs. Elle ne peut se concilier avec l'impunité qui sape le fondement de l'État de droit. La représentation syndicale ne suffit pas pour combattre la tentation du laxisme ou de la revanche dans un corps affecté par des mois d'insurrection. Inventer une nouvelle police est un processus de longue haleine. La politique des épurations ou des corps parallèles conduit à la guerre des polices et à la paralysie du service public de sécurité dont le rôle est primordial dans le contexte actuel.

Pour sa part, la grande muette, rappelons-le, a failli sortir de ses casernes durant le mandat présidentiel provisoire. Cette dérive a heureusement été stoppée. L'État doit aujourd'hui se doter des moyens d'une défense nationale digne de ce nom surtout aux frontières.

Le lien national ne peut se limiter aux seuls attributs relatifs à la sécurité, à la culture et au territoire : il nous faut promouvoir une sorte de « patriotisme constitutionnel », qui mobilise autour des valeurs essentielles de notre Loi fondamentale et donne du sens au travail pour le bien commun.

Ce patriotisme-là n'est pas réductible au patrimoine que nous ont légués à travers les siècles les pères fondateurs de notre modernité ; il ne sera pas le produit d'une action démiurgique de l'État, mais la résultante des petites et grandes mobilisations politiques, intellectuelles, culturelles, pédagogiques incluant tous les acteurs de la compétition démocratique... À cet égard, les interventions ponctuelles et les actions au long cours de la société civile seront décisives.

Il y a notamment urgence à multiplier les initiatives pour la réinsertion des jeunes dans le débat public. La fracture générationnelle est un scandale permanent au pays de « la révolution des jeunes ». La nouvelle offre de sens en direction de ces derniers suppose de commencer par l'abrogation des dispositions juridiques scélérates, le renforcement du maillage associatif local, la valorisation d'un discours religieux pluriel et tolérant, débarrassé des crispations identitaires qui sont autant de ferments de fanatisme.

A-I-2. Un État social

Faire société c'est-à-dire retisser le lien social en mettant l'humain au centre des politiques. Le discours en lui-même est important. Mais il l'est plus encore s'il est accompagné dans l'immédiat de gestes symboliques forts en direction des couches et des régions déshéritées comme autant de signaux d'un engagement durable pour des réformes sociales profondes qui ne peuvent advenir d'un coup, ni d'un seul tenant.

Il importe, à cet égard, de hiérarchiser les interventions entre les politiques immédiates (priorité à la sécurité et aux mesures sociales d'urgence) et celles de plus long terme (l'éducation, la culture, les réformes économiques et sociales, le désenclavement des régions) ...

La réforme de l'enseignement doit être au cœur du dispositif : afin de résorber progressivement la contradiction entre l'enseignement et le marché de l'emploi et renouer avec la vocation « populaire et élitare » de l'école post-indépendance.

La fracture sociale, on l'a dit, coïncide avec une fracture territoriale. C'est du moins principalement sous cette forme que s'expriment les frustrations sociales avant et après la Révolution. Il est utile de revenir sur la genèse des mouvements sociaux qui, depuis l'indépendance, se sont exprimés principalement sur le terrain syndical, étudiant, très rarement voire jamais comme une dissidence régionaliste. Le fait est que l'État social de l'indépendance était intégrateur : par l'unification et la généralisation de l'enseignement ; par la protection sociale et l'essaimage du planning familial (État providence) ; par l'unification de la justice et l'intégration des zaytouniens dans la hiérarchie judiciaire et l'enseignement ; par le modèle matrimonial du Code du statut personnel qui, malgré les contestations initiales d'une partie des ulémas, a assez rapidement constitué un facteur d'intégration sociale et territoriale. Le syndicalisme *avec et contre* le parti unique a assuré une fonction tribunitienne et constitué un maillage qui a contribué à l'intégration des nouvelles couches moyennes dans l'ensemble du pays.

Ce sont là autant de facteurs de socialisation et de nationalisation de la société postcoloniale.

Les années Ben Ali ont constitué une période de délitement et de « détricotage » de ce lien social et territorial : prédation et corruption institutionnalisée, paupérisation des classes moyennes et contrebande débridée avec pour résultat à la veille de la révolution un État social délabré.

Après la révolution, l'emballement des impatiences sociales va déborder ce qui reste d'autorité étatique. L'UGTT n'arrive pas toujours à canaliser des mouvements de type nouveau qui lui échappent.

La fracture morale et politique entre le Nord et le Sud, le littoral et l'intérieur, entame l'unité du pays en affaiblissant ses capacités de résistance.

Un nouveau compromis historique doit alors être établi entre toutes les composantes de la scène démocratique (les partis qui acceptent la règle du jeu démocratique, les organisations syndicales et professionnelles et la société civile) afin de contrecarrer les tentations régionalistes et les phénomènes de désaffiliation aux frontières. Et s'il faut dialoguer avec les acteurs des mouvements sociaux, il faut isoler les fauteurs de dissidences populistes.

A-I-3. Un État intègre

Le droit et la force ne suffisent pas. Il faut également une éthique de l'État. Le train de vie de l'État d'abord. Les dépenses somptuaires et ostentatoires sont les marques des « républiques bananières » et non les signes de l'autorité comme parfois on a tendance à le penser.

La transparence de la décision pour ne pas être un slogan doit être institutionnalisée. Les structures existantes (comme la Cour des comptes) doivent être totalement indépendantes. Ce n'est pas encore le cas.

Le régime de Ben Ali nous a légué une administration et une société gangrénées par la corruption. La première tâche pour moraliser l'État est de rompre les rapports incestueux entre les milieux d'affaires et l'administration.

Une attention particulière doit être accordée aux rapports triangulaires entre l'État, les milieux d'affaires et la scène médiatique. Le renoncement (ou l'empêchement) des institutions dédiées à la régulation, à jouer leur rôle arbitral risque d'hypothéquer la liberté d'expression chèrement acquise. Cette liberté est la garantie ultime de la transparence et de l'intégrité de l'État.

A-I-4. Un État stratège

La société tunisienne a été façonnée largement par l'État depuis l'indépendance. Malgré les sirènes du libéralisme, son rôle comme « instituteur » du social n'est pas près de s'éteindre.

Plus que jamais, la redynamisation et la relance de l'économie sont nécessaires pour consolider la démocratie. Il faut donc veiller à mener à bien une transition économique comparable à celle en train de s'accomplir sur le plan politique. Cette transition doit permettre l'existence d'un secteur public efficace parallèlement au développement d'un secteur privé compétitif et l'émergence d'un secteur d'économie sociale et solidaire. Elle doit surtout prendre en compte le déséquilibre entre les régions qui, longtemps refoulé par l'exercice autoritaire du pouvoir, est apparu au grand jour avec l'affaïssement de l'État consécutif aux soulèvements de 2010-2011.

La refondation de l'État va de pair avec sa démocratisation au service d'un projet de souveraineté nationale, de développement économique et social plus inclusif et durable. Ce projet de développement inclusif et durable doit viser à assurer au plus grand nombre l'accès à un emploi non-précaire et rémunéré à sa juste valeur, l'accès à un système éducatif de qualité, l'accès aux soins, l'accès à la culture. Cela suppose des politiques de formation permettant une meilleure adéquation au marché de l'emploi, la lutte contre toutes les formes de discrimination, la garantie pour le citoyen d'entreprendre, la préservation de nos compétences et la lutte contre la fuite des cerveaux et des talents. Ce *brain drain* est alimenté par la dégradation des conditions de fonctionnement et de recrutement des services publics, le sous-investissement des entreprises tunisiennes et amplifiée par les pays étrangers (Europe, pays du Golfe ...) sous

couvert de coopération culturelle et technique. Autant de pompes qui aspirent les cadres formés par le système éducatif tunisien.

Il faut prendre des mesures fortes pour pallier le déséquilibre régional et combattre les tentations centrifuges telles que :

- Élargir les travaux d'infrastructure et créer de nouveaux services publics dans les régions oubliées ;
- Mener la lutte contre la contrebande en alliant répression et reconversion assistée ;
- Ne pas sacrifier à la démagogie de la décentralisation tous azimuts mais équilibrer les prérogatives locales et l'unité nationale (conformément à la loi sur les collectivités territoriales).

Assortir les réformes d'une négociation avec tous les acteurs en vue de renforcer la démocratisation du pays et son unité. C'est à cette aune que les partenariats que la Tunisie entretient notamment avec l'UE doivent être évalués.

A-II- Eriger la singularité démocratique en clé de voûte des relations extérieures de la Tunisie et du partenariat avec l'UE

La Tunisie appartient au Maghreb, au monde arabe, au monde musulman, à l'Afrique, à la Méditerranée. Les quatre premières appartenances sont inscrites, peu ou prou, dans la nouvelle Constitution de janvier 2014 tandis que la cinquième, la « méditerranéenne », n'y figure pas.

Ces cercles de l'appartenance tunisienne interfèrent parfois mais ne s'articulent guère. Ils demeurent purement géopolitiques. Repenser notre rapport à nos voisins et à l'Europe c'est aussi reconsidérer ces appartenances pour en faire autant de leviers pour affermir ou encore infléchir nos rapports avec nos partenaires.

En effet, l'ouverture sur l'extérieur opérée par la Tunisie dès l'indépendance a été source de pression en faveur du changement – aussi bien dans les modes de production que dans les modes de consommation. Mais sur la tendance générale à l'ouverture (qui est aussi un legs de la colonisation) se sont greffées plusieurs autres dynamiques.

Celle en panne, de la construction du Maghreb. La situation post « printemps arabe » ne devrait-elle pas pousser à la consolidation de la coopération maghrébine afin de répondre aux enjeux monumentaux en termes d'emploi, de développement économique, environnemental avec une attention particulière accordée à l'économie numérique ?

Relancer le Maghreb des peuples est aujourd'hui une urgence : il est possible de commencer par des projets communs : projets frontaliers, infrastructure, développement des échanges humains et liberté de circulation...

La propagation du terrorisme et de l'instabilité régionale (Libye, Sahara, Afrique) devrait inciter à une coopération renforcée en matière de sécurité fondée sur le respect des droits de l'Homme, loin de la méfiance à l'égard des changements démocratiques qui ont marqué la région. La Tunisie devrait œuvrer avec les pays maghrébins en vue de définir une politique commune touchant les différents domaines et englobant la coopération avec les pays tiers en particulier l'UE. Car le coût du « non-Maghreb » et le manque à gagner pour les économies des trois pays concernés est palpable dans tous les domaines (échanges, infrastructures, coopération culturelle et technique...). L'absence de politique européenne commune procède de la même logique de

déperdition des moyens et du poids. L'idée maghrébine n'est pas seulement un rêve des mouvements nationaux, c'est aussi un impératif de développement et de négociation.

Les liens avec le monde arabe impactent faiblement l'économie tunisienne mais influencent fortement le climat idéologique (notamment par le biais des monarchies du Golfe) et politique (la question palestinienne et les agressions extérieures dont sont la cible certains pays arabes). Au-delà de la question identitaire, on peut s'interroger sur les complémentarités Maghreb/Machrek qui, faibles par le passé, firent les frais des relations verticales développées par les anciennes puissances coloniales (principalement la France et, dans une moindre mesure, l'Italie et l'Espagne). Les investissements des pays du Golfe ne sont pas synonymes d'intégration économique du fait que le Maghreb est jugé peu attractif comparé aux pays européens ou aux États-Unis. L'avènement de la démocratie en Tunisie constitue aux yeux des pétromonarchies un motif supplémentaire de prise de distance voire d'hostilité.

La Tunisie est membre fondateur de l'Union africaine. L'absence de politique africaine est patente peut-être en raison de l'absence de frontières physiques, mais surtout d'un défaut de vision. Pourtant, la Tunisie est devenue une destination importante pour de nombreux étudiants africains accueillis dans des conditions peu dignes du pays de la Révolution. Il est impératif que la Tunisie mette en œuvre un plan de développement des échanges économiques et humains avec les pays d'Afrique subsaharienne incluant un important volet universitaire, technique et culturel gage d'un investissement dans l'avenir. Cette dimension peut constituer, par ricochet, un élément de l'intégration maghrébine (le Maroc est en train de montrer la voie). Pour exemples, les regroupements de coopération régionale encouragés par l'organisation pan-africaine à l'instar de l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique orientale, l'Afrique australe...

La Tunisie, engagée qu'elle est sur la voie démocratique, doit agir en fonction de trois exigences :

- Afficher sa volonté d'inclure l'Europe via sa vocation méditerranéenne, tout en étant maghrébine, arabe, musulmane et africaine ;
- Développer une coopération renforcée avec certains de ses États membres (France, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal.) sorte d'alliance complémentaire aux négociations avec l'UE, qui peut s'ouvrir à d'autres pays (la Suisse, la Norvège...) et dont l'objectif est d'apporter les compléments nécessaires sur le plan économique (création d'un fonds de développement et d'assistance économiques) ainsi qu'un soutien politique et diplomatique au processus démocratique en Tunisie.
- Engager des négociations globales et concertées avec l'UE intégrant une politique de voisinage dont les objectifs doivent être définis en commun et adaptés aux perspectives stratégiques de la Tunisie, un Accord commercial respectueux des droits économiques, sociaux et environnementaux et un partenariat pour la mobilité fondé sur le respect des droits humains des migrants.

B. Un partenariat économique durablement juste et équitable basé sur les droits économiques et sociaux².

- L'approfondissement et l'élargissement des échanges entre la Tunisie et l'Union Européenne (UE) manifestement en situation asymétrique ne peuvent atteindre les objectifs ultimes du bien-être partagé que si les futurs accords de partenariat et les programmes et actions mis en œuvre enclenchent véritablement un développement durablement juste et équitable. Cela suppose que les futurs Accords d'association, le projet de l'Accord de libre-échange complet et approfondi -ALECA et le projet d'Accord de Protection des Investissements -API ainsi que la vision du partenariat au-delà de 2030 soient conçus selon une approche qui intègre les droits humains à la fois comme fondement et finalité du processus d'intégration.
- Les droits humains comme fondement, imposent aux deux parties une série d'obligations dans la définition du contenu du partenariat. Il ne suffit pas de déclarer ou de rappeler l'attachement à ces droits ainsi qu'aux instruments internationaux qui les consacrent, mais il faut qu'ils soient un fondement produisant des conséquences juridiques et politiques en cas de non-respect.
- Les droits humains comme finalité, impliquent que tous les programmes, instruments de coopération et actions doivent tendre à protéger et à assurer l'exercice durable de ces droits. Ce faisant, le partenariat, perçu dans les milieux économiques d'une manière mitigée³ et souvent hostile, gagnerait en adhésion socioéconomique et en durabilité.
- Comme il ressort du rapport conjoint sur l'état du partenariat UE-Tunisie dans le cadre de la politique européenne de voisinage révisé (SWD (2019) 185 final, 14 mai 2019), les deux partenaires ont entamé au sein du Conseil d'association une réflexion sur la vision pour le partenariat au-delà de 2030, qui prendra la place des priorités stratégiques 2018-2020, avec l'ambition d'approfondir davantage leur rapprochement. Il est regrettable que cette réflexion ne soit pas ouverte et n'associe pas les organisations nationales et la société civile alors que ces derniers jouent un rôle déterminant dans le processus de transition ; ce rôle participe de la singularité démocratique tunisienne.
- Nous pensons que cette vision doit être élaborée suivant l'Approche fondée sur les droits humains (AFDH). Dans ce chapitre, on se propose d'appliquer cette approche essentiellement à la composante économique du partenariat.
- Dès lors, on se doit d'y présenter l'utilité de concevoir l'approfondissement et l'élargissement du partenariat suivant une « Approche fondée sur les droits humains » (I), de fixer le cadre (II) et les conditions (III) d'un partenariat économique durablement juste et équitable.

² Cette contribution est le fruit de débats, discussions et échanges avec des acteurs de la société civile organisés par le réseau Euromed Droits, des experts nationaux et internationaux, des entretiens avec des universitaires ainsi qu'avec des citoyens et des praticiens (agriculteurs, pharmaciens, hommes d'affaires, médecins, avocats, prestataires de services...). De même, la lecture de plusieurs rapports et études nationaux et internationaux a été d'un grand intérêt. J'ai beaucoup écouté et lu toutes les voix et positions même les plus radicales. Tout cela m'a permis de développer une vision axée sur les droits humains qui m'engage personnellement. Je tiens à remercier vivement tous ceux et celles qui ont contribué à nourrir ma réflexion par leurs remarques, suggestions et critiques.

³ Voir sur cet aspect les études de perception de l'ALECA faites par le FTDES, Perception de l'ALECA, études des attentes et conséquences économiques et sociale en Tunisie, octobre 2018 et par l'IACE : indices de perception de l'ALECA en Tunisie (perception du secteur privé), 2^{ème} édition, Mai 2017.

B-I. Mettre en valeur l'Approche fondée sur les droits humains (AFDH) dans la promotion d'un partenariat économique durablement juste et équitable

- Fonder le partenariat sur les droits humains dans un contexte néolibéral à outrance pose d'abord la question d'utilité, voire de faisabilité d'une telle approche. Loin de constituer une revendication ou un vœu, cet angle de vue a une utilité certaine dans la pratique puisqu'elle contribue au changement de la perception sociale et l'acceptabilité socioéconomique de la libéralisation croissante des échanges. Ainsi, on envisage de définir cette approche (1), de la distinguer de l'approche économique (2) et de démontrer son intérêt (3).

B-I-1. La définition de l'AFDH

- L'AFDH, sur la base de laquelle devrait être conçu le partenariat entre la Tunisie et l'UE est un cadre conceptuel pour le processus d'approfondissement du rapprochement qui puise, sur le plan normatif, dans normes constitutionnelles et internationales des droits de l'Homme et des objectifs du développement durable, et est orienté, en termes opérationnels, vers la promotion, la protection et l'exercice durable des droits économiques, sociaux et environnementaux⁴.
- A ce titre, la Constitution du 27 janvier 2014 consacre ces droits en imposant à l'État de veiller à leur pleine jouissance, non seulement par l'adoption des lois et règlements intérieurs, mais encore à travers la conclusion et l'exécution des accords bilatéraux ainsi que la mise en œuvre des différents programmes de coopération. En plus de la norme constitutionnelle, la Tunisie se doit d'assurer la pleine effectivité des différents droits prévus par les traités internationaux et régionaux de droits de l'Homme et les objectifs du développement durable (ODD) auxquels la Tunisie a souscrit. Cette approche intègre aussi les droits humains dans toutes les politiques publiques, les lois et les actes de mise en œuvre.
- L'intégration des droits humains comme fondement du partenariat se manifeste à travers :
- La consolidation des droits économiques, sociaux et environnementaux dans les relations réciproques en les érigeant respectivement comme fondement et objectif de tout instrument de coopération et comme instrument fondamental pour évaluer leurs mises en œuvre.
- L'identification des titulaires des droits, les droits en question et les débiteurs d'obligations correspondants. Cette approche accorde une attention particulière aux différents titulaires de droits, à leur capacité de se protéger et au renforcement de leur aptitude en cas d'atteintes consécutives à la libéralisation des échanges. Elle s'intéresse également aux débiteurs d'obligations (les pouvoirs politiques, notamment) afin qu'ils s'acquittent de leurs devoirs.
- L'ancrage de tout programme et action, tout engagement, tout processus de négociation sur les sources internes et internationales des droits de l'Homme.

⁴ L'approche en termes de droits humains est un cadre conceptuel pour le processus de développement humain qui se base, sur le plan normatif, sur les normes internationales des droits de l'Homme et qui est, en termes opérationnels, orienté vers la promotion et la protection des droits de l'Homme (HCDH, 2006, p. 15).

- Cette approche se justifie dans le cadre de partenariat au regard du moins deux considérations : l'une son caractère juste et équitable, d'un point de vue moral et juridique, et l'autre pratique, puisqu'elle contribue à la durabilité des résultats⁵.
- L'étude d'impact sur les droits humains des accords de libre-échange est un outil permettant d'examiner l'incidence *ex ante* et *ex post* des négociations en cours et la mise en œuvre des accords conclus sur la jouissance et le plein exercice des droits humains. Suivant cet outil, toute décision d'engagement doit être soumise à une analyse matricielle fondée sur l'évaluation de son impact sur ces droits à partir des critères d'évaluation suivants : la transparence et d'information ; l'égalité (accès, jouissance et exercice des droits) ; l'adéquation en termes d'accessibilité aux droits (accessibilité économique, accession physique, accès à l'information...) ; l'évaluation et l'obligation de rendre des comptes/ de responsabilisation, la couverture en rapport avec la non-discrimination ; la participation (Mahdi Ben Braham, Universitaire). Ces critères peuvent aussi être utilisés dans l'AFDH mais comme variables permettant de mesurer la prise en compte des droits humains comme fondement et objectif dans l'élaboration du cadre juridique structurant le partenariat et les autres instruments de coopération ainsi que leur mise en œuvre.

B-I-2. AFDH et approches économiques

- Succédant à la première génération d'Accords de partenariat de 1995, qui s'est traduite par l'adoption d'un Accord d'association centré essentiellement sur la libre circulation des marchandises, la seconde génération d'accords de partenariat, qui se profile à travers l'offre européenne de deux projets d'accords l'ALECA et l'API⁶, exprime le passage à ce que Jacques B. Gélinas appelle le « néo libre-échange »⁷. Ce dernier est marqué par la volonté d'élargir le libre-échange à tout, y compris les secteurs les plus sensibles ; ainsi, tous les droits économiques, sociaux et environnementaux sont, par ricochet, et à plus d'un titre, affectés.
- Ces accords constituent le cadre conventionnel d'une coopération économique et s'ajoutent aux autres instruments régionaux, tels que l'Instrument européen de voisinage (qui est l'instrument de coopération financière fixant l'appui financier en fonction des priorités stratégiques), les instruments thématiques et les facilités d'investissement voisinage dans le cadre de la politique européenne de voisinage révisée⁸. D'autres programmes et instruments mettent en place des formes multiples de partenariat comme celui relatif à la jeunesse et au soutien des réformes économiques. Les deux accords ALECA et API constituent les futurs instruments conventionnels à travers desquels se développent les échanges économiques et ayant des implications sur les droits économiques, sociaux et environnementaux.

⁵ ONU, Questions fréquentes au sujet d'une approche de coopération pour le développement fondée sur les droits humains., ONU, 2006.

⁶ Depuis novembre 2018, l'UE a décidé de sortir la question de protection des investissements de l'offre ALECA et de lui consacrer un accord à part suite à l'avis de la Cour de Justice au sujet de l'accord libre-échange avec Singapour.

⁷ Jacques B. Gélinas, *Le néo libre-échange. L'hypercollision business-politique*, Montréal, Eco société, 2015.

⁸ Ces différents instruments définissent, entre autres, le cadre d'intervention européenne en matière de réformes socioéconomiques, l'appui au développement plus équilibré et durable dans l'ensemble des régions et le renforcement de l'État de droit et de la gouvernance.

- L'extension du champ du libre accès aux marchés est source de débats et de craintes quant à sa soutenabilité économique compte tenu des effets contrastés de l'accord de partenariat de première génération. De multiples études et rapports fondés sur des approches économiques, menés par des structures publiques et privées, nationales et internationales, ont identifié les risques et les menaces du libre accès sur plusieurs secteurs. L'analyse des effets de l'offre européenne sur les droits économiques et sociaux n'a fait l'objet que de quelques études⁹. Outre l'approche économique suivie par ces études, qui sont généralement fondées sur une analyse sectorielle et/ou globale et dont l'intérêt est évident, les accords de seconde génération (ALECA et API) seront examinés, dans le cadre de ce chapitre, comme nous l'avons signalé plus haut suivant l'AFDH.
- Examiner l'échange avec l'UE selon cette approche s'explique par les limites de les appréhender uniquement à partir des indicateurs économiques et de l'évolution de l'état du marché consécutive à la reconnaissance de la liberté d'accès au marché tunisien. L'AFDH dépasse l'approche commerciale pour partir d'un autre paradigme consistant à appréhender le partenariat sous le prisme de la jouissance et la capacité d'exercer pleinement et durablement les différents droits économiques, sociaux et environnementaux face au démantèlement de toutes les entraves aux échanges. De même, cette approche intègre forcément les droits des générations futures compte tenu des effets prolongés des engagements souscrits par l'actuelle génération.
- Ces deux approches, économique et de droits humains, ne s'excluent pas, même si elles diffèrent quant au point de vue adopté et à la méthode suivie. Sur le plan méthodologique, l'approche économique s'appuie essentiellement sur des données quantitatives et l'analyse de l'état du marché ; alors que l'AFDH qu'on adopte est éminemment politique et consiste à concevoir le partenariat en se basant sur les droits économiques, sociaux et environnementaux. Que l'on suive cette approche ou l'autre, les accords de partenariat que la Tunisie envisage de signer avec l'UE ainsi que la vision que les deux partenaires s'emploient à arrêter au-delà de 2030 doivent être au service de la stabilité et de la durabilité démocratique à travers l'aptitude de jouir et d'exercer d'une manière continue tous les droits humains surtout pour les catégories les plus vulnérables et les générations futures.
- Le rapport entre les droits de l'Homme et les échanges économiques est évident dans la mesure où les principes internationaux des droits de l'Homme sont étroitement liés à la réalisation d'une égalité réelle et à l'élimination des déséquilibres structurels entraînant une discrimination¹⁰. Ainsi, un approfondissement du partenariat ne peut apporter de viabilité et de durabilité à la stabilité démocratique que s'il est juste et équitable.

B-I-3. La centralité des droits économiques, sociaux et environnementaux dans l'AFDH

- Dans le partenariat actuel, la variable « droits humains » se profile à travers les différents instruments de coopération sous des formes diverses mais sans qu'elle n'en soit le fondement et la finalité. Le modèle de libre-échange véhiculé par l'accord

⁹ Voir l'étude faite par Azzem Mahjoub et Zied Saadou, *Impact de l'ALECA sur les droits économiques et sociaux en Tunisie*, EuroMed Droits 2015.

¹⁰ ONU, *Les droits de l'Homme et les accords commerciaux internationaux*, le Haut-Commissariat des droits de l'Homme, 2005

d'association de 1995 n'a pas atteint ses objectifs d'allocation optimale des ressources et d'accroissement du bien-être partagé en raison, entre autres, de son inadéquation avec un contexte politique et socioéconomique peu réceptif à ses principes. Dans cet accord, les impératifs liés au développement durable passent au second plan¹¹.

- Compte tenu de ce discrédit qu'engendre le libre-échange, il est inévitable de le refonder sur une base moins mercantiliste et plus humaine afin que ses gains soient partagés équitablement. C'est dans cette perspective que les accords de partenariat doivent être fondés sur les droits humains pour que leurs dispositifs respectifs ne détériorent ou ne désavantagent pas les différents détenteurs actuels et futurs des droits, les catégories les plus vulnérables et les zones les plus éloignées et désavantagées et pour qu'ils n'atténuent pas les différents droits socioéconomiques, culturels, environnementaux, intergénérationnels et intragénérationnels.
- Partant de l'AFDH, la Tunisie doit dans ses relations avec l'UE, selon notre point de vue, œuvrer, à travers la conclusion des accords de seconde génération, à la promotion d'un ordre socioéconomique durablement juste et équitable et respectueux des droits économiques, sociaux et environnementaux et également culturels. Il est, par ailleurs indispensable de mettre la culture à contribution dans la conception du partenariat au-delà de 2030 afin d'atténuer les incompréhensions et enrichir le partenariat économique par une diversité culturelle que la Constitution tunisienne consacre dans son article 42. La diversité culturelle permet de contrebalancer le discours unique porté par une économie mondialisée qui risque de conduire à une pensée unique. C'est par la culture que la société peut interioriser la raison et s'affranchir des mythes du sacré et du fétichisme qui plombent l'intelligence collective et individuelle¹².
- Ainsi, dans cet ordre, le droit à l'alimentation qui dérive de la sécurité alimentaire, doit être rattaché à une politique agricole fondée sur l'innovation dans le respect de la durabilité. Le droit à la santé qui, lui-même, dérive du droit d'accès aux soins, et notamment aux médicaments à des prix abordables, ne doit pas être sélectif et coûteux en empêchant toute protection prolongée du droit de brevet, comme l'envisage l'offre européenne dans le chapitre relatif au droit de la propriété intellectuelle.
- Le droit à un environnement sain est un droit en pointillé puisqu'autour duquel gravitent plusieurs autres droits dont l'effectivité en dépend largement ; comme le droit à l'eau, le droit des générations futures et le droit à une alimentation saine. Confrontés au principe de libéralisation de l'investissement, ces droits sont menacés et, partant, la sécurité énergétique et hydraulique risque d'être battue en brèche s'ils ne sont pas conçus comme fondement structurant le contenu du projet d'accord sur la protection des investissements proposé par l'UE. L'ampleur de ces effets commande d'inscrire l'obligation de rendre des comptes et de redevabilité dans les futurs accords de partenariat. Le droit à un travail décent est à protéger face à la division internationale du travail, la mécanisation croissante des cycles de production et le phénomène de délocalisation qui accentuent les disparités et la déqualification professionnelle.
- Le droit à l'information, corollaire du principe de la transparence, s'exprime à travers un accès rapide, instantané et sans restriction excessive aux différents documents et

¹¹ AITEC, *UE-Tunisie, diktat de la libéralisation commerciale ou partenariat économique ?* Avril 2016.

¹² Néji Baccouche, « *Constitution et diversité culturelle* », AIDC, vol. 19, 2009.

informations échangés au cours de négociations commerciales et durant l'exécution et l'évaluation des accords de partenariat.

- Ainsi, face à l'offre standard proposée par l'UE, la Tunisie postrévolutionnaire se doit pour le moins d'ajuster selon ses besoins ou au mieux de concevoir sa propre offre autour d'un partenariat durablement juste et équitable fondé sur le respect des droits économiques, sociaux et environnementaux. Par ailleurs, dans la définition de sa propre vision du partenariat avec l'UE au-delà de 2030, son partenaire stratégique et historique, la Tunisie doit s'appuyer sur le message révolutionnaire exprimé par le peuple tunisien et repris par le préambule de la Constitution de 2014. « Liberté, dignité et justice sociale ». Ces valeurs devraient trouver dans les engagements extérieurs avec l'UE leur véritable traduction.
- *La liberté, d'abord.*
- La liberté ne peut être, suivant l'AFDH, sélective. Tout en s'inscrivant sur la voie du libre accès, les projets d'accords de partenariat reconnaissent la liberté de circulation seulement aux marchandises, services et capitaux, celle des personnes est exclue ; alors que ces quatre libertés sont interdépendantes et non exclusives. La liberté d'investir ne peut reposer sur un régime différemment applicable aux investisseurs en fonction de leur nationalité en soumettant les Tunisiens aux formalités douanières de visas non imposés à leurs homologues européens. Le sentiment d'être un homme de second degré traité d'une manière discriminatoire suscite au partenariat plus d'hostilité que d'adhésion. L'approche sécuritaire a démontré ses limites ; alors expérimentons l'approche des droits humains.
- *La dignité, ensuite.*
- Un partenariat durablement juste et équitable place aussi la dignité humaine, surtout pour les catégories vulnérables et pauvres, au centre de ses préoccupations. La dignité se manifeste à travers un accès facile aux médicaments, à une alimentation saine, à un air pur et à un travail décent. Ces différents droits ne doivent pas être relégués au second plan au nom d'une libéralisation privilégiant le libre accès.
- *La justice sociale, enfin.*
- La promotion de la justice sociale comme valeur cohésive impose la mise en synergie des engagements souscrits au titre de l'approfondissement et de l'élargissement du partenariat et des exigences d'un développement intégré, inclusif et durable. La justice sociale implique qu'une attention particulière soit accordée aux catégories sociales les plus vulnérables afin de renforcer leur résilience. Les principales dérives du libre-échange consistent dans l'accroissement des inégalités et l'aggravation des disparités.
- L'AFDH prête également une attention particulière aux questions de répartition des gains provenant de la libéralisation dans la mesure où l'inégalité conduit à des zones moins stables et moins efficaces et moins impliquées dans le processus de démocratisation. Une solidarité intragénérationnelle doit émerger dans les accords de partenariat en les raccordant par des réseaux d'infrastructures et des services publics vitaux. D'ailleurs, la définition de l'investissement ne doit pas être axée sur les simples opérations de spéculation financière et d'investissement de portefeuille mais également sur une contrepartie développement. Appréhender le partenariat suivant cette approche permet de faire hisser les catégories se trouvant au bas de l'échelle de la société et

souffrant de vulnérabilités différentes afin qu'elles jouissent d'un développement équitable, durable et inclusif.

B-II. Offrir un cadre permettant la conclusion des accords de partenariat économique durablement juste et équitable

- La promotion d'un partenariat durablement juste et équitable impose aux pouvoirs publics de se doter d'un cadre à travers la mise en place d'un ensemble de programmes et d'institutions.

B-II-1. Renforcer l'État de droit par la mise en place des instances protectrices des droits économiques, sociaux et environnementaux

- L'AFDH requiert que les accords (ALECA et API) conclus dans le cadre du partenariat soient soumis à l'examen préalable du juge constitutionnel afin de s'assurer de la conformité de leurs dispositions aux droits économiques, sociaux et environnementaux constitutionnellement garantis.
- Des traités projetant l'ouverture du marché tunisien à la concurrence et ayant des incidences multiples sur les droits économiques, sociaux et environnementaux devraient passer par un contrôle de constitutionnalité en vue de veiller à sa conformité avec la norme constitutionnelle, notamment au regard de l'éventail des droits et libertés qu'elles consacrent.
- Face au retard de l'instauration de la Cour constitutionnelle, l'expertise que l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois peut apporter, si elle sera saisie, reste limitée dans la mesure où elle ne peut statuer que dans la limite des moyens soulevés. Cette limite vaut également à la future Cour Constitutionnelle.
- Il est, par ailleurs, regrettable que l'article 120 de la Constitution ainsi que l'article 43 de la loi 2015-50 portant organisation de la future Cour Constitutionnelle ainsi que celle relative à l'instance provisoire n'aient pas exigé la saisine obligatoire en matière de contrôle de constitutionnalité des traités ; en fait, la saisine reste aux termes de l'article 43 une faculté reconnue au président de la République. Dès lors, le non examen de la constitutionnalité des accords de partenariat risque de les voir adopter assortis d'éventuelles dispositions inconstitutionnelles relatifs aux droits humains. Même la procédure d'exception d'inconstitutionnalité ne peut conduire le juge constitutionnel saisi de la question sur un recours préjudiciel, à examiner la constitutionnalité dudit accord dans la mesure où son expertise se limite à contrôler la régularité formelle de la loi de ratification et non l'examen de ses dispositions quant au fond.
- Outre la Cour constitutionnelle, l'Instance constitutionnelle du développement durable et des générations futures, dont la loi portant sa création et récemment adoptée le 13 juin 2019, serait appelée à rendre des avis sur les projets de textes portant sur les questions économiques, sociales et environnementales. Des engagements fondés sur l'approfondissement du libre-échange a des répercussions certaines sur les droits des générations futures. Il est de l'obligation de la génération actuelle de ne pas compromettre les droits des générations futures. Il est regrettable que la Tunisie ait entamé avec l'UE une réflexion sur la vision du partenariat au-delà 2030 sans que cette instance fondamentale ne soit encore créée.
- De même, l'Instance constitutionnelle des Droits de l'Homme, créée par la Loi n° 2018-51 du 29 octobre 2018, peut apporter une expertise aux éventuelles incidences des

accords de partenariat sur les droits de l'Homme, même si la loi prévoyant sa création n'a pas exigé de soumettre les traités à ladite instance.

- Compte tenu des incidences des accords de partenariat sur les droits économiques, sociaux et environnementaux, le Conseil du dialogue social, créé par la Loi n° 2017-54 du 24 juillet 2017, peut être consulté. L'ancrage socioéconomique du partenariat nécessite un consensus autour de ces principes de toutes les parties prenantes et un minimum d'acceptation sociale.

B-II-2. Inscrire les nouveaux engagements et les mesures d'accompagnement sur la base d'un modèle de développement.

- La signature d'un Accord de libre-échange n'est pas une fin en soi ; ledit accord n'est même pas un simple instrument de politique extérieure tunisienne ; il est plutôt un des instruments de politique publique dans la mesure où il touche les trois moteurs de croissance. Ainsi, les pouvoirs publics tunisiens doivent entamer au préalable la réforme de l'État. L'objectif est de mettre en place un État de droit, un État stratégique, un État social et un État intègre (Kamel Jendoubi). Les accords de partenariat devraient être un instrument parmi d'autres de rénovation et de restructuration de l'économie qui doit être orienté vers les objectifs du savoir et de l'innovation.
- Couvrant des domaines variés de la politique publique de l'État (commerce, énergie, agriculture, services...), ces accords devraient être négociés et, par la suite, mis en œuvre dans le cadre d'un programme d'action tendant à réaliser des objectifs préalablement définis. Néanmoins, le fonctionnement de l'État n'est pas cadré par une politique publique arrêtée dans un document consensuel et adoptée suivant les principes de participation et d'inclusion permettant aux différentes parties prenantes de déterminer leur vision de l'action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action.
- La politique publique, elle-même, devrait être élaborée selon un modèle de développement, lui-même pour l'heure inexistant¹³. Par l'adoption d'un modèle de développement, le pouvoir en place s'emploie à améliorer la situation économique à travers la facilitation d'accès au marché du travail, à la santé et à l'éducation ; le but de tout modèle de développement est d'améliorer la qualité de vie.
- Le professeur Sami Aouadi préconise, à cet effet, l'adoption d'un modèle de développement socio-durable de marché et inclusif. Ce modèle peut se fonder, selon lui, sur les orientations fixées par le contrat social signé le 14 janvier 2013 par le gouvernement, l'UGTT et l'UTICA qui incarne leur compromis historique autour de choix fondamentaux en matière de développement.
- Il n'est pas normal que le mandat de négociations avec l'UE ne soit pas encadré par un modèle de développement ; de même, une vision du partenariat au-delà de 2030 ne peut être conçue en son absence. Alors que les négociations sont encore pendantes, il est préférable que les pouvoirs publics en place reportent toute discussion au sujet des engagements après les élections prévues au mois d'octobre 2019. Il reviendrait à la prochaine équipe gouvernementale d'adopter un modèle de développement inclusif, solidaire et cohésif en plaçant la jouissance et l'exercice durable des droits économiques, sociaux

¹³ Ce dernier est un schéma à suivre pour promouvoir le progrès d'un peuple ; il s'agit d'un cadre de référence pour ceux à qui il revient de concevoir des politiques publiques.

et environnementaux au centre de ses choix fondamentaux. Paradoxalement, la démarche initiée par les gouvernements tunisiens est inversée puisqu'au lieu de fixer en amont les grands axes du modèle du développement autour desquels devra s'articuler tous les instruments du partenariat, ils se sont lancés dans des négociations de grande envergure sans que la vision ne soit claire et ce dans un contexte politique instable. Ceci a affecté la conduite et la gouvernance des négociations.

B-II-3. Accroître la résilience des droits économiques, sociaux et environnementaux

- La résilience peut être définie comme la capacité d'un système de droits ou de valeurs à se maintenir et à s'adapter face à de fortes perturbations ou turbulences. Appliquée aux Droits de l'Homme dans le cadre des accords de partenariat, la résilience des droits humains désigne l'aptitude du système national de droits humains de se maintenir, de se protéger et surtout de s'adapter face aux risques qu'apporte le libre accès.
- Le libre-échange expose tous les droits humains à des aléas multiples, voire à des chocs consécutifs au démantèlement des multiples entraves aux échanges ; il en est du droit à la santé face à l'extension du droit des brevets, du droit au travail décent et à un salaire égal pour un travail de valeur (ODD point 8.5) face à la liberté d'investir et de la liberté de circulation des travailleurs face à la liberté de prestation des services, du droit à une alimentation saine face aux exigences découlant des mesures sanitaires et phytosanitaires et la libéralisation de l'agriculture.
- De même, le marché tunisien, qui peine à réaliser sa transition autour des principes de l'innovation et des activités à haute valeur ajoutée et à forte intensité de main d'œuvre, n'aura pas la chance de se maintenir en raison de sa faible résilience ; c'est-à-dire sa faible capacité à amortir les chocs. Constitué de petites et moyennes entreprises¹⁴, dont les deux tiers sont des personnes physiques, le marché tunisien souffre d'un manque de compétitivité et de capacité de résistance et d'adaptation. La perturbation des activités de l'entreprise se répercute directement sur le droit au travail et le droit à la santé...
- Il est certain que l'extension du champ du principe de traitement national par les futurs accords de partenariat apportera des modifications ou même des transformations en profondeur des espaces, des métiers, des professions, des secteurs et des types de relations socioéconomiques. Nombre de métiers et de professions seront sensiblement affectés par la concurrence en l'absence d'une refonte en profondeur visant à accroître leur compétitivité. Le secteur privé, y compris les professions libérales et les métiers, est appelé à se restructurer afin que les droits qu'ils mettent en œuvre tel que le droit à l'emploi, le droit d'accès à la justice et le droit à un niveau de vie suffisant, soient réellement garantis. L'exacerbation de la concurrence conduirait à des effets pervers sur ces droits en absence d'une adaptation de leurs structures et fonctions. Ces transformations affecteront à des degrés différents tous les acteurs sur le marché et accentuent la vulnérabilité des plus défavorisés qui peineront à s'adapter au nouveau contexte concurrentiel.
- Afin de renforcer la résilience du marché tunisien face aux changements rapides que le libre accès peut engendrer, il est indispensable d'orienter ces changements vers des

¹⁴ Selon l'INS (Institut national des statistiques), en 2017 le nombre total des entreprises tunisiennes est de 740.054, celles qui embauchent plus que 200 salariés sont au nombre de 815 ; entre 100-199 le nombre des salariés est 895 ; entre 50-99 le nombre des salariés est 1590 ; le reste embauchent un nombre inférieur à 50 salariés.

objectifs de développement durable, notamment l'objectif de réduire la pauvreté (ODD point 1), de garantir le droit à un travail décent et à la croissance économique, au droit à la santé et à la réduction des inégalités¹⁵.

B-II-4. Améliorer le droit d'accès à l'information et l'implication de la société civile

- Le droit de savoir, au contraire de la confidentialité, est lié au principe constitutionnel de transparence des affaires publiques prévu par la Constitution dans son article 15. De plus, l'article 32 de la loi fondamentale constitutionalise le droit d'accès à l'information. Ce droit à la connaissance, bien que lié à la citoyenneté, entre en conflit avec le droit au secret attaché à l'exigence de confidentialité dans la conduite des négociations commerciales. La conciliation ici est difficile et dépend de la maturation démocratique de la société.
- Le droit d'accès à l'information dans le contexte de négociations et de mise en œuvre des accords de partenariat porte sur le mandat de négociation, les différents documents échangés, les études et les rapports. L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) devrait être informée des lignes directrices du mandat de négociation même en cours de négociation. Nous pensons que les parlementaires devraient être mis aux faits d'une manière périodique de l'évolution des négociations. La reconnaissance du droit à l'information ainsi que à la participation renforce la compréhension mutuelle entre le pouvoir exécutif qui mène les négociations et, d'une part les parlementaires, et d'autre part, le citoyen, et lève les suspicions et les accusations qui infectent le processus. L'excès de confidentialité ne génère que préjugés et accusations. Outre la phase de négociation, le droit d'accès s'étend à la phase de mise en œuvre et d'évaluation.
- Par ailleurs, les exigences d'efficacité dans le déroulement de toutes négociations commerciales requièrent d'affecter un chef négociateur à plein temps. De même, l'amélioration de la gouvernance des négociations imposent d'enrichir l'équipe des négociateurs par des experts et d'établir des liens de coopération avec les structures de recherches relevant des universités afin de profiter de leur expertise.
- Également, nous pensons que les pouvoirs politiques doivent engager un véritable débat public sur les perspectives de coopération avec l'UE afin de définir les termes d'une politique de voisinage européen loin de l'instrumentalisation politique. Ce débat doit être rationnel, dépolitisé et dépassionné.
- Fonder les accords de partenariat sur les droits humains suppose de tenir le citoyen et les organismes de la société civile informés durant toutes les phases. L'apport de la société civile est marquant dans les négociations commerciales engagées depuis 2016 dans le cadre de la consultation en amont et en aval de chaque cycle de négociations et dans le cadre du « Dialogue tripartite ». Son implication dans la conception d'un partenariat durable est donc inéluctable. La percée de la société civile dans la sphère de la décision publique est manifeste depuis 2011 avec l'Instance de la réalisation des objectifs de la révolution, de transition démocratique et des réformes politiques. Ce rôle a pris une autre envergure avec l'engagement du Dialogue nationale piloté par le Quartet. Les résultats des élections locales de mai 2018 illustrent le déficit de confiance

¹⁵ CNUCED, *Renforcer la résilience aux différents chocs qui ont des incidences sur les populations et le développement durable*, Conseil du commerce et du développement, 65^{ème} session, 1^{ère} partie, Genève les 2-12 juin 2018

dans les partis politiques et la hausse considérable des listes indépendantes, dont la plupart sont issues des associations. L'apport que la société civile peut apporter au processus d'intégration est appréciable compte tenu de son capital de confiance chez le citoyen face au délabrement de l'image des politiciens. Certes la société civile manque d'expertise pointue, mais le renforcement de ses capacités lui permet de jouer un rôle à la fois critique et constructif.

- La réflexion sur la vision du partenariat au-delà de 2030 ne devrait pas être l'affaire du pouvoir mais également l'affaire de la société.

B-II-5. Mettre en place un programme national de rapprochement législatif et réglementaire.

- Membre fondateur de l'Organisation mondiale du commerce depuis 1995, la Tunisie s'est engagée conformément à l'article 16.4 de son acte constitutif dans une dynamique continue de mise en conformité de son droit, y compris les lois, règlements et pratiques administratives dans les différents domaines (agriculture, mesures sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, mesures de défense commerciale, règles d'origine, valeur en douane...). Aucun pays n'échappe à la standardisation normative véhiculée par plusieurs organismes internationaux (CNUDCI, CNUCED...).
- Outre cette obligation de portée multilatérale, l'accord d'association de 1995, conclu en conformité avec l'article 24.8 du GATT (l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), prévoit dans son article 52 que l'association vise à aider la Tunisie à rapprocher sa législation de celle de l'UE. Cette exigence de rapprochement est réduite jusqu'aujourd'hui à une procédure de révision des textes juridiques d'une manière sectorielle en fonction des étapes de mise en œuvre de l'accord d'association et suivant les recommandations exprimées par l'UE dans le cadre des rapports de suivi du plan d'action voisinage. Ce rapprochement ne s'est montré que partiellement sensible aux droits économiques, sociaux et environnementaux, ce qui a rejailli sur l'effectivité du droit au travail décent et du droit à un environnement sain.
- Ainsi, le rapprochement réglementaire était conçu comme une opération tendant à adopter un dispositif législatif et réglementaire proche des normes en vigueur sur le marché européen, prévues par les traités, règlements et directives européens, tels qu'appliquées et interprétées par la Cour de Justice de l'UE et la Commission Européenne... Citons à titre d'exemple le domaine douanier et de la concurrence¹⁶.
- Ce rapprochement est appelé à prendre une autre ampleur, un autre rythme et un autre coût avec l'approfondissement des échanges suite à la conclusion future de l'ALECA. Il est également à intensité variable puisqu'il ne consiste pas en une obligation de reprise intégrale et inconditionnelle de l'acquis communautaire pour certains secteurs et domaines ; alors que pour d'autres, comme celui des mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, l'offre européenne exige un alignement total sur l'acquis communautaire.
- Dans la perspective d'approfondissement du partenariat, le rapprochement devrait être appréhendé suivant une démarche qu'on qualifie de fonctionnelle, globale et à intensité différenciée. *Fonctionnel*, en ce sens que le rapprochement n'est pas une fin en soi mais un instrument pour atteindre des objectifs fixés dans le modèle de développement et des niveaux de coopération préalablement identifiés. *Global*, en ce qu'il tient en compte des

¹⁶ Voir notre lecture critique de certaines dispositions de l'offre européenne, note concept, www.aleca.tn

chevauchements des différents secteurs et droits. *Différenciée*, en ce sens que le niveau du rapprochement diffère selon le secteur cible et en fonction de la capacité et de l'aptitude à absorber le niveau législatif de l'UE.

- Le rapprochement réglementaire n'est pas donc une simple opération technique ou normative, mais il est porteur d'incidences directes sur tous les secteurs en haussant le niveau de référence en termes notamment de qualité, et susceptible, de ce fait, d'affecter l'exercice des différents droits humains.
- Compte tenu de l'ampleur de ses effets, la problématique du rapprochement doit être appréhendée dans le cadre d'un programme national traçant la méthode, les séquences, les objectifs, le suivi et l'évaluation. Ce programme devrait être mis en place par les pouvoirs publics suivant une approche sensible aux droits humains. Il doit être piloté par une structure unique et mis en œuvre d'une manière transversale.
- La démarche sectorielle, qui consiste à effectuer le rapprochement d'une manière séparée, chaque secteur à part, n'est pas efficace dans la mesure où elle ne tient pas en compte des recoupements et des interactions sectorielles. De même, la transversalité des droits de l'homme et leur caractère interdépendant recommandent de suivre une approche globale sensible aux différents droits.
- Avant de s'engager dans une politique de rapprochement réglementaire, une étude globale/sectorielle d'écart législatif global reste indispensable pour déterminer le niveau de rapprochement possible et les actions à entreprendre à moyen et à long terme suivant les capacités d'absorption du marché tunisien. Cette étude d'écart ne doit pas consister à mesurer le niveau et le rythme de rapprochement uniquement sur le plan technique mais également sur les droits économiques, sociaux et environnementaux. Il y a lieu d'écarter ou de moduler dans le temps le rapprochement suivant son incidence sur la jouissance et l'exercice durable de ces droits. Un rapprochement en matière du droit de brevet devrait être effectué à la lumière du droit à la santé ; celui en matière des mesures sanitaires et phytosanitaires devrait l'être en fonction des capacités des petits exploitants.
- Compte tenu de son caractère englobant, de sa complexité, de son coût et de ses interactions multiples à des niveaux différents, le programme national de rapprochement réglementaire devrait impliquer outre la partie gouvernementale, les organismes syndicaux et patronaux pour engager un débat inclusif et participatif sur les niveaux acceptés et le calendrier de rapprochement, ainsi que sur les mécanismes mobilisés à cette fin. La démarche devrait être proportionnelle et progressive afin d'éviter d'éventuelles discordances et résistances.

B-III. Définir le contenu d'un partenariat économique durablement juste et équitable

- Concevoir un partenariat sur le fondement des droits humains, revient à hisser les droits économiques, sociaux et environnementaux au rang de référentiel suprême obligeant les deux partenaires à les respecter.

B-III-1. La conditionnalité socioéconomique, environnementale et intergénérationnelle.

- La mise en œuvre de l'actuel accord de 1995 repose sur une conditionnalité politique qui s'expliquait par la nature du régime en place ; son article 2 prévoit que les relations entre les parties, de même que toutes ses dispositions se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme. Cette conditionnalité est confirmée

par l'article 28 de l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (règlement 1638/2006).

- Ayant engagé une démocratisation politique qui se traduit par la mise en place progressive des institutions démocratiques et l'adoption de lois protégeant les droits et les libertés, la Tunisie peine à l'inverse à engager sa transition économique ; elle n'est pas parvenue à instaurer un modèle de développement solidaire et cohésif.
- Face à la fragilité extrême des activités économiques et le ralentissement de tous les moteurs de croissance, le libre-échange, même fondé sur le principe de progressivité, conduirait, en absence d'une réforme de l'État, à des effets pervers pouvant bloquer la transition démocratique.
- Compte tenu de cette donne, les futurs accords de partenariat doivent comporter une clause socioéconomique générale permettant à la Tunisie de suspendre, d'une manière concertée ou en cas d'urgence, d'une manière unilatérale, l'application des dispositions de certaines parties de l'accord ou l'accord tout entier par suite de risques ou menaces de risques sur l'exercice durable des droits socioéconomiques, environnementaux et intergénérationnels. Cette conditionnalité se fonde sur le primat des droits humains.
- En termes juridiques, cette conditionnalité peut prendre la forme de réserves ou de dérogations ou encore d'un report d'application de certaines mesures ou de suspension d'engagements. Le risque d'aggraver les déséquilibres macroéconomiques actuels ou éventuellement les équilibres macroéconomiques, synonyme de tensions et de crises, et d'atteintes aux droits humains, devraient donner aux pouvoirs publics tunisiens une compétence pour prendre des mesures de politique extérieure. La prospérité économique de la Tunisie est aussi une affaire de l'UE si on souhaite fonder un partenariat juste et équitable.
- Cette condition permettrait à la Tunisie de suspendre les engagements en matière d'ouverture en lui reconnaissant le droit de prendre des mesures soit pour anticiper une éventuelle crise, soit pour redresser une situation devenue alarmante. Un développement équitable et juste n'aura de sens et de contenu sans que la partie faible ne dispose d'un droit régalien de tempérer les engagements souscrits. C'est à travers ce mécanisme que l'asymétrie, retenue comme principe de négociation, trouve sa traduction et sa consécration.

B-III-2. La conciliation entre les droits économiques, sociaux et environnementaux et les mesures de libéralisation

a- Droit à la santé versus extension de l'exploitation d'un droit de brevet

- L'article 38 de la Constitution reconnaît le droit à la santé à tout être humain et impose à l'État de garantir la prévention et les soins de santé à tout citoyen et d'assurer les moyens nécessaires à la sécurité et à la qualité des services de santé (de même l'ODD 3.8 reconnaît ce droit). Ces exigences constitutionnelles devraient conduire l'État à permettre à ses accords de partenariat avec l'UE de garantir l'effectivité de ce droit. Cet objectif entre en conflit avec l'exploitation extensive d'un droit de brevet, autre droit constitutionnel dérivé du droit de la propriété intellectuelle prévu par l'article 41.2 de la Constitution. Ce conflit qui se profile à travers le chapitre relatif à la propriété intellectuelle de l'ALECA est la conséquence de disparité du potentiel économique entre les deux partenaires.

- L'UE, un producteur de propriété intellectuelle, dispose d'un grand potentiel d'innovation et de création pharmaceutique, alors que la Tunisie, importateur de propriété intellectuelle, s'est dotée d'une industrie basée sur la production des médicaments génériques.
- Le droit de brevet donne à son titulaire une exclusivité d'exploitation durant une période de vingt ans conformément aux dispositions de l'Accord sur des aspects du droit de la propriété intellectuelle liés au commerce de l'OMC. Une fois cette période écoulée, le brevet tombe dans le domaine public ; ce qui permet à des États comme la Tunisie, de fabriquer des médicaments génériques (Mouna Ktata)¹⁷; néanmoins, dès lors que la période est prolongée, comme cela ressort de l'offre européenne dans le chapitre relatif à la propriété intellectuelle, le droit à la santé peut être neutralisé par l'effet de l'utilisation continue du droit de brevet. Ainsi, cela risque de réduire l'accessibilité du citoyen tunisien aux médicaments, et rompt le principe d'égalité- fondement de tout état démocratique- entre les citoyens en fonction de leurs capacités à acquérir des médicaments brevetés. Suivant l'AFDH, l'exploitation d'un droit de la propriété intellectuelle devrait être conçu à partir du principe de l'équité.
- Par ailleurs, le renforcement du droit au secret professionnel dans le domaine pharmaceutique sans le définir avec précision contraste avec le droit à l'information, prévu par l'article 32 de la Constitution, dans la mesure où ce droit peut être invoqué pour dissimuler la composition des médicaments et rend, par là même, la production des génériques plus complexe. De même, l'extension du champ de brevetabilité aux indications thérapeutiques nouvelles qui sont considérées comme apportant un avantage clinique important verrouille la fabrication de médicaments génériques, ce qui limite la couverture pharmaceutique des personnes nécessiteuses et même à revenus moyens. Il en est de même de la clause accordant une protection exclusive des données d'essais chimiques pour une période de dix ans.
- Il est instamment recommandé de ne pas renouveler en 2022 l'accord de « validation des brevets européens avec la Tunisie », qui a été adopté par le Parlement tunisien le 16 février 2015 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2017 dans la mesure où il comporte le risque d'explosion du nombre des brevets délivrés et l'extension territoriale des droits liés à l'exploitation des brevets européens.

b- Droit à l'alimentation versus libéralisation de l'agriculture

- Bien qu'il ne soit pas consacré d'une manière expresse en tant que droit constitutionnel, le droit à l'alimentation, lié au droit constitutionnel de la dignité, est reconnu par le droit international des droits de l'Homme et les objectifs du développement durable (ODD 2). L'effectivité de ce droit dépend d'autres droits, tel que le droit à l'eau, que la Constitution garantit et impose à l'État et à la société de protéger et de rationaliser son exploitation et le droit à un environnement sain. Le droit à l'alimentation constitue le cœur de toute politique agricole dont la libéralisation projetée risque d'exposer la structure agricole existante (constituée principalement de petits exploitants) à de multiples aléas. Sur le plan historique, le lien entre libéralisme et droit à l'alimentation

¹⁷ Mouna Ktata, EuroMed Droits, 2019 ; voir également sa thèse de doctorat « *La propriété intellectuelle et l'intérêt général* », faculté de droit de Sfax, 2019.

n'est pas soutenu. Les études scientifiques n'ont pas catégoriquement prouvé que la libéralisation agricole contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire.¹⁸

- Ainsi, tant que le libre-échange des produits agricoles n'est pas la meilleure solution pour assurer le droit à l'alimentation, l'AFDH rejette toute tentative de libéralisation¹⁹ Aucun engagement de libéralisation ne peut être contracté tant que l'État n'a pas réformé en profondeur la politique agricole en dépassant l'approche fondée sur la contribution de l'agriculture au PIB en faveur d'une approche humaine basée sur sa contribution à la valorisation du sol et l'appartenance territoriale, à la stabilisation de la main d'œuvre et à la préservation de la diversité culturelle.
- Par ailleurs, le libre-échange est un modèle économique qui repose sur la spécialisation et conduit au changement dans la composition des activités d'un pays. L'agriculture n'échappe pas à cette mutation structurelle, elle-même facilitée par la révolution technologique. Le secteur agricole connaît une transition vers des grandes cultures d'une seule espèce, hautement mécanisées et dépendantes en intrants chimiques ; cette mutation contraste avec l'AFDH dans la mesure où elle a des effets environnementaux sur la qualité de l'air, la pollution de l'eau et du sol, et engendre la perte de la biodiversité et la propagation des ravageurs ; ces effets négatifs démontrent le manque de soutenabilité de ce modèle agricole que le libre-échange tend à promouvoir²⁰. La non reconnaissance de la responsabilisation et de l'obligation de rendre des comptes dans les engagements internationaux est préjudiciable aux droits intergénérationnels et intragénérationnels.
- C'est donc au nom d'un développement humain durable que le modèle de l'agriculture biologique devrait être promu même s'il est coûteux ; mais, en fait, le coût de l'agriculture non biologique est beaucoup plus élevé sur la qualité de vie, et même sur l'existence de l'homme. L'objectif de tout partenariat juste et équitable devrait assurer la pérennité du système de production alimentaire et la mise en œuvre des pratiques agricoles résilientes afin d'accroître la productivité et la production tout en préservant l'écosystème et en renforçant l'adaptation au changement climatique.
- Le développement des indications géographiques non seulement pour des produits agricoles peut contribuer à la valorisation des potentiels régionaux et du patrimoine culturel comme levier de progrès économique durable.
- Cette inadéquation impose de procéder à une profonde réflexion sur la portée, le rythme et l'échelonnement des mesures de libéralisation et des mesures complémentaires afin qu'elles ne compromettent pas la sécurité alimentaire qui est étroitement liée à la sécurité agricole. Cette dernière est menacée par l'aggravation de la balance commerciale depuis 2016, la stagnation de l'investissement agricole, la persistance des problèmes de gouvernance, le changement climatique et la dégradation des ressources naturelles, la dépendance aux importations agricoles... (rapport Institut tunisien des

¹⁸ Clapp Jennifer, 2015, *Food security and international trade -Unpoking disputed narrative*; Banque mondiale 2007, rapport sur le développement du monde; Chang Roberto 2009, *openness can be good for good, the role of policy complementarities*, journal of development, economics, vol 90, n°1).

¹⁹ La crise alimentaire de 2007-2008 a remis en cause le rapport entre commerce international et libéralisation de l'agriculture.

²⁰ Ariane Paquin, *Analyse des impacts environnementaux des accords de libre-échange dans la secteur agricole*, étude de cas ALENA, Université de Sherbrooke, 2016).

études stratégiques, 2017). D'où, Aussi, la sécurité alimentaire fait partie des intérêts suprêmes que l'État veille à protéger. En absence d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle protégeant le droit à l'alimentation, la libéralisation de l'agriculture aura des effets néfastes²¹.

- Rappelons que l'agriculture est un secteur stratégique en Tunisie. Il représente 10% du PIB, 14,2% de l'emploi total et 45% dans les zones rurales (données de la Banque mondiale et de l'Institut national des statistiques, 2017). Néanmoins, le modèle de développement est selon Leith Ben Becher, « trop dispendieux et peu efficace » et rend impératif le fait d'adopter un modèle durable en défendant les agriculteurs respectueux d'un développement plus équitable et durable²².
- Les produits agricoles tunisiens bénéficient depuis la conclusion de l'accord d'association de 1995 d'avantages lors de leur accession au marché européen mais limités à certains contingents pour les productions où la Tunisie dispose d'un avantage comparatif. Quant aux produits européens, ils bénéficient d'un démantèlement des droits de douane dans la limite des contingents quantitatifs ou tarifaires. La demande exprimée par l'UE de démanteler les barrières douanières est donc à sens unique puisque l'agriculture européenne est protégée par un système de soutiens internes.
- Dans les relations bilatérales, l'UE profite pleinement des facilités accordées à ses produits agricoles à destination de la Tunisie (blé dur, orge, maïs, huile végétale, sucre...) ; le volume d'exportation dépasse même pour certains produits les niveaux contingentés (entre 149% et 1026% pour les semences de pommes de terre, le blé dur, l'orge), pour les autres, le taux de réalisation des concessions varie entre 40 et 80%²³. Dans le cas de la Tunisie, le taux de réalisation des concessions varie entre 0 et 50% ! Est-ce dû à la limitation dans le temps par l'UE de plusieurs concessions, à la défaillance de la qualité, au coût élevé et non concurrentiel des produits tunisiens, à la non-conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires ? Autant de facteurs qui rendent l'accès au marché européen difficile.

c- Droit à un travail décent versus liberté d'investissement

- En application de l'article 40 de la Constitution tunisienne, tout citoyen et toute citoyenne ont un droit au travail. L'État prend les mesures nécessaires afin de garantir ce droit sur la base du mérite et de l'équité. Tout à chacun a droit à un travail dans des conditions favorables et assorti d'un salaire équitable.
- Désormais, l'effectivité du droit au travail est, à plus d'un titre, limitée en Tunisie par plusieurs facteurs structurels et conjoncturels. Le chômage (au taux supérieur à 15%), notamment des diplômés de l'université, constitue un véritable fardeau qui ne peut être résolu ou maîtrisé sans un engagement de l'UE. Ainsi, le chômage des diplômés constitue un des facteurs d'instabilité socioéconomique auxquels les pouvoirs publics n'ont pas pu opposer une solution pérenne. Les programmes ponctuels n'ont apporté que des réponses partielles. La vision qu'on devrait avoir du droit à l'éducation ne doit

²¹ Le droit à la sécurité alimentaire fait l'objet en Tunisie d'un développement récent à travers l'adoption de la loi n°25 du 26 février 2019 sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

²² Leith Ben Becher, Agriculture tunisienne et ALECA, Enjeux, risques et opportunités, EuroMed Droits, 2018.

²³ Abderraouf Laajimi, *Les échanges agricoles entre la Tunisie et l'UE, enjeux et perspectives d'un nouvel accord*, EuroMed Droits, avril 2018.

pas être limitée au seul objectif d'une large scolarisation mais vise un bon niveau d'employabilité en adéquation avec la demande évolutive du marché.

- L'inaccessibilité au marché du travail pour cause de déqualification professionnelle impose de définir une politique spécifique à l'adresse des diplômés chômeurs en vue de leur insertion dans le secteur productif. Investir dans le capital humain dépasse la simple reconnaissance du droit à l'éducation et implique l'obligation de donner aux diplômés chômeurs de nouvelles compétences définies en fonction des besoins du marché. L'impératif de justice et d'équité commande une action en faveur de cette catégorie spécifique de chômeurs. Un programme, voire un plan Marshall pour l'emploi des diplômés chômeurs, financé par l'UE sur la base d'une vision conçue par les autorités tunisiennes en collaboration avec les instances européennes, contribuerait, une fois mis en œuvre, au changement de perception sociale de l'Occident, à la maîtrise des phénomènes d'extrémisme et d'immigration clandestine qui trouve dans cette catégorie des jeunes un véritable gisement (professeur Néji Baccouche). Ce programme conduira à une maîtrise de la fuite des compétences tunisiennes.
- La politique d'investissement de l'UE en Tunisie a des répercussions sur le marché du travail. Le non investissement par les opérateurs européens en Tunisie dans les activités à haute valeur ajoutée fait que les importations tunisiennes de ce type de marchandises augmenteront. L'emploi sur le marché local sera par conséquent orienté vers la production industrielle de masse ou la production de matières premières afin d'utiliser au maximum l'avantage comparatif de la main d'œuvre peu qualifiée, ce qui aggrave les inégalités et les disparités. Ainsi, il y a lieu d'insérer dans les accords de partenariat une clause sociale conditionnelle liée aux conséquences économiques qui consiste à soumettre l'opération d'investissement technologique à un engagement de formation appropriée et adaptée. Les exigences d'équité font que l'État tunisien doit obtenir des investisseurs européens un transfert technologique dans toute convention d'investissement. Néanmoins, l'offre européenne est loin de mettre en place un partenariat juste et équitable dans l'article 2.6 du chapitre relatif au commerce des services, version du 8/11/2018 ; ledit article a pour effet d'interdire aux pouvoirs publics tunisiens, entre autres, d'exiger des investisseurs européens lors d'une opération d'investissements de transférer une technologie ou un autre savoir-faire exclusif ou d'acheter des intrants locaux. Ces exigences limiteront les marges de manœuvre des pouvoirs publics tunisiens pour introduire des mesures fiscales ou sociales réduisant les gains de l'investisseur européen.
- La viabilité du marché tunisien dépend de la pérennité de l'investissement et de sa prospérité. La liberté d'investissement est, elle-même, synonyme de démantèlement de toutes les entraves à son plein exercice et à son épanouissement ; l'existence de compétences appropriées et de mains d'œuvre qualifiée sur le marché local permettrait à l'investisseur d'augmenter et de multiplier ses investissements.
- Lorsque l'opération d'investissement se limite à une simple spéculation financière ou même à une opération d'investissement économique avec un rapatriement total du bénéfice sans donner lieu à un réinvestissement, le marché tunisien se transforme en une simple place de réalisation de bénéfices et l'opération d'investissement en une activité asociale. L'insertion dans les accords de partenariat d'une disposition en vertu de laquelle aucune des parties ne maintient ni n'adopte une mesure ayant pour effet de

limiter le nombre des personnes physiques qui peuvent être employées n'est pas fondée du point de vue des droits humains. Il en est de même de l'opération d'investissement qui ne doit pas être définie uniquement comme une simple transaction commerciale mais aussi comme une opération porteuse d'effets en termes de développement. Pour que l'investissement étranger européen soit porteur de valeur ajoutée économique, il ne devrait pas consister uniquement en une opération de spéculation financière mais doit être mobilisateur en termes de développement économique. Il y a donc lieu d'intégrer le critère de développement économique dans la définition de l'opération d'investissement dans les futurs traités relatifs aux investissements.

- De plus, la définition de l'investisseur dans le projet API proposé par l'UE, à savoir « toute personne physique ou morale d'une partie qui souhaite faire, est en train de faire ou a déjà fait un investissement sur le territoire de l'autre partie » ne répond pas aux exigences d'équité puisqu'elle ouvre un droit de recours et éventuellement un droit d'indemnisation des dépenses effectuées au titre d'exploration du marché tunisien.
- Par ailleurs, le système juridictionnel en matière d'investissement ne s'inscrit pas dans une logique d'équité et de justice compte tenu des difficultés d'accessibilité pour l'investisseur tunisien ; d'où la reconnaissance du mécanisme du tiers financeur qui ouvre la voie à la spéculation.
- Pour conclure, un échange juste et équitable fondé sur les droits humains repose sur une approche conciliant droit à un travail décent et approprié et liberté d'investir.

B-III-3. La prise en compte des régions et des catégories défavorisées

- La disparité régionale entre le littoral et l'intérieur du pays constitue un élément de fracture menaçant une paix sociale déjà fragile. La non équité territoriale est due à une centralisation urbaine et administrative qui a conduit à un sous-développement grave pénalisant ceux qui habitent ou travaillent dans les régions isolées. Celles-ci où le niveau de vie est anormalement bas et/ou sévit un grave sous-emploi devraient faire l'objet d'une stratégie réaliste en matière d'infrastructures et d'accès aux services publics et valorisant des avantages comparatifs. L'AFDH est sensible à ces disparités ; une démarche inclusive dans le cadre du partenariat devrait être axée sur la lutte contre ces facteurs d'exclusion.
- L'accroissement des échanges, consécutifs au libre-échange créé de nouveaux emplois mais accentue, par la même, les inégalités déjà existantes et fragilise le statut économique et social des femmes, notamment celles occupées à des activités agricoles. La femme rurale est frappée par la pauvreté et l'exclusion ; elle risque faute de mesures appropriées de voir sa situation empirer. La précarité de sa situation se manifeste dans le caractère informel de l'emploi non seulement dans les zones rurales mais également dans les zones urbaines au niveau des ceintures entourant les villes et les zones transfrontalières où se développent un commerce informel.
- Cette catégorie d'oubliées, peu qualifiées et souvent illettrées, devrait suivant l'AFDH non seulement bénéficier de programmes de financement pour monter des micro-projets à utilité avérée, mais surtout faire l'objet d'une « approche genre » dans la mesure où la libéralisation des échanges risque de les désavantager plus encore, alors que ces femmes jouent un rôle fondamental dans la production agricole et, partant, la sécurité

alimentaire. Le partenariat devrait privilégier l'économie sociale et solidaire, qui est une des solutions fondées sur les droits humains, retenue par le code des collectivités locales récemment adopté en 2018. Les municipalités et les régions peuvent donc être de bons relais. La neutralité du libre-échange du point de vue du « genre » n'est pas tenable ; les exigences d'équité commandent de le fonder sur une approche genrée. De même, le libre-échange produit une autre forme d'exploitation inhumaine des enfants, souvent économiquement ; la protection de l'enfant contre toutes les formes d'exploitation directe et indirecte devrait aussi être un des objectifs fondamentaux du partenariat.

B-III-4. Le respect des droits des générations futures

- « Conscients de la nécessité de contribuer à la protection du milieu naturel et d'un environnement sain, propre à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la permanence d'une vie paisible aux générations futures » ; telle est l'affirmation solennelle portée par le préambule de la Constitution de 2014 concernant la protection des droits des générations futures ; de plus, son article 42.3 prévoit que l'État protège le patrimoine culturel et en garantit le droit au profit des générations futures.
- Ces avancées constitutionnelles devraient se traduire dans les engagements en matière d'échanges. Les nouveaux défis d'accès à l'eau pour un pays au territoire principalement semi-aride, l'accès à l'énergie non polluante, et partant, à une alimentation saine, à la sécurité du climat, imposent à l'État à évaluer d'une manière préalable ses engagements en matière d'ouverture. Les conditions d'une vie humaine saine ne doivent pas être simplement déclarées ou reconnues comme un des objectifs mais doivent être promues comme un fondement conditionnant tout engagement.
- Le respect des droits des générations futures se concrétise dans les accords de partenariat par une obligation de responsabilité et de rendre des comptes. Il se traduit également par l'exigence d'insérer une clause d'évaluation périodique des effets des engagements conclus à court terme sur les générations futures. Par ailleurs, la reconnaissance d'un recours au nom des générations futures devant les instances de règlement des différends bilatéraux s'inscrit dans le droit fil de l'AFDH.

B-III-5. Liberté de circulation et liberté de prestation des services

- Le secteur des services revêt une importance particulière en Tunisie, il représente 60% du PIB et 50% de l'emploi total. L'effet de la libéralisation accrue sur les différents secteurs est considérable vu le déséquilibre manifeste et le manque de compétitivité²⁴ due à la réglementation applicable en matière de circulation des personnes et en matière d'investissement. Le professionnel tunisien est couramment confronté à une réglementation de change en décalage avec la révolution technologique et les nouveaux moyens de communication ; cette réglementation constitue un véritable obstacle aux échanges.
- La liberté de circulation des personnes physiques constitue l'un des points de discordance entre l'UE et la Tunisie. La non mobilité de la main-d'œuvre et des professionnels constitue dans un contexte de libre-échange un obstacle non tarifaire. Le fait de soumettre la présence de personnes physiques à des fins professionnelles, à des

²⁴ Etude ITCEQ, *Risques et opportunités de la libéralisation des services dans l'ALECA*, 2016.

procédures quand bien même simplifiées en matière d'accès aux frontières, est une discrimination dans la mesure où le professionnel européen se rend sur le marché tunisien sans aucune formalité. En termes de coût et de temps, une telle restriction est inadmissible et génératrice d'incompréhension mutuelle.

C- Un Pacte migratoire en Méditerranée fondé sur le respect des droits humains des migrants

Une nouvelle vision stratégique des rapports entre la Tunisie et son voisinage européen répond à un double impératif. Premièrement, sortir du schéma classique de la coopération avec l'UE dans lequel cette dernière impose le tempo et la teneur de l'agenda ; à cet égard le Partenariat pour la Mobilité (PpM) illustre bien cette approche *top-down* que la Tunisie subit depuis des décennies. Deuxièmement, fonder la coopération avec l'UE sur les droits humains. Les droits humains des migrants, en l'occurrence, doivent aiguiller la coopération et *a fortiori* les négociations en cours du PpM avec l'UE.

Voici donc les béquilles stratégiques qu'impose la singularité du statut démocratique de la Tunisie post-2011. En effet, la Tunisie d'avant 2011 n'était pas en mesure de proposer une vision de la coopération et encore moins d'exiger le respect des droits humains des migrants. Car un régime autocratique ne cherche auprès de ces partenaires étrangers qu'à maximiser les chances de son maintien au pouvoir. Les partenaires profitaient d'un tel contexte pour faire passer leur agenda tout en apportant un soutien politique à des régimes peu enclins à tourner la page de l'autoritarisme. Généralement, la question des libertés publiques et les droits humains sont relégués à l'arrière-plan ou exprimés du bout des lèvres et comme pour mémoire.

Aujourd'hui, la Tunisie démocratique peut et doit faire valoir cette singularité pour proposer un nouveau projet de coopération avec l'UE en matière migratoire. Cela suppose de dépasser le cadre actuel de la coopération en matière migratoire (C-I) pour le repenser autour des droits humains considérés, à la fois, comme fondement et résultat de la singularité de la Tunisie démocratique (C-II).

C-I. Dépasser le cadre actuel de la coopération

La gestion actuelle de la question migratoire doit être pensée, non seulement, en fonction du respect des droits humains des migrants qu'exige le nouveau statut démocratique de la Tunisie, mais aussi en élaborant une stratégie migratoire susceptible d'asseoir à titre préliminaire une bonne gouvernance au niveau des différentes structures intervenant dans le dossier, condition *sine qua non* d'une coopération efficace avec le voisinage européen, principalement (1). Une telle démarche est à même de sortir de la « logique du gruyère » et de garantir un partage équitable des bénéfices d'une telle coopération entre deux partenaires dont le déséquilibre reste quoiqu'il en soit le trait caractéristique des rapports qui s'y déploient (2). Cela suppose également, que l'UE définisse avec la Tunisie une coopération visant les causes profondes de l'immigration pour sortir enfin de la logique du tout sécuritaire, dont l'inefficacité est avérée et attestée par le partenaire européen lui-même (3).

C-I-1. Rompre avec le bricolage de l'actuelle politique migratoire

Au premier abord, des questionnements sur le bricolage caractéristique de la politique migratoire tunisienne, toujours en gestation, sont nécessaires pour proposer une voie alternative

à même d'éviter les errements d'une « myopie systémique » dans la gestion de la question migratoire.

À ce jour, les autorités tunisiennes n'ont fourni aucune évaluation de la coopération avec l'UE en matière migratoire ; en témoigne l'absence de publication de la part des départements concernés. De plus, on n'a toujours pas de stratégie et par conséquent pas de plan d'action. La stratégie migratoire nationale annoncée depuis plus de deux ans peine à voir le jour. Elle a été soumise au conseil des ministres et elle dort toujours dans ses tiroirs. Quelles en sont les raisons ? Même l'Observatoire national de la migration, qui a été à l'origine de la préparation de ce document, est incapable à fournir une explication à ce sujet. Cette incapacité de fournir des éléments d'explication en dit long sur l'absence de coordination entre les différents intervenants dans le dossier migratoire. Mais qui sont en fait les différents intervenants déjà ? Plusieurs en vérité :

- Le ministère des Affaires étrangères (MAE), à travers notamment la Direction générale Europe, et les représentations diplomatiques à l'étranger. Concernant la DG Europe, elle s'occupe des négociations avec l'UE. Le directeur général est le chef de file pour les négociations du PpM.
- Le ministère des Affaires sociales (MAS), avec deux structures administratives souvent en concurrence, la Direction de la coopération internationale au sein du ministère et l'Office des Tunisiens à l'Étranger (OTE). Ce dernier n'arrive toujours pas à se faire une identité propre et un champ de compétences clair. Une coordination efficace et directe entre les attachés à l'étranger et les délégués dans les régions est en panne. Elle subit non seulement le centralisme de la gestion par la direction centrale, puis celle du ministère de tutelle mais aussi le passage obligé par le MAE et surtout les conflits avec les représentations diplomatiques qui logent les attachés sociaux. En outre, le MAS a aussi sous sa tutelle le Conseil national des Tunisiens de l'étranger disposant d'un rôle consultatif.
- Le Secrétariat d'État à l'immigration et aux Tunisiens à l'étranger : un « Objet institutionnel non identifié » caractérisé par sa « volatilité », l'instabilité de sa filiation et l'incertitude de sa vocation et de ses compétences. Tantôt rattaché au MAS, tantôt au MAE et actuellement à la présidence du Gouvernement, il donne le tournis aussi bien aux Tunisiens à l'étranger qu'aux différents partenaires étrangers. On ne peut pas construire les fondements d'une coopération féconde et durable avec une structure instable. Ce ministère introduit plus de confusion que de visibilité.
- Le ministère de l'Intérieur : Centré sur les questions sécuritaires et la gestion administrative de la question migratoire, il travaille en autarcie.
- Le ministère de la Justice : il gère la question migratoire en termes répressifs en application de lois liberticides en totale contradiction avec les standards internationaux en matière de respect des droits humains des migrants.
- Le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP) qui héberge deux structures, elles aussi en perpétuel conflit. Chacune veut être le porte-parole de la gestion de la question migratoire.
- Le ministère du Développement et de la Coopération internationale comporte deux entités en charge de la question migratoire : une sous-direction de la migration et l'Agence tunisienne de coopération technique. On ne sait absolument rien de ce que fait la première alors que la seconde est toujours en train de chercher à préserver ses compétences, guettées

par les deux directions du MEFP et de l'OTE ; il faut dire que le dossier peut se révéler juteux, en particulier pour ce qui concerne la coopération avec les pays du Golfe.

Face à toute cette cacophonie de structures, la gestion de la question migratoire part en éclats. Dans de telles conditions, il est légitime de se poser la question de savoir comment gère-t-on les négociations avec l'UE ? Sur quelle base les décisions/options en rapport avec les questions en négociation sont-elles prises ? Dans quelle mesure les droits humains des migrants sont-ils pris en compte et quelles stratégies sont-elles envisagées pour les défendre ? Or on ne dispose d'aucune information sur l'organisation du travail et la coordination avec les autres départements concernés. Il règne une ambiance opaque qui n'arrive pas à se défaire des réflexes de l'ancien régime. Ce faisant, non seulement un tel comportement est risible car le partenaire européen publie des comptes rendus publics de l'avancement des négociations, mais il pourrait se révéler nuisible aux intérêts de la Tunisie parce qu'il se prive de l'apport de l'expertise que peuvent lui procurer les académiciens et les organisations de la société civile (OSC).

Une refonte de tous les éléments relatifs à la coordination est nécessaire dans le moyen et long terme. Une évaluation de toutes ces structures et de leur contribution s'avère nécessaire si l'on ambitionne d'être un partenaire crédible et efficace dans la conduite des négociations avec l'UE. Pour le court terme, plus de transparence et plus d'ouverture sur l'expertise que peuvent fournir les universitaires et les OSC sont nécessaires pour améliorer les positions de négociations de la Tunisie.

Aussi, la redéfinition du rôle des structures de l'attaché social est-elle plus que nécessaire et urgente. Au-delà du rôle strictement social que ces attachés sociaux sont appelés à remplir, il est peu indiqué de leur imputer de nouvelles charges relatives à l'information et/ou à l'incitation à l'investissement. C'est beaucoup demandé, leur profil ne répond pas à ce genre de missions. Dans ces conditions, une nouvelle structure doit être mise en place, de préférence rattaché au MAE et opérant dans le cadre du Secrétariat d'État chargé de la diplomatie économique.

C-1-2. Sortir de la « logique du gruyère »

Longtemps la coopération entre l'UE et ses partenaires, notamment du Sud, était marquée par un déséquilibre criant en faveur de la première. Les partenaires agissaient en clients dont le premier souci était d'obtenir le soutien de l'UE et de ses États membres pour maintenir des régimes autocratiques et mafieux. Le discours de l'UE sur la conditionnalité démocratique était très vite vidé de sa substance devant l'impératif d'avoir un voisinage stable. La stabilité représente un gage aussi bien pour la sécurité de l'UE que pour l'épanouissement de ses échanges économiques. Après 2011, à la conditionnalité démocratique, l'UE va opter pour la conditionnalité de l'aide, pensée comme le levier de la coopération en matière sécuritaire et migratoire. Profitant de la vulnérabilité de ses partenaires, l'UE présente une offre en matière migratoire, connu sous le nom du « Partenariat pour la mobilité » et arrive à l'imposer à ses partenaires méditerranéens : le Maroc et la Tunisie²⁵. Il s'agit d'une nouvelle enveloppe pour les mêmes priorités de l'UE et qui s'accommode avec des concessions minuscules en faveur de ses partenaires, mettant ainsi en lumière le déséquilibre caractéristique de l'offre européenne. En effet, dans l'offre présentement négociée, l'UE procède par conditionnalité : Accord sur la facilitation des visas (AFV) contre Accord de réadmission (AR).

²⁵ Voir, Mohamed Limam et Raffaella Del Sarto, *Periphery under pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on migration*, Borderlands Project, European University Institute. Online: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/37521/RSCAS_2015_75.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Sur l'AFV, l'UE propose la facilitation des formalités de la demande des visas. Cette offre est néanmoins limitée à des catégories socio-professionnelles bien déterminées. Aussi, l'offre qui peut être ramenée pour l'essentiel à réduire-les pièces justificatives, à des délais plus courts pour l'examen des dossiers et à des exemptions des frais de visas pour des activités bien déterminées (scientifiques – société civile) est sans valeur ajoutée et ce pour deux raisons :

Premièrement, les consulats de certains États membres de l'UE offrent de telles facilités depuis longtemps. Deuxièmement, l'avantage que ces facilités soient consignées dans un document conventionnel ne garantit aucunement leur pérennité.

En effet, la proposition de la Commission européenne du 14 mars 2018 estime que ces facilités peuvent être retirées au cas où le partenaire se montre peu coopératif en matière de réadmission (V. encadré).

Par ailleurs, ces deux accords ont une géométrie variable quant à l'engagement de toutes les parties. En effet, et s'agissant des visas long séjour, celles qui intéressent le plus les pays d'origine puisqu'elles concernent l'immigration de la main d'œuvre, surtout non qualifiée, ce sont les États membres intéressés qui décideront « compte tenu de leur droit à déterminer le nombre de migrants économiques à admettre sur leur territoire. »²⁶. La réserve de compétence au profit des États membres au sujet des visas long séjour fait que l'UE ne peut négocier en son nom et au nom de ses États membres que sur les visas court séjour. Ce qui

Si nécessaire, la Commission pourra, en collaboration avec les États membres, décider d'une application plus restrictive de certaines dispositions du code des visas, y compris en ce qui concerne le délai maximal imparti pour le traitement des demandes, la durée de validité des visas délivrés, le montant des droits de visa et l'exemption de ces droits applicable à certains voyageurs, tels que les diplomates. ».

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_fr.htm

revient à dire que l'accord sur la facilitation des visas représente une bien maigre concession de la part de l'UE. Dans ces conditions, elle ne pourra correspondre aux concessions de la Tunisie si elle accepte éventuellement de conclure un AR ainsi que d'éventuels accord de travail avec FRONTEX et les autres agences de l'UE. Bien mieux, à ces deux limites, s'ajoute une troisième, consistant en ce que la migration pour des raisons de travail doit tenir compte de la situation du marché de l'emploi des signataires du PpM. Bien mieux, le PpM avec la Tunisie précise que les facilitations de l'immigration régulière de la main d'œuvre se feront en « tenant dûment compte du principe de la préférence communautaire de l'UE »²⁷.

La coopération doit donc sortir de la logique du gruyère. En ce sens, l'accord portant sur la facilitation des visas doit offrir de réelles perspectives pour alléger les procédures de plus en plus draconiennes à l'égard de la majeure partie des demandeurs des visas. La politique actuelle des visas procède par discrimination doublée d'une « sélection par le porte-monnaie »²⁸.

❖ Quant à l'AR, l'UE souhaite par le biais de cet accord que la Tunisie accepte, notamment la réadmission des tiers et que l'accord suffise à lui seul pour justifier la réadmission. Autrement dit, il annulera la procédure du laissez-passer que les autorités tunisiennes doivent

²⁶ Communication du 24 mai 2011. P.10.

²⁷ Déclaration conjointe Tunisie - UE, op.cit., p.1.

²⁸ Mahdi Elleuch, Une pratique de délivrance des visas Schengen peu soucieuse des droits des demandeurs, in Mohamed Limam (dir.), *Les politiques migratoires de l'UE et de la Tunisie : regards croisés au prisme des droits des migrants*, FTDES, 2019.

émettre pour toute opération de réadmission. L'article 3 du projet de l'AR dans la version du 14 juillet 2016 précise que : « 1. A la demande d'un État membre et sans autres formalités (*c'est nous qui soulignons*) que celles précisées dans le présent accord, la Tunisie réadmet sur son territoire, toute personne qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant, lorsqu'il est prouvé, ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, que cette personne est un ressortissant tunisien. ». Au cas où les autorités consulaires se montrent récalcitrantes, le paragraphe 4 du même article prévoit que « Si, dans les trois jours calendrier, la Tunisie n'a pas délivré le document de voyage, elle est réputée accepter l'utilisation du document de voyage de l'Union européenne pour l'éloignement des ressortissants des pays tiers ».

Cet accord qui est censé être la contrepartie de l'AFV incarne l'asymétrie des concessions des partenaires. Que de vagues et vaporeuses références aux droits des personnes à réadmettre et aux conditions et modalités pratiques de la réadmission. Résultat : un échec avoué à demi-mot par la Commission qui déclare en 2017 que les négociations avec la Tunisie de l'accord sur la facilitation des visas et celui relatif à la réadmission sont en retard²⁹.

En conséquence, la Commission européenne établit le constat suivant : « En finir avec la résistance au retour et à la réadmission nécessite un usage plus coordonné et plus large des leviers offerts par les différentes politiques de l'UE si on veut aboutir à des résultats ». Par exemple, un domaine spécifique à explorer est l'usage coordonné de la politique du visa ou celle de l'immigration légale.

Durant le Conseil d'association de 2017, la Commission s'est néanmoins félicitée du fait que la Tunisie a confirmé son engagement de coopérer avec l'UE notamment dans la gouvernance de la migration et la lutte contre l'immigration irrégulière et qu'elle a exprimé son intérêt pour des formations dans le cadre du programme *Seahorse*³⁰. Ceci renseigne bien à quel point l'UE continue à penser la question migratoire à partir de Lampedusa et la coopération avec la Tunisie comme un morceau de gruyère français à partager : à l'UE le fromage et à la Tunisie les trous !

Au vu de ce qui précède, le PpM doit procéder selon une logique « gagnant-gagnant » où le statut spécifique de la Tunisie doit être mis en valeur, lequel statut implique que les droits humains des migrants soient la condition *sine qua non* à toute signature d'accord, en particulier celui portant sur la réadmission. Cela est conforme d'ailleurs à la position d'EuroMed Droits qui « invite instamment l'Union européenne et ses États membres, ainsi que le Maroc et la Tunisie, à concevoir les accords de partenariat sur la base préalable d'une garantie absolue du respect des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile et **« notamment à ne pas conclure d'accords de réadmission si ces droits ne sont pas effectifs** »³¹.

²⁹ Commission européenne, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 13.6.2017 COM(2017) 350 final, p. 11. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10408-2017-INIT/en/pdf>

³⁰ Ibid., p. 11.

³¹ C'est nous qui soulignons. <https://euromedrights.org/fr/publication/partenariats-pour-la-mobilite-avec-la-tunisie-et-le-maroc-des-garanties-concernant-le-respect-des-droits-doivent-etre-prealables-a-tout-accord/> EuroMed Droits s'est prononcé de la même manière sur l'Accord entre UE et Turquie : « Le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) et Migreurop appellent le Parlement européen à voter contre cet accord tant que le respect des droits des migrants et des réfugiés ne peut pas être garanti à chaque étape de la

Le Conseil de l'Europe abonde dans le même sens et préconise de ne conclure des accords de réadmission qu'avec les pays qui se conforment pleinement aux normes pertinentes en matière de droits de l'homme et à la Convention de Genève de 1951, (ceux qui) ont mis en place de véritables systèmes d'asile, protègent le droit à la liberté de circulation de leurs ressortissants et n'érigent pas en infraction pénale les entrées ou les départs irréguliers du pays en question.³²

Or, force est de constater que la Tunisie accuse toujours des défaillances en la matière : outre l'absence d'une législation sur l'asile, la loi du 14 mai 1975, et ses modifications ultérieures, relative aux passeports et aux documents de voyage sanctionnant le franchissement illégal de la frontière, pêche par son caractère liberticide et sa formulation imprécise. Cela a même été souligné par l'UE qui déplore « l'absence d'un statut juridique garantissant la protection des réfugiés ... (ainsi que) ... l'existence de la Loi 3/2004 qui criminalise les migrants... »³³. Si à cela on ajoute le comportement des gardes-frontières et les forces de sécurité, somme toute attentatoire à l'intégrité physique, morale et psychologique des migrants, qu'ils soient tunisiens ou non tunisiens, il devient juridiquement et moralement inapproprié de vouloir conclure un accord de réadmission avec la Tunisie.

D'un autre côté, la pratique relève les agissements et les manquements répétés, pour ne pas dire systématiques, de l'UE et de ses États membres à l'encontre des droits des migrants, lesquels manquements en matière de retour et de réadmission sont reportés et dénoncés aussi bien par les OIG que les ONG. Ceci fait peser un lourd tribut sur la crédibilité de l'UE et de ses États membres à s'engager d'une manière irréprochablement respectueuse des droits humains des migrants si un accord de réadmission venait à être signé. Pour toutes ces raisons, il est tout autant justifié de repenser la question de la réadmission en dehors de la logique de la conditionnalité qui fait miroiter les leviers de la facilitation des visas, entre autres, comme alternative aux besoins de la coopération et du voisinage.

Il faut en outre élargir l'éventail de la facilitation des visas aux catégories peu qualifiées et en faire de la Tunisie une expérience pilote de ce qui devraient être les relations avec un pays démocratique de la rive Sud. Même si le visa court séjour n'est pas en principe destiné aux démunis, car l'on pense qu'il s'agit de potentiels immigrants irréguliers, il est urgent de repenser l'immigration des « peu qualifiés » dans une perspective positive. Il est tout à fait indiqué

Amnesty International partage la même position en indiquant : « Amnesty International ne s'oppose pas par principe aux accords de réadmission qui ne sont pas illégaux en eux-mêmes. Cependant, l'organisation souligne que tout accord de réadmission doit pleinement respecter les obligations relatives aux droits humains qui incombent aux États parties à cet accord. Ces textes doivent contenir des dispositions claires garantissant les droits des migrants et des demandeurs d'asile. »

Rapport d'Amnesty International, juillet 2008, «Mauritanie : 'Personne ne veut de nous' : Arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe».

procédure de réadmission. ». <https://euromedrights.org/fr/publication/parlement-europeen-votez-contre-laccord-de-readmission-entre-lue-et-la-turquie/>

³² Voir les points 6 et 7 de la résolution 1741 (2010) du Conseil de l'Europe (2010a).

http://www.infomie.net/IMG/pdf/Accords_de_readmission.pdf

³³ Rapport de suivi 2012 de la Politique européenne de voisinage en Tunisie, p.7.

https://library.euneighbours.eu/sites/default/files/2013_progress_report_tunisia_fr.pdf

d'envisager le visa court séjour comme le relais d'une immigration économique sûre et viable. C'est une porte d'entrée qui a le mérite, non seulement de stopper l'immigration clandestine, mais qui permet également d'empêcher que des vies et des rêves continuent de se briser sur les vagues d'une Méditerranée devenue anthropophage.



- Source : Julien Duriez avec Léo Amar (cartes), le 10/01/2018 à 16 :26 Modifié le 10/01/2018 à 18 :07 (<https://www.la-croix.com/Monde/3-100-migrants-morts-disparus-Mediterranee-2017-2018-01-10-1200904860>).

Par ailleurs, la proposition de la Commission du 14 mars 2018 est à déplorer, particulièrement la partie se rapportant à « la politique de visas en tant qu'outil d'amélioration de la coopération en matière de retour et de réadmission »³⁴.

La proposition de la Commission du 14 mars 2018 : « Comme demandé par les dirigeants de l'UE en juin 2017, la Commission est également en train d'intensifier les efforts conjoints déployés par l'UE en matière de retour et de réadmission, en faisant un meilleur usage de l'effet de levier exercé par la politique commune de l'UE en matière de visas. La Commission propose d'établir un nouveau mécanisme destiné à déclencher l'application de conditions plus strictes pour le traitement des visas lorsqu'un pays partenaire ne coopère pas suffisamment aux fins de la réadmission des migrants en situation irrégulière, y compris des voyageurs qui sont entrés légalement sur le territoire en ayant obtenu un visa mais qui ont dépassé la durée de validité de celui-ci. Les nouvelles règles prévoiront une évaluation régulière, par la Commission, de la coopération des pays tiers en matière de retour. Si nécessaire, la Commission pourra, en collaboration avec les États membres, décider d'une application plus restrictive de certaines dispositions du code des visas, y compris en ce qui concerne le délai maximal imparti pour le traitement des demandes, la durée de validité des visas délivrés, le montant des droits de visa et l'exemption de ces droits applicable à certains voyageurs, tels que les diplomates. ». http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_fr.htm

Elle constitue un affront aux partenaires, révélateur de la condescendance de l'UE, outre le fait qu'elle institue l'insécurité juridique comme nouveau *modus operandi* de sa politique de coopération. Bien au contraire, la coopération doit s'inscrire dans le respect de la loi et le principe de l'État de droit. Cela s'entend non seulement du respect des obligations conventionnelles mais aussi des législations respectives des deux partenaires³⁵, avec un toilettage nécessaire au niveau des textes qui ne respectent pas les droits humains des migrants ou contiennent des dispositions disproportionnellement répressives ou liberticides, renforçant de la sorte le triste amalgame entre immigration et insécurité.

C-I-3. Sur un pont aux ânes : le lien entre immigration et (in)sécurité :

L'Empire a de tout temps cherché à s'ériger en forteresse tout en assurant son expansion. Même si aujourd'hui l'UE se présente beaucoup plus comme un empire

normatif, il n'en reste pas moins qu'elle garde un trait fondamental du concept classique de l'empire qui est celui de se dresser en forteresse. Pour cela, l'UE pense la gestion des flux migratoires et des frontières dans une *security driven approach*. Celle-ci a débouché sur la sous-traitance du contrôle de ses frontières extérieures ainsi que de la gestion des flux migratoires à ses partenaires du Sud, faisant étendre normativement son territoire jusqu'à la rive Sud de la Méditerranée. Cette orientation, si elle parvient ces deux dernières années à réduire les arrivées sur le sol européen, sans les stopper, relègue à l'arrière-plan l'impératif de protéger les droits humains. En témoignent le bilan macabre des naufragés en Méditerranée, les restrictions

³⁴ La politique de l'UE en matière de visas : la Commission présente des propositions pour la rendre plus solide, plus efficace et plus sûre, 14 mars 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_fr.htm

³⁵ Voir sur les défis de la mise en œuvre du droit de l'UE au niveau des États membres, l'article « Challenges in the implementation of EU Law at national level », [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/608841/IPOL_BRI\(2018\)608841_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/608841/IPOL_BRI(2018)608841_EN.pdf)

imposées aux opérations de sauvetage en mer qui sont assurées par des ONGs et les violations manifestes du droit international de la mer.

L'élargissement des prérogatives de FRONTEX ainsi que le laxisme face aux dépassements des garde-côtes libyens et tunisiens, que visiblement les formations prodiguées par les États membres de l'UE n'ont pas permis de raisonner sont à déplorer. Bien pire, ces garde-côtes se sont transformés en trafiquants de la mort en inventant les nouveaux visages de l'esclavage post-moderne et constituent ainsi un outrage à la conscience de l'humanité, pour reprendre l'expression du Rapporteur spécial de l'ONU, François Crépeau.

La singularité du statut démocratique de la Tunisie aidant, ces agissements nous incitent à réfléchir sur une alternative plus humaine, respectueuse du droit international et des droits des migrants. Ceci est d'autant plus crucial que cette conception de l'Europe forteresse s'accompagne aussi du durcissement des législations nationales (V. Encadré). En atteste le délit d'hospitalité/solidarité en France. « Que devient un pays, que devient une culture, que devient une langue quand on peut y parler de « délit d'hospitalité », quand l'hospitalité peut devenir, aux yeux de la loi et de ses représentants, un crime ? » s'interrogea déjà le philosophe Jacques Derrida en 1996 ³⁶.

« Le sauvetage en mer consiste à porter secours dans un but humanitaire et l'obligation de secourir en mer est prévue par la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) et aussi par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 »

•Circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence

–mettre fin à l'hébergement inconditionnel qui permet théoriquement à toute personne, y compris celles qui sont dépourvues d'autorisation de séjour, de ne pas dormir à la rue.

« La loi visait à mettre en œuvre le Protocole contre le trafic illicite de migrants ; or, dans la pratique, elle prévoit une condamnation à une peine de trois à vingt ans d'emprisonnement et une amende de 8 000 à 100 000 dinars tunisiens pour quiconque aura aidé autrui, même à titre bénévole, à migrer clandestinement. Une autre peine, de quatre ans d'emprisonnement au maximum, est prévue pour quiconque aura hébergé un migrant clandestin. Le fait de s'abstenir de signaler la présence d'un migrant clandestin est également punissable. Pour le Rapporteur spécial, de telles dispositions vont bien au-delà de l'intention du Protocole contre le trafic illicite de migrants. ».

F. Crépeau, Rapport sur la Tunisie, p.9. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/135/40/PDF/G1313540.pdf?OpenElement>

³⁶Ce que Jacques Derrida pensait du délit d'hospitalité en 1996, Le Monde, 19 janvier 2018. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/19/ce-que-jacques-derrida-pensait-du-delit-d-hospitalite-en-1996_5243797_3232.html

Qui plus est, l'adoption de la loi organique de 2004 en Tunisie sur la répression de l'immigration non autorisée et la greffe qui peut se faire avec le terrorisme est aussi le résultat de la pression exercée par l'UE et ses États membres. Ce résultat qui fut récompensé financièrement par l'Italie (comme c'est le cas pour la loi de 2003 au Maroc, récompensée financièrement par l'Espagne) renvoie aussi au manque d'imagination et à l'incapacité des décideurs européens à proposer une formule autre que « le tout sécuritaire ». Et qu'importe son lot de deuils et douleurs.

Lors de sa visite en Tunisie, du 3 au 8 juin 2012, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants, François Crépeau, a appelé l'Union européenne à aller au-delà des questions de sécurité et de son discours de contrôle des frontières et de développer le partenariat sur les migrations et la mobilité, actuellement en négociation avec la Tunisie, en se concentrant davantage sur le respect, la protection et la promotion des droits de l'Homme des migrants³⁷. Mais il semble que l'UE et ses États membres restent hermétique par rapport à ces doléances et revendications. En témoigne le lancement récent de la nouvelle opération THÉMIS au large de la Méditerranée. Le directeur de FRONTEX Fabrice Leggeri estime que *« Nous devons être mieux équipés pour empêcher que des groupes criminels tentent d'entrer dans l'UE sans être détectés. C'est*

« Les mineurs, y compris les mineurs non accompagnés, sont détenus dans le centre de Ouardia, ce qui inquiète fortement le Rapporteur spécial. Même s'ils semblent être séparés des autres détenus, leur détention reste préoccupante. Il est arrivé qu'un mineur accusé d'être entré illégalement en Tunisie soit détenu dans le centre pendant vingt et un jours. Il avait été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf jours qu'il avait purgée dans un établissement pour mineurs avant d'être transféré à Ouardia, où il attendait d'être expulsé. Pendant tout ce temps, il n'avait pas pu entrer en contact avec sa famille et n'a été présenté aux autorités consulaires que lorsqu'il en était arrivé à s'automutiler pour attirer l'attention du personnel. Le Rapporteur spécial fait observer que la détention, en tant que mesure de dernier recours, ne devrait jamais être appliquée aux mineurs, et moins encore aux mineurs non accompagnés, qui sont particulièrement vulnérables et devraient être placés dans des centres d'accueil adaptés à leur âge. De plus, le passage illégal de la frontière ne devrait pas être considéré comme une infraction pénale, et un mineur ne devrait jamais être poursuivi en justice pour avoir franchi illégalement une frontière. ».

Le Rapporteur Spécial, mission Tunisie, 2012, p.16.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/135/40/PDF/G1313540.pdf?OpenElement>

³⁷ François Crépeau, A/HRC/23/46/Add.1, 03 Mai 2013, P.21.

crucial pour la sécurité intérieure de l'Union européenne »³⁸.

Certains déplorent le fait que cette opération est déployée sans contrôle démocratique, il lui manque principalement la publication de son cadre légal. À en croire Nicolas Gros-Verheyde « aucune autorité politique compétente au niveau de l'Union européenne — le Conseil des ministres par exemple — n'a approuvé une telle opération. Aucune décision cadre n'en a fixé l'objectif, les moyens, les limites, voire la zone d'opération. Aucune décision n'a été publiée au Journal officiel ou sur un autre support. Aucune information n'a été donnée sur le coût de cette opération, ni sa durée. Aucun procès-verbal n'a été constaté et est accessible publiquement. Aucune information au Parlement européen n'a été effectuée officiellement. Aucune traduction même dans les principales langues concernées par cette opération n'a été publiée »³⁹.

Ainsi, la *security driven* approche de l'UE se montre non seulement peu soucieuse du respect de la règle de droit, de son propre droit ainsi que du droit international, mais elle cherche à faire endosser la responsabilité de la gestion de ses frontières extérieures à des partenaires, eux-mêmes peu enclins à respecter la règle de droit et qui n'ont de cesse de bafouer les droits des migrants.

Le mérite d'une approche basée sur les droits humains des migrants est de dépassionner le débat sur le fait migratoire et de sortir de la logique animalière de marquage du territoire par les frontières. Elle permet aussi de lever les ambiguïtés du triste amalgame entre immigration non autorisée et criminalité internationale. Car comme le note Didier Bigo, *les débats politiques sortent les faits de leur contexte et les réduisent à des généralisations abusives sur le crime et l'immigration. Cette représentation déformée crée une fausse connaissance qui opère comme une croyance subjective ou collective, ou comme une idéologie*⁴⁰. On se contente alors de discourir sur la base de rapports des polices des frontières et des criminologues spécialistes de la criminalité transfrontière. Il n'en résulte pas moins des apparentements discutables entre immigration et grande criminalité. D'où l'utilisation d'un langage sécuritaire devenue cruciale, puisqu'elle permet d'établir une interconnexion entre des faits séparés, comme les migrations, le terrorisme, le fondamentalisme islamique, la drogue et de les globaliser en un ensemble signifiant que Jef Huysmans appelle le « champ de la sécurité »⁴¹.

À titre préventif, dans la nouvelle vision du voisinage, la nôtre, un moratoire sur la politique sécuritaire doit être imposé d'urgence : on ne badine pas avec la mort. Le nouveau statut démocratique de la Tunisie doit signifier que les atteintes aux droits humains, notamment ceux des migrants, deviennent une préoccupation première dans l'espace méditerranéen. Les formations prodiguées aux gardes-frontières doivent cibler au préalable l'amélioration des aptitudes de ces derniers quant au traitement digne des migrants ; peu importe qu'ils soient sensibles à leur détresse, le minimum exigible d'eux est qu'ils se conforment aux standards

³⁸ Nicolas Gros-Verheyde, Opération Thémis. L'agence Frontex agit-elle sans contrôle démocratique ? *Bruxelles2.eu*, 2 février 2018. Online: <https://www.bruxelles2.eu/2018/02/01/lagence-frontex-est-elle-democratique/>

³⁹ *ibid*

⁴⁰ Pierre Favre. « Didier Bigo, Polices en réseaux. L'expérience européenne », *Revue française de science politique*, vol. 47, no. 2, 1997, pp. 227-232.

⁴¹ Jef Huysmans., « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », *Cultures & Conflits*, n°31-32 (1998) pp. 177-202.

internationaux en matière de respect des droits humains. Que la peur change de camp. Il faut rappeler aux gardes-frontières des deux rives ainsi qu'à l'Agence de la gestion des frontières extérieures de l'UE (FRONTEX) que la non-assistance à personne en danger, la torture, les traitements inhumains et dégradants représentent des violations graves du droit international qui pourraient entraîner la responsabilité pénale internationale. Dans ce cas, FRONTEX peut être tenue pour complice, lorsqu'elle n'en est pas l'auteur principal. Les pays concernés ainsi que l'UE doivent prendre toutes les mesures appropriées pour tourner la page de l'impunité et de la violation du droit international.

Plus important encore, l'UE doit se rendre à l'évidence que le durcissement de la politique sécuritaire n'est pas parvenu à stopper les flux, il les a tout juste ralentis, le temps de trouver de nouvelles routes. L'accord de l'UE avec la Turquie en est la parfaite illustration puisque les flux se sont tout simplement déplacés vers la péninsule ibérique principalement.

Quand les droits humains seront de nouveau au centre des préoccupations des deux rives, une coopération dépassionnée devient possible et que des deux extrémités du pont, un projet d'un vivre ensemble devient parfaitement envisageable.

Près de 20 000 immigrants non autorisés sont arrivés en Espagne par la mer, depuis le Maroc et aussi l'Algérie depuis le début de l'année 2017 et 3 200 autres via Ceuta et Melilla. (Source FTDES, 2017).

C-II. Conjuguer coopération et singularité démocratique tunisienne ou les prémices d'un nouveau pacte

Une nouvelle politique de voisinage suppose un « mythe fondateur » pour aboutir à une « communauté de destins » dans une Méditerranée diverse et multiple. Les ressorts symboliques nécessaires à la création de ce mythe s'accompagnent d'un engagement fort pour une politique migratoire interrégionale fondée elle aussi sur le respect des droits humains des migrants (1), se relie à une mission suprême, celle d'une coopération au service du développement socio-économique (2) et se couvrent d'une pincée d'espoir consistant en ce que le projet commun soit la résultante d'une démarche participative (3).

C-2-1. Le nouveau mythe fondateur d'une politique migratoire interrégionale

La transformation démocratique que connaît la Tunisie signifie que les valeurs démocratiques, de paix et de cohésion sociale ne sont plus le monopole de la *normative power Europe*. La Tunisie est désormais en mesure d'élaborer son propre modèle et sa vision du monde fondés sur des valeurs universelles telles que la tolérance, la solidarité et l'ouverture. De ce fait, une réflexion sur les valeurs communes qui unissent la Tunisie à l'UE devient une perspective féconde préparant le terrain à l'émergence d'une « Politique méditerranéenne de voisinage ». Cette dernière s'attèlerait à réviser la PEV en plaçant les priorités élaborées en commun dans une perspective à long terme.

La nouvelle Tunisie démocratique non seulement peut mais doit montrer l'exemple d'un pays qui sait manier l'impératif de respecter les droits humains des migrants et la gestion des flux migratoires. Ensuite, de par cette singularité, la Tunisie prouvera que la coopération entre démocraties obéit à d'autres paramètres et engage des pratiques différentes dans la gestion de la question migratoire. À l'instar de l'espace Schengen, constitué par des démocraties où la

liberté de circuler est la règle, le partenariat avec la Tunisie doit viser la libéralisation de la circulation des personnes. Les valeurs démocratiques communes et partagées faciliteront l'atteinte de cet objectif.

Toutefois, très vite surgit une objection/un obstacle : un pays démocratique risque d'être classé en tant que pays d'origine sûr, ce qui constitue un appel d'air pour une immigration massive. Soit, mais alors ! l'UE doit s'engager pour que la Tunisie soit l'exemple de ce que peut être un espace de rencontre des cultures et qu'au lieu d'être le gendarme de l'Europe, elle peut renouveler l'expérience humaine qui a fait la richesse des grandes métropoles américaines, australiennes et jadis de la splendeur carthaginoise. N'est-ce pas la Commission et la Haute représentante ont déclaré dans une communication conjointe, le 8 mars 2011, que « Les événements qui se jouent actuellement chez nos voisins du Sud sont historiques ... La transformation radicale du paysage politique dans le sud de la Méditerranée exige que l'UE change de stratégie à l'égard de la région... La réaction de l'UE à la mutation qui s'opère dans la région doit être plus ciblée, innovante et ambitieuse.... »⁴² !

Si telle est l'ambition de l'UE, pourquoi ne chercherait-elle pas avec la Tunisie démocratique à trouver dans un processus d'invention d'une tradition millénaire, faite d'hospitalité en Méditerranée, un récit légitimant l'accueil des migrants, créant une cohésion et suscitant la fierté d'être multiple et pluriel. Une politique d'accueil basée sur les standards internationaux en matière d'asile, généreuse et tolérante envers les migrants en situation de vulnérabilité, la levée des discriminations liées à des considérations relatives à la disparité religieuse, notamment dans le cas des couples mixtes, la dissociation de la question de la citoyenneté de celle de la nationalité sont autant d'éléments qui militent pour une nouvelle approche de la question migratoire. C'est un choix hautement politique et symboliquement libérateur qu'il faut oser.

La Méditerranée, un espace sans « mythologie supranationale » et sans prise en compte des cultures diverses réunies autour des valeurs démocratiques et le respect des droits humains, est condamnée à n'être qu'une zone de libre-échange économique. Pourtant, longtemps la progression des échanges fût, dans l'histoire de l'humanité, le véhicule de l'ouverture et le brassage des cultures et le Tombouctou, grande école coranique des portes du désert, était sur le chemin des caravanes. On doit aujourd'hui se poser la question de savoir si l'ouverture des marchés aux marchandises et aux services peut s'accommoder de la fermeture des frontières face au mouvement des personnes physiques et de la mobilité internationale ? La coopération peut-elle être exclusive et faire fi des droits humains ? Comme partout ailleurs, il n'y aura pas d'« avenir commun » sans référents « mythiques » communs aux droits humains et aux valeurs démocratiques au service de l'humain. Dans cet ordre d'idées, l'introduction d'un *curricula* sur les droits humains, avec une insistance sur les droits des migrants (sur les différences culturelles, religieuses, et autres, ainsi que sur la pratique de la tolérance) dans les établissements scolaires et universitaires participera de cet effort de ré-enchantement du monde autour de la

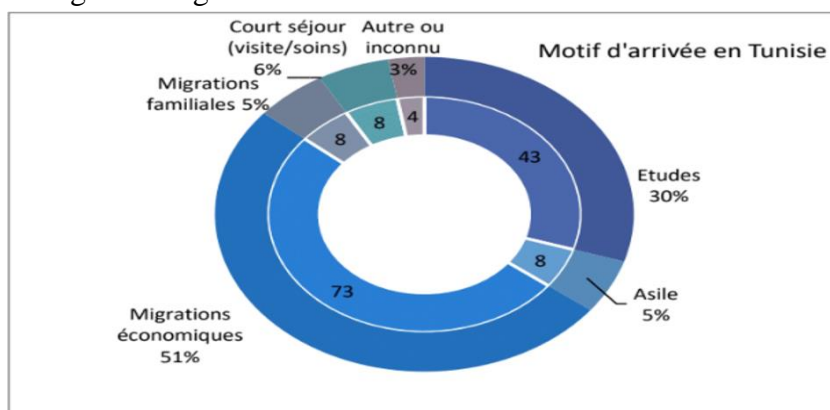
⁴² Communication conjointe au Conseil Européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée, Bruxelles, 8 mars 2011, com (2011) 200 final.

richesse culturelle, qui va au-delà de l'héritage culturel, pour embrasser la richesse humaniste, et juridico-réformiste qui a marqué la Tunisie, notamment depuis le fin du XIX^{ème} siècle.

Ce récit d'une coopération réussie entre deux partenaires des deux rives de la Méditerranée, enfin réunis autour de valeurs démocratiques partagées, servira de levier à toute la région et donnera une nouvelle « identité » au partenariat euro-méditerranéen fondée sur les droits humains, l'État de droit et la démocratie.

C-2-2. Le recentrage du développement socio-économique autour de la question migratoire

La prédominance de la rationalité économique dans le fait migratoire n'est plus à vérifier. Toutes les statistiques nationales, internationales, régionales ou mondiales prouvent que la pauvreté, la précarité et l'exclusion économique pointent de loin en tête des facteurs poussant les gens à migrer.



Source : Terre d'asile Tunisie, Permanence juridique et sociale – rapport Juin 2017.pdf

L'UE ne peut plus continuer à ignorer qu'un voisinage où la grande partie de la population, et en particulier la jeunesse, vit dans la précarité n'est pas uniquement un problème national. Il est en puissance un problème régional, puisque l'une de ses premières manifestations est l'immigration clandestine avec ce qu'elle entraîne comme méfait en termes de réseaux de trafiquants. En 2018, ce sont les Tunisiens (20%), les Érythréens (19%) et les Nigériens (7%) qui arrivent en tête des statistiques d'émigration vers l'UE, alors qu'en 2017, les migrants étaient essentiellement de nationalité nigérienne, guinéenne et ivoirienne.⁴³

⁴³ COM (2018) 301 final, Bruxelles, 16.05.2018, p. 3

Il suffit de se référer au Protocole contre le trafic illicite de migrants de 2002, ratifié aussi bien par la Tunisie que par l'UE pour constater dans l'article 15-3 que « Chaque État Partie promeut ou renforce, selon qu'il convient, des programmes de développement et une coopération aux niveaux national, régional et international, en tenant compte des réalités socioéconomiques des migrations, et en accordant une attention particulière aux zones économiquement et socialement défavorisées, afin de s'attaquer aux causes socioéconomiques profondes du trafic illicite de migrants, telles que la pauvreté et le sous-développement. ».

L'autisme de l'UE est, à bien des égards, étrange : on continue à « piller » le pays de ces compétences grises en facilitant la fuite des cerveaux sans tenir compte des méfaits d'une telle hémorragie sur le pays. De la même logique dérive cette volonté d'ouvrir les marchés et de faire sauter les barrières à la circulation des marchandises et des services, qui jusque-là tourne principalement à l'avantage de l'UE et ses États

membres, mais au même temps, l'on cherche à exclure de ce mouvement de libéralisation, la circulation des personnes⁴⁴. Quand un pays voit s'obscurcir les perspectives d'une vie saine et digne, l'on ne doit pas s'étonner sur l'autre rive de la Méditerranée de voir les jeunes gens affluer en masse. On tente d'opposer jusqu'à l'irréductibilité la souveraineté et la coopération dans une formule où toute référence au développement est vécue comme un supplice. Or, cette manière de faire n'est certainement pas le meilleur moyen de réduire l'immigration non autorisée, le trafic des personnes et la criminalité internationale. Et ce n'est sans doute pas le moyen le plus intelligent de prémunir nos jeunes du danger réel de rejoindre les réseaux terroristes qui sont aux aguets à chaque coin de rue et qui se transformeraient à terme en une menace pour toute la région, de la mer du Nord au Sahel. D'ailleurs, l'on comprend mieux la position tunisienne d'avant 2011 où « Les autorités tunisiennes se sont déclarées prêtes à examiner un accord de *réadmission* avec la CE, sous réserve que cette question soit abordée dans des discussions menées dans le cadre plus vaste de l'accord d'association, **comme corollaire des discussions consacrées au développement socioéconomique** »⁴⁵.

Prépondérance du facteur économique

« Wasasi Singhateh est le père de trois fils. Deux sont morts à bord d'une barque de migrants clandestins lorsque la réserve de carburant a pris feu. Cinquante des cent cinquante passagers ont été brûlés vifs ou noyés en essayant d'échapper aux flammes. « Je ne voudrais pas que mes fils prennent de tels risques. Personne ne veut ça. Mais il n'y a pas d'autre moyen pour nos familles de survivre ».

(LE

MONDE Le 07.11.2017 à 12h08)

⁴⁴ V. partie B de ce rapport, par Bassem Karray.

⁴⁵ Document de Travail des Services de la Commission, *Politique européenne de voisinage. Rapport sur la TUNISIE*, {COM(2004)373 final}, P. 12.

La position initiale de la Tunisie partait d'une intuition juste : la question de l'aide au développement ne doit pas être comprise comme une faveur que l'on demande à l'UE et encore moins comme un moyen de chantage que cette dernière utilise pour faire pression sur son partenaire. Cette manière de concevoir la question de l'aide au développement sous forme de mauvais clichés et d'affirmations péremptoires néglige le fait que s'affirme aujourd'hui en droit international un droit au développement mis en œuvre dans le cadre des politiques de coopération. Ce droit a été acquis à force de luttes et de revendications portées par ce que l'on

L'aide dans le domaine commercial :

La création de la CNUCED participait de cet effort d'imposer la non-réciprocité dans les relations commerciales entre pays développés et pays non-développés. Il en est ainsi du traitement préférentiel sous le système de préférences généralisé, de la clause d'habilitation ou encore des dispositions relatives au traitement spéciale et différencié dans les accords de l'OMC.

désignait jadis le « tiers-monde ». Les termes d'« aide » ou d'« assistance » ou encore de « devoir de solidarité » sont remplacés aujourd'hui par la formule « Approche du développement basée sur les droits de l'homme » dans laquelle le droit au développement donne un contenu précis et opérationnel aux droits humains. Ce qu'il y a lieu à retenir est que la CNUCED avait invité les pays industrialisés, depuis 1964, à transférer 1% de leur PNB sous forme d'aide public au développement. Après l'échec de la formule *Traide not aid*, la déclaration du Nouvel ordre économique international (NOEI) en 1974 consacrait de nouveau l'idée de l'aide au développement. Relue aujourd'hui, la position tunisienne d'avant 2011 sonne avec le recul comme une prophétie ; elle paraît, en effet, annoncer l'évolution récente du droit international où le développement n'est plus pensé comme un besoin mais bel et bien comme un droit⁴⁶. D'ailleurs, plusieurs

textes et instruments internationaux réintègrent la question du développement comme faisant partie des droits humains.

« (2) Les cadres de partenariat établis avec certains pays africains contribueront à atteindre des objectifs à court terme en matière de gestion des flux migratoires, dans le but de sauver des vies dans la mer Méditerranée, d'augmenter le taux des retours vers les pays d'origine et de transit et d'offrir des perspectives économiques et sociales durables aux migrants et aux réfugiés qui pourraient les dissuader d'entreprendre des voyages périlleux. Parallèlement, les cadres de partenariat soutiendront également la réalisation des objectifs à long terme visant à agir sur les facteurs politiques, économiques, sociaux ou environnementaux, qui constituent les causes profondes de la migration. ».

⁴⁶ V. SFDI, *Droit international et développement*, Colloque de Lyon, Paris, PEDONE, 2015.

Mais par-delà ses insuffisances et ses ambiguïtés, l'aide au développement dans le cadre de la coopération avec l'UE et ses États membres doit permettre l'amélioration des conditions socio-économiques des populations vivant dans la précarité à laquelle les migrants essaient d'échapper. Il est regrettable de constater, à titre

« DÉCISION DE LA COMMISSION du 18.10.2016 relative à une mesure spéciale concernant une contribution au fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, à financer au titre du 11^e Fonds européen de développement ». (Bruxelles, le 18.10.2016 C (2016) 6769 final).

exemplatif, que les programmes et projets prévus dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence, en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique, ne constituent que des doublons aux programmes et projets déjà en place et mis en œuvre par les États membres, avec en plus une contribution notable de la délégation de l'UE en Tunisie ! L'UE et ses États membres continuent leurs monologues en dépit des appels au dialogue. On continue de penser côté européen, en trainant dans la foulée une partie de la société civile et des autorités tunisiennes, que la diaspora pourrait réellement constituer une solution aux problèmes socio-économiques de la Tunisie. Tout au plus, la diaspora pourra trouver des solutions à l'échelle personnelle ou familiale mais jamais la diaspora ne se transformera en une panacée pour résoudre les problèmes de la Tunisie. Sa contribution ne peut être qu'insignifiante. Ce n'est que lorsqu'une vision globale sera dessinée, une bonne gouvernance en vigueur et un engagement inconditionnel pris de la part de l'UE que cette dynamique peut se révéler bénéfique.

Dès lors, la Tunisie autant que l'UE doivent s'engager dans une politique proactive mettant en place une politique migratoire qui vise l'amélioration de la gouvernance de ses migrations dans le but de lutter contre l'injustice et les inégalités socioéconomiques et de garantir les droits fondamentaux des migrants, des réfugiés et demandeurs d'asile se trouvant sur leur territoire respectif. En conséquence, les programmes proposés par l'UE en faveur du développement socio-économique sont à repenser dans une démarche concertée. D'où, l'intermédiation de l'expertise tunisienne mais surtout celle de la société civile se présentent comme un horizon indépassable pour que la bonne gouvernance de l'aide au développement et, d'une manière générale, la coopération entre l'UE et la Tunisie devienne une entreprise efficiente.

C-2-3. La démarche participative

La réflexion stratégique doit refléter les intérêts des principales parties prenantes : citoyens, Parlement, partis, organisations professionnelles et organisations de la société civile. Ceci exige un dialogue ardu entre les différents acteurs. Ce dialogue doit aboutir à un large consensus afin de s'assurer que tous les acteurs comprennent pourquoi cette réflexion stratégique autour d'une approche particulière est bénéfique pour les deux partenaires.

D'aucuns contestent le dynamisme de la société civile tunisienne, même avant 2011. La transition démocratique amorcée en janvier 2011 a favorisé l'émergence de nouvelles organisations de la société civile (OSC) qui ont eu une contribution décisive sur certains

dossiers en rapport avec la transformation démocratique et la défense des droits humains et les libertés publiques et individuelles.

Concernant les relations avec l'UE, EuroMed Droits a entrepris un effort considérable pour fédérer autour d'elle plusieurs OSC et militants des droits humains en vue de suivre et de scruter l'évolution du partenariat entre l'UE et la Tunisie.⁴⁷ En matière migratoire, EuroMed Droits, avec l'ensemble de ses partenaires de la société civile, a constitué une force de proposition tout en rappelant l'impératif de prendre en compte les droits des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, des personnes en situation de vulnérabilité, telles que les femmes ou les mineurs.

Cette société civile a su montrer aux deux parties qu'elle n'était pas dans les clichés mais qu'elle se plaçait dans une démarche constructive et point complaisante, ayant comme boussole la défense des droits humains des migrants. La transparence était l'un des premiers combats engagés avec l'UE et la Tunisie. Mais le combat s'inscrivait dans une logique simple : la société civile ne peut pas être une force de proposition constructive si elle ne disposait pas de l'information pertinente. Dans le cadre du « Dialogue tripartite Société civile -Autorités tunisiennes-Union européenne », la voix de la société civile a été portée, mais un effort est encore à faire du côté des services respectifs des deux partenaires étatiques. Ensuite, l'accent a été mis sur les réformes législatives à mettre en place et le doigt a pointé les lacunes en matière de ratification des textes et instruments internationaux portant sur les droits des migrants, sans oublier la revendication d'adopter les textes d'application afférents.

Les deux partenaires ne peuvent pas occulter cette force de la société civile, et la ruse de l'histoire veut qu'il serait plus judicieux d'en faire un troisième pilier du partenariat. Ceci est d'autant plus pertinent car une bonne partie de la société civile impliquée dans ce dossier, et dans d'autres d'ailleurs, a su jouer un rôle presque « neutre », en ce sens que la seule boussole qui guidait ses travaux était celle de la défense des droits humains en conformité avec les standards internationaux. Ce faisant, elle se place à distance égale des parties et n'a qu'un seul objectif : faire en sorte, autant que faire se peut, que les droits des migrants soient respectés et protégés.

La réalité du fait migratoire est émaillée de discriminations, de violences subies (traite, viols, abus, séquestres, perte d'identité), d'interdictions de porter plainte, d'absence de dispositions juridiques pour protéger les femmes migrantes en Tunisie- tout comme les Tunisiennes à l'étranger, et notamment, les mères célibataires mineures-, d'exclusion et de marginalisation. Seule la société civile est à même de rendre compte de cette violence structurelle qui accompagne le fait migratoire, et c'est justement parce qu'elle est au cœur du phénomène qu'elle représente une réelle force de proposition.

En outre, la société civile remplit un rôle de veille indispensable. Elle ne cesse de rappeler aux deux parties le devoir de respecter les principes fondamentaux énoncés dans les conventions suivantes, et dont la mention manque cruellement dans les projets des accords en négociation : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), la Convention internationale des droits de l'enfant (1989), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

⁴⁷ Pour plus de détails sur la contribution d'EuroMed Droits, voir l'introduction de ce rapport par Kamel Jendoubi.

(1981), les Conventions numéros 97 (1949) et 143 (1975) de l'Organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants, ainsi que la législation applicable en matière de protection des données et notamment des données à caractère personnel.

La coopération entre la Tunisie et l'UE doit se démocratiser, en ce sens qu'elle doit s'ouvrir sur les composantes de la société civile qui a toujours fait montre de ressources inépuisables de propositions utiles, parce qu'originales. La démarche participative doit être au cœur de cette nouvelle dynamique qui se veut constructive, féconde et soucieuse de faire des droits humains le socle commun de la coopération avec l'UE. La Tunisie et l'UE gagneraient à impliquer la société civile avec toute ses variantes locales, européennes et internationales dans une démarche participative qui sans doute déboucherait sur une perspective plus en phase avec le respect des droits des migrants.

En guise de conclusion

Ce chapitre, à l'ambition modeste, s'emploie à mettre en exergue le potentiel du statut singulier de la Tunisie, à la fois, comme opportunité et impératif fondateurs d'un partenariat ayant pour socle commun le respect des droits humains des migrants. Qu'il soit immigrant, quel que soit son statut socio-professionnel et administratif, demandeur d'asile ou réfugié, femmes ou mineurs (accompagné ou non) se trouvant en Tunisie ou sur le territoire de l'UE ou ailleurs, toutes et tous ont le droit de bénéficier de toutes les protections prévues dans les instruments internationaux ainsi que celles reprises dans la pratique des États. Les législations internes doivent se conformer à ses normes. Le passage de la norme à l'application ne doit pas altérer la teneur de ses protections. Dans plusieurs cas, l'UE et la Tunisie s'affranchissent de l'observation des droits des migrants. Ni l'identité alléguée de l'UE en tant que démocratie agissant dans le cadre de l'État de droit, ni la singularité du statut démocratique de la Tunisie ne doivent tolérer de tels errements des politiques migratoires. La singularité démocratique de la Tunisie offre quelques occasions d'espérer : elle permet de *booster* la mise en place d'une politique migratoire tunisienne appropriée, non seulement à son nouveau statut dans la région, mais aussi au contexte local, régional et international. Ladite singularité doit permettre de recadrer le débat sur la gestion de la question migratoire avec l'UE en rappelant son récit sur les valeurs démocratiques et humanistes, lequel récit est supposé constituer une identité respectueuse des droits humains, y compris ceux des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides. Il s'ensuit que l'approche sécuritaire doit être revue à la loupe des droits humains. D'une part, cela permettra de lever la confusion entre immigration, criminalité et menace à la sécurité de l'UE. D'autre part, les droits humains ne seront plus sacrifiés sur l'autel de la sécurité. En troisième lieu, cette dissociation entre sécurité et immigration conduira à installer un débat serein et dépassionné sur la question migratoire et aboutir à terme à revoir le contenu du PpM de sorte que les concessions à faire de part et d'autre soient justes mais surtout équitables, sans que cela mette en péril les droits humains des migrants.

Quel que soit l'agnosticisme de son inspiration, le PpM pourrait offrir ceci de bon : qu'à l'opposé d'être l'expression d'un agenda dicté par l'UE, il pourrait apparaître comme l'institution fédérative d'un ensemble diversifié voué aux ajustements successifs que permettra la renégociation permanente de bien des instruments qui le composent et permettant ainsi au droit d'être pluriel. La grandeur du génie, s'interrogeait Montesquieu, ne consiste-t-elle pas mieux à savoir dans quel cas il faut l'uniformité et dans quel cas il faut des différences, lorsque les citoyens suivent les lois, qu'il importe qu'ils suivent la même ? L'espoir, aussi tenu soit-il, vient

donc ainsi du pragmatisme qu'il faut savoir manier en fonction du long terme, et en cela, la société civile a du génie qu'il faut associer à la réflexion et au débat.

IV. RECOMMANDATIONS GENERALES

1. Faire de la singularité démocratique tunisienne le point d'appui et de départ de toute réflexion, approche, programmation, planification, coopération et évaluation.
2. Inciter les pouvoirs publics tunisiens à engager un processus d'élaboration participative de leur stratégie à l'égard de l'Union européenne (UE)
3. Organiser un débat national sur le partenariat avec l'UE en affirmant l'ancrage de la Tunisie dans son espace euro-méditerranéen, ancrage basé sur la construction d'un État de droit, démocratique et respectueux des droits humains, et ce tout en réaffirmant notre appartenance diverse : au Maghreb, au monde arabo-musulman et à l'Afrique.
4. Préparer l'élaboration d'un plan de développement 2020-2025 intégrant les éléments clés de la coopération avec l'UE fondé sur le respect et la promotion des droits humains ainsi que sur l'égalité hommes/femmes sur la base d'une évaluation du plan précédent et en y associant la société civile.
5. Associer systématiquement et effectivement les acteurs de la société civile aux négociations et aux échanges en cours relatifs au partenariat avec l'UE.
6. Soutenir le « dialogue tripartite » (entre les autorités tunisiennes, l'UE et la société civile) en amont et en aval des politiques, des Accords et des programmes mis en œuvre dans le cadre du partenariat Tunisie-UE.
7. Mettre en place l'intégralité des institutions prévues par la Constitution notamment la Cour constitutionnelle et les instances constitutionnelles indépendantes.
8. Promouvoir la coopération de la société civile avec les institutions indépendantes afin de contribuer à leur renforcement. Ces instances auront un droit de regard sur les accords conclus et/ ou à conclure et ces derniers pourraient être soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.
9. Promouvoir une police républicaine et se doter d'une défense nationale à la hauteur des défis liés à la situation géopolitique du pays, le tout dans le respect des standards et instruments internationaux en matière des droits humains et le renforcement de l'État de droit.
10. Traduire la Constitution en réformes politiques avec, pour axe central, la réforme de l'État tunisien afin de doter celui-ci des attributs d'un État de droit, d'un État social, d'un État intègre et d'un État stratège. Un tel dispositif devrait permettre à la Tunisie de se positionner sur la scène internationale, et notamment vis-à-vis de l'UE et ses États membres, comme un partenaire crédible. Pour ce faire :
 - a. Œuvrer à un compromis historique entre les composantes de la scène démocratique (partis, organisations syndicales et professionnelles et société civile) afin de réduire les fractures sociales et territoriales et refonder ainsi un lien social et national en mesure de s'opposer à toute tentation de radicalisation.
 - b. Multiplier les initiatives de réinsertion des jeunes dans le débat public *via* l'abrogation des dispositions juridiques scélérates, le renforcement du maillage associatif local et la valorisation d'un discours religieux pluriel et tolérant.
 - c. Mettre en place un plan intégrant des mesures de sécurité et d'urgence sociale en faveur des régions les plus défavorisées, notamment frontalières.
 - d. Mener les travaux d'infrastructure nécessaires et créer des services publics dans les régions oubliées.
 - e. Lutter contre la contrebande en alliant répression et reconversion assistée.
 - f. Veiller à l'équilibre entre les prérogatives locales et l'unité nationale.
 - g. Promouvoir des réformes pérennes, en priorité celles de l'enseignement et de la santé.
 - h. Accorder une attention particulière aux rapports entre l'État, les milieux d'affaires et ceux des médias en veillant au bon fonctionnement des institutions de régulation, à la transparence et à l'intégrité de l'État.
 - i. Mener un dialogue avec tous les acteurs des mouvements sociaux.
 - j. Valoriser et soutenir la production culturelle et artistique y compris dans nos rapports avec nos partenaires en faisant d'elle un antidote à toutes les formes d'extrémisme.

11. Valoriser le rôle de la culture dans la lutte contre la discrimination, l'exclusion et le terrorisme.

12. Afficher la volonté, au regard de la vocation méditerranéenne de la Tunisie, d'inclure l'Europe dans toute projection à court, moyen et long terme.

13. Développer une coopération renforcée avec des États membres de l'UE tels que la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, etc. pour tisser une sorte d'alliance complémentaire aux négociations avec l'UE, (alliance potentiellement ouverte à d'autres pays tels que la Suisse, la Norvège) et qui puisse constituer un appui économique (création d'un fonds de développement et d'assistance) ainsi qu'un soutien politique et diplomatique au processus démocratique tunisien.

14. Engager des négociations globales et concertées avec l'UE intégrant une politique de voisinage dont les objectifs doivent être définis en commun et adaptés aux perspectives stratégiques de la Tunisie, un accord commercial respectueux des droits économiques, sociaux et environnementaux et un partenariat pour la mobilité fondé sur le respect des droits humains des migrants.

Recommandations relatives au partenariat Tunisie-UE dans le domaine économique et commercial

15. Concevoir/négocier l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), l'Accord de protection des investissements (API) et le partenariat au-delà de 2030 selon une approche ayant, pour fondement et finalité, les droits humains.

16. Impliquer la société civile dans la conception du partenariat au-delà de 2030 et dans le suivi, l'évaluation des accords et programmes de mise en œuvre.

17. Tenir l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) informée des lignes directrices du mandat de négociation même en cours de négociations.

18. Rendre public l'avancement des négociations afin de permettre aux parties prenantes, à leur tête la société civile, d'émettre des propositions.

19. Affecter un chef négociateur à plein temps.

20. Enrichir l'équipe des négociateurs par des experts tunisiens dans les différentes thématiques objet de négociations

21. Etablir des liens de coopération avec les structures de recherche relevant des universités afin de profiter de leur expertise.

22. Engager un véritable débat public rationnel, dépolitisé et dépassionné sur les perspectives de coopération avec l'UE.

23. Mettre les catégories les plus vulnérables et les générations futures au centre des préoccupations dans les engagements souscrits au titre de l'approfondissement des échanges et des programmes de coopération.

24. Promouvoir une solidarité intragénérationnelle pour en faire une composante essentielle des projets et des programmes de coopération afin d'impliquer toutes les régions dans une dynamique de croissance partagée.

25. Instituer la Cour constitutionnelle, créée par la loi 2015-50, pilier de l'État de droit et appeler le président de la République à exercer ses compétences en la matière sachant que les accords soumis à l'examen de constitutionnalité concernent à plus d'un titre les dispositions constitutionnelles.

26. Inciter la société civile à constituer une cellule de veille juridique afin d'identifier toute atteinte potentielle aux droits humains dans les accords en cours et les programmes menés.

27. Mettre en place l'Instance constitutionnelle du développement durable et des générations futures, récemment créée par la loi du 13 juin 2019, compétente pour donner son avis préalablement à tout accord, d'autant que les engagements en jeu produisent des effets sur le long terme.

28. Mettre en place l'Instance constitutionnelle des Droits de l'Homme, créée par la loi 29 octobre 2018, dont l'avis préalable et l'expertise sont également nécessaires.

29. Soumettre tout accord à l'avis du Conseil du dialogue social sachant que l'approfondissement des échanges a inmanquablement un impact sur les droits économiques et sociaux.

30. Élaborer un modèle de développement adapté au contexte tunisien et se référant aux termes du contrat social signé le 14 janvier 2013 qui servira de guide pour toute négociation en cours et à venir.

31. Élaborer un programme national de rapprochement législatif et réglementaire soucieux des droits humains.

32. Insérer une clause de conditionnalité socioéconomique, environnementale et intergénérationnelle dans les futurs accords.

33. Concevoir une politique nationale agricole fondée sur la sécurité alimentaire et la préservation des ressources naturelles et la faire valoir dans tout processus de négociations.

34. Réformer en profondeur la politique agricole en dépassant l'approche fondée sur la contribution de l'agriculture au PIB en faveur d'une approche humaine basée sur sa contribution à la valorisation du sol et l'appartenance territoriale, à la stabilisation de la main d'œuvre et à la préservation des indications géographiques en matière agricole.

35. Miser sur les indications géographiques, régis par la loi 2007-68, comme levier de développement régional durable Concilier le droit à la santé avec le droit de brevet en évitant tout allongement au-delà de 20 ans des délais d'utilisation d'un brevet et lever tout obstacle à la fabrication de médicaments génériques indispensables à la population, notamment aux catégories les plus vulnérables.

36. Ne pas reconduire en 2022 l'accord de « validation des brevets européens avec la Tunisie », adopté par le Parlement tunisien le 16 février 2015 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2017 dans la mesure où celui-ci risque de conduire à une augmentation incontrôlée du nombre des brevets délivrés et à l'extension territoriale des droits liés à l'exploitation des brevets européens.

37. Mettre en place un vaste programme conjoint pour l'emploi visant à doter les diplômés chômeurs de nouvelles compétences adaptées aux exigences du marché du travail et ainsi les y insérer.

38. S'appliquer à ce que l'investissement européen soit synonyme de développement et de savoir-faire et ne se limite pas à des opérations de spéculation financière.

39. Mettre en place une stratégie nationale pour l'emploi axée sur les activités à haute valeur ajoutée dans les activités de l'économie verte et durable.

40. Favoriser les intrants tunisiens dans les opérations d'investissement et le recrutement de la main d'œuvre tunisienne.

41. Rénover et moderniser les centres de formation professionnelle dans les petits métiers dans le cadre d'un partenariat public-privé.

42. Appuyer les programmes de formation dans les langues étrangères.

43. Mettre en place une approche genre en matière de libéralisation des échanges afin que la femme, surtout celle travaillant dans le secteur agricole ou industriel, reçoive un traitement égal à celui de l'homme.

44. Promouvoir l'économie sociale et solidaire en partenariat avec les collectivités locales habilitées, conformément à la loi, et encourager ce modèle.

45. Placer la protection de l'enfant contre toute les formes d'exploitation directe et indirecte comme objectif fondamental.

46. Revoir la législation en matière de change qui constitue actuellement un véritable obstacle non tarifaire pour l'opérateur tunisien.

47. Prévoir un mécanisme de responsabilisation et de reddition des comptes durant la phase de mise en œuvre de tout programme de coopération et de tout engagement.

48. Prévoir une clause d'évaluation périodique globale tous les 5 ans avec un examen à mi-parcours pour tout programme de coopération et pour tout engagement.

49. Reconnaître, au nom des générations futures, un droit de recours devant les instances juridictionnelles bilatérales.
50. Revoir le système juridictionnel en matière d'investissement pour qu'il ne soit pas assimilé à une justice servant les intérêts des investisseurs européens au détriment des exigences d'équité et de justice dans la mesure où la reconnaissance de tiers financeur pour la Tunisie risque de faire prévaloir l'esprit de spéculation ;
51. Rendre effectif le droit d'accès des investisseurs tunisiens au système juridictionnel en matière d'investissement.
52. Libéraliser les mouvements de circulation des personnes en matière de services.

Recommandations relatives à la question migratoire

53. Démontrer, au regard de la singularité démocratique de la Tunisie, que la coopération entre démocraties obéit à certains paramètres et engage à des pratiques différentes dans la gestion de la question migratoire.
54. Fonder la coopération avec l'UE sur les droits humains des migrants et *a fortiori* dans les négociations en cours du PpM.
55. S'engager à ce que la Tunisie incarne ce que peut être un espace de rencontre des cultures et qu'au lieu de faire office de gendarme de l'Europe, elle s'attèle à renouveler l'expérience humaine qui fit la richesse des grandes métropoles américaines, australiennes et jadis la splendeur carthaginoise.
56. Procéder selon une logique « gagnant-gagnant » où le statut spécifique de la Tunisie implique de faire des droits humains des migrants un préalable à toute signature d'accord dans le cadre du PpM, en particulier celui portant sur la réadmission.
57. Repenser la question de la réadmission hors de la logique de la conditionnalité qui revient à utiliser entre autres la facilitation des visas comme une alternative aux besoins de coopération et de voisinage.
58. S'inspirer des expériences comparées pour envisager la migration des personnes « peu qualifiées » dans une perspective positive où le visa court séjour devient le levier vers une migration économique sûre et viable. Il s'agit là d'une porte d'entrée susceptible de stopper l'émigration clandestine, et de faire de la Tunisie l'exemple pilote de ce que devraient être les relations de l'UE avec un pays démocratique de la rive Sud.
59. Améliorer le dispositif juridique et procéder à un toilettage des textes qui ne respectent pas les droits humains des migrants ou contiennent des dispositions disproportionnellement répressives ou liberticides, renforçant de fait le triste amalgame entre immigration et insécurité.
60. Demander au gouvernement de soumettre sans délais le projet de loi sur l'Asile à l'ARP.
61. Mettre en place une structure permanente de coordination entre la société civile et l'ARP
62. Insister pour que les deux partenaires procèdent à la ratification de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990.
63. Instaurer d'urgence un moratoire sur la politique sécuritaire : on ne badine pas avec la mort. La singularité démocratique de la Tunisie implique que les atteintes aux droits humains, notamment ceux des migrants, deviennent une préoccupation de premier plan dans l'espace méditerranéen.
64. Coordonner avec la société civile européenne et internationale pour mettre en place une cellule de veille au sujet des violations du droit de la mer, notamment la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) et la convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. L'objectif est d'enregistrer, dénoncer et attaquer en justice les agissements

des garde-côtes et des troupes déployés en méditerranée, en particulier dans la rive sud de la méditerranée.

65. Rappeler que la non-assistance à personne en danger, la torture, les traitements inhumains et dégradants constituent des violations graves du droit international susceptibles de mettre en cause la responsabilité pénale internationale de leurs auteurs.

66. Proposer un programme de formation des gardes-frontières sur les meilleures pratiques et les standards à respecter en matière des droits des migrants lors des opérations de contrôle des frontières.

67. Oser un choix hautement politique et symboliquement libérateur faisant de la Méditerranée un espace empreint d'une « mythologie supranationale », constitué de cultures diverses réunies autour des valeurs démocratiques et le respect des droits humains et non réductible à une simple zone de libre-échange économique.

68. S'engager dans une politique proactive incluant une politique migratoire visant l'amélioration de la gouvernance des migrations afin de lutter contre l'injustice et les inégalités socioéconomiques et de garantir les droits fondamentaux des migrants, des réfugiés et demandeurs d'asile se trouvant sur les territoires respectifs de la Tunisie et de l'UE.

69. Mettre en place d'urgence un plan d'action conjoint pour limiter les méfaits de la fuite des cerveaux tunisiens et engager la réflexion sur une réforme pertinente de l'enseignement supérieur et des perspectives de carrière des enseignants universitaires ainsi que des hautes compétences tunisiennes.

70. Repenser les programmes proposés par l'UE en faveur du développement socio-économique selon une démarche concertée avec l'intermédiation de l'expertise tunisienne, surtout celle de la société civile, condition *sine qua non* pour une bonne gouvernance de l'aide au développement et, d'une manière générale, pour assurer l'efficacité de la coopération entre l'UE et la Tunisie.

71. Faire de la société civile, notamment les organismes impliqués dans le dossier migratoire, une réelle force de proposition dès lors qu'elle est seule à même de rendre compte de la violence structurelle qui accompagne le fait migratoire.

72. Démocratiser la coopération entre la Tunisie et l'UE en intégrant toutes les composantes de la société civile, véritables sources de propositions fondées sur les droits humains, avec une attention particulière aux dimensions genre et jeunes.

73. Ouvrir un débat public sur le projet de la stratégie migratoire nationale et permettre à la société civile de s'exprimer et éventuellement enrichir la version actuelle qui n'a pas été le fruit d'une démarche ouverte et participative.

74. Impliquer les collectivités locales dans la gestion de la question migratoire en appuyant une approche sensible aux Objectifs du développement durable (ODD).

V. RESUME

Nonobstant la taille de son territoire comme de sa population qui *a priori* font d'elle un « petit » pays, la Tunisie doit se donner les moyens de se doter d'une stratégie à l'égard de l'Union européenne (UE). Pays du pourtour méditerranéen, sa situation géographique, économique et sociale autant que les incertitudes liées à son environnement régional l'y obligent d'autant. Jusqu'alors, que ce soit durant les années Ben Ali ou depuis l'amorce, en 2011, de la transition démocratique, la politique étrangère tunisienne s'est réduite à une gestion technico-administrative de court terme. Les questions que soulèvent, d'une part, la dynamique politique, sociale et culturelle tunisienne de ces dernières années dans laquelle la société civile joue un rôle décisif, d'autre part, la gestion par l'UE de son voisinage rendent la formulation de cette stratégie d'autant plus impérative et opportune. À cet égard, le partenariat UE-Tunisie initié par l'Union européenne à compter des années 2000 fournit certains des ingrédients de cette nécessaire réflexion sur le long terme. Il illustre aussi combien, côté européen, une vision de court terme a également été de mise, l'UE se contentant, à quelques nuances près, de privilégier la stabilité au risque de pénaliser, voire de délaisser l'ambition de démocratisation qu'un tel partenariat était supposé encourager dans son voisinage.

La formulation d'une stratégie tunisienne à l'égard de l'UE a pour atout de pouvoir compter sur l'apport d'une société civile qui, notamment au travers d'EuroMed Droits, a déjà fait la preuve de son efficacité (voir projet « Dialogue tripartite » 2013-2019); fort de cet acquis, EuroMed Droits s'est donné pour objectif *via* un groupe de travail pluridisciplinaire constitué à cet effet, de nourrir une réflexion approfondie en mesure d'alimenter un document sur la stratégie tunisienne à l'égard de l'UE.

Prenant appui sur la nouvelle Constitution adoptée en janvier 2014, cette réflexion a pour axiome principal les droits humains entendus au sens plein du terme (et non strictement humanitaire). Cet axiome associé aux principes de l'État de droit et de la démocratie, constitue le triptyque de cette approche à laquelle le parcours inauguré par la Tunisie en 2011 pour sortir d'un État autoritaire et cheminer vers un État démocratique donne toute sa pertinence et sa légitimité.

Ce cheminement récent de la Tunisie plonge ses racines dans le réformisme du XIX^{ème} siècle qui fit de ce pays un pionnier, à plusieurs égards, en matière de droits humains crée de fait une « singularité démocratique » sur laquelle, sans en sous-estimer les failles, il s'agit de prendre appui. D'une part, pour traduire la Constitution de 2014 en des réformes politiques qui réhabilitent l'État dans ses missions centrales (État de droit, État social, État intègre, État stratégie) ; d'autre part, pour faire de cette singularité démocratique, la clé de voûte des relations extérieures de la Tunisie et du partenariat avec l'UE.

Quelle vision portons-nous du partenariat au-delà de 2030 à travers l'offre européenne notamment les deux projets d'Accords : l'ALECA (Accord de libre-échange complet et approfondi) d'une part et l'API (Accord de protection des investissements) d'autre part ? Le partenariat Tunisie-UE selon nous ne peut être que juste et équitable et fondé sur le respect des droits économiques, sociaux et environnementaux. Et c'est au nom des droits de l'Homme et pour les droits de l'Homme qu'il doit être conçu.

L'asymétrie manifeste entre ces deux partenaires exige que la vision soit élaborée au prisme des droits humains afin d'assurer à leur partenariat stratégique une durabilité et une acceptabilité socioéconomiques. Or ce référentiel ne semble pas être retenu par l'UE comme fondement de ses offres d'Accords en cours de négociation ; d'ailleurs, plusieurs dispositions

actuelles auront des effets négatifs sur l'économie tunisienne fragilisée par des différents facteurs et qui peine donc à effectuer sa transition vers des activités à haute valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre.

A l'instar de l'État, le partenariat doit être repensé, redéfini, voire réformé ; des retouches ou des ajustements formels ne produiront que des effets pervers. L'implication de la société civile dans la conception d'un partenariat au-delà de 2030 est, à ce titre, vivement souhaitable voire nécessaire dans la mesure où le partenariat est une affaire de société ; il ne peut être porteur de grandes opportunités que s'il est conçu et mis en œuvre à la lumière des choix stratégiques définis par l'État tunisien dans le cadre d'un modèle de développement adapté aux besoins et aux atouts du pays qui reste à définir.

Selon l'approche droits humains qu'on se propose d'adopter, il est indispensable de faire des droits des générations futures une priorité et d'évaluer l'impact de tout engagement sur leurs aptitudes à jouir de leurs droits. De même, cette approche appelle à concilier les droits économiques, sociaux et environnementaux avec l'approfondissement du partenariat afin qu'il ne produise pas de nouvelles fractures et exclusions. Le primat des droits humains s'impose à toute politique publique notamment lorsque la perspective de changements climatiques affecte la sécurité alimentaire et la qualité de vie des Tunisiens.

La vision relative à la question migratoire est à relier au potentiel que le statut singulier de la Tunisie recèle : à la fois, comme opportunité et impératif fondateurs d'un partenariat ayant pour socle commun le respect des droits humains des migrants. Les questions centrales relatives au dossier migratoire sont exposées et discutées sans concessions mais dans un esprit constructif et non polémique. Principalement, il est question de revenir sur les insuffisances de la gestion par les autorités tunisiennes du dossier migratoire, qui l'empêche d'envisager une coopération bénéfique avec l'UE. L'essentiel de la question migratoire est consigné dans le Partenariat pour la Mobilité (PpM), instrument qui sert de cadre politique aux négociations d'un Accord sur la réadmission (AR) et un autre sur la facilitation des visas (AFV) ainsi que sur des questions connexes. Tout en démontrant le déséquilibre manifeste de l'offre de l'UE dans le cadre du PpM, est pointée du doigt l'obsession du partenaire européen à traiter de la question migratoire sur la base d'une *security driven approach*, et ce en dépit de ses effets contreproductifs et de son bilan macabre comme l'illustre cette *mare nostrum* devenue anthropophage.

Des recommandations sont avancées ayant un seul référent : le respect des droits des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des apatrides, assorti d'une prise en compte de la transversalité des dimensions « genre » et « jeune ». Les retombées bénéfiques d'une telle démarche sur la question du développement socio-économique y sont évoquées, la piste pour un nouveau mythe fondateur d'une Méditerranée enfin réunie dans le respect des droits humains et de la protection des migrants argumentée. Autrement posé, en quoi la singularité démocratique de la Tunisie peut-elle servir de modèle pour toute la région et changer le visage de la coopération en matière migratoire entre deux partenaires dès lors qu'ils partagent les mêmes valeurs fondatrices d'une société ouverte et démocratique ? Enfin, on s'interroge sur l'opportunité d'adopter une démarche participative accordant une place de prédilection à une société civile qui a su montrer au fil des ans, sa maturité et sa capacité à alerter les pouvoirs publics dans une démarche constructive ainsi que l'illustrent la variété et la richesse de ses propositions.

Telles sont les questions soulevées concernant la question migratoire tout en veillant à fédérer des sujets qui revêtent une importance cruciale pour élaborer une nouvelle vision de la coopération avec l'UE. Le respect des droits humains paraît en effet non seulement souder les

différentes dimensions de la question migratoire mais bien plus, il tient lieu de socle commun à la coopération entre la Tunisie et l'UE et permet à terme de rapprocher les deux partenaires dans une vision commune de leur destin méditerranéen fondé sur les valeurs universelles de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains.

VI. ANNEXES

Annexe 1

Composition du Groupe de travail mixte et du Groupe d'experts

Experts :

Kamel Jendoubi	Président du Groupe des experts et ancien Ministre chargé des Relations avec les Instances constitutionnelles, la Société civile et les Organisations des droits de l'Homme
Bassem Karray	Bassem Karray, Professeur en droit public, membre du centre d'études fiscales et du laboratoire du droit international et relations Maghreb Europe.
Mohamed Limem	Maitre-Assistant en science politique et droit public à l'université de Jendouba, Sousse et Tunis

Référents	Organisations de la Société Civile	Qualité
Naima Hammami Samy Aouadi	Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT)	Secrétaire générale adjointe Membre et conseiller économique de l'UGTT ; Professeur d'économie - Université Tunis El Manar, Directeur du laboratoire de recherche en économie du développement
Wided Bouchamaoui	Union Tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA)	Ancienne présidente
Raoudha Gharbi Mokhtar Trifi Sihem El Mabrouk	Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme (LTDH)	Vice-présidente de la LTDH Ancien président LTDH, avocat ; vice-président de l'OMCT ; président FIDH – Tunisie
Sadok Rahmouni	Ordre National des Avocats de Tunisie (ONAT)	Membre du bureau national ; Avocat
Malek Kefif Abdejlil Bedoui	Forum Tunisien des droits économique et sociaux (FTDES)	Membre de l'Instance nationale de lutte contre la traite des personnes et du FTDES ; Président de l'Institut d'études et de recherches sur les politiques publiques ; Président de l'Association Amal pour la famille et l'enfant ; Médecin. Superviseur scientifique du Département des études économiques ; Professeur Universitaire

<i>Khadija Cherif</i>	Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD)	Ancienne présidente ATFD et Sociologue
<i>Aicha Ben BelHassen</i>	Association des Magistrats Tunisiens (AMT)	Magistrat et membre du bureau exécutif de l'AMT
<i>Salwa Kennou</i>	Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche et le Développement (AFTURD)	Présidente, Universitaire
<i>Sana Ben Achour</i>	Association Beity	Présidente et a professeure en droit public
<i>Hassan Boubakri</i>	Centre de Tunis pour la migration et l'Asile (CETUMA)	Président et professeur en Géographie - Université de Sousse
<i>Moez Cherif</i>	Association Tunisienne de Défense des Droits de l'Enfant (ATDDE)	Président et pédiatre
<i>Cherifa Lakhoua</i>	Association tunisienne des études scientifiques sur la population, la migration et la santé (ASPOMIS)	Présidente et Maitre Assistante à l'IHEC Carthage
<i>Anware Mnasri</i>	Thala Solidaire	Fondatrice et membre de Thala Solidaire ; Juge au tribunal administratif tunisien ; membre de la Ligue des électrices tunisiennes
<i>Blamassi Touré</i>	Association pour le leadership et la démocratie en Afrique (ALDA)	Président
<i>Dorra Mahfoudh</i>	Collectif 95 Maghreb et Egalité	Membre ; Sociologue et professeure émérite à l'Université des sciences humaines et sociales de Tunis
<i>Lassad Jamoussi</i>	Tunisian Association for Management and Social Stability (TAMMS)	Membre ; Professeur Universitaire ; Directeur de l'école supérieure de l'Audiovisuel et du Cinéma

Experts, Universitaires et Journalistes	Qualité
<i>Mohamed Salah Ben Aissa</i>	Université Tunis 2 et Ancien ministre de la Justice
<i>Sofiane Ben Farhat</i>	Journaliste et Universitaire
<i>Leith Ben Becher</i>	Agriculteur et Ex président Synagri
<i>Salsabil Klibi</i>	Juriste et membre de l'Association Tunisienne du Droit Constitutionnel
<i>Mehdi Ben Braham</i>	Maître de conférences à l'ESSEC et chercheur au laboratoire d'économie et gestion industrielles à l'Ecole Polytechnique de Tunisie

<i>Sonia Ben Frej</i>	Directrice Générale de BH Invest
<i>Tarek Ben Hiba</i>	Militant pour le Droit des migrants

EuroMed Droits	
<i>Ramy Salhi</i>	Directeur Maghreb
<i>Lilia Rebaï</i>	Directrice des Relations avec la Société Civile sur la région EuroMed
<i>Sélim Hammami</i>	Expert Consultant EuroMed Droits
<i>Michela Castiello d'Antonio</i>	Chargée de projet du Dialogue Tripartite
<i>Hechem Laameri</i>	Responsable Com
<i>Slim Larbi</i>	Responsable Logistique

Annexe 2

Contribution et travaux du Groupe Mixte « Perspectives des relations entre la Tunisie et l'UE ».

Travaux	Contenu et recommandations
<p>1^{ère} session (10-11 novembre 2018)</p> <p><i>Encadrement de la réflexion et méthodologie de travail</i></p>	<p>La logique de travail « bottom-up » s'est focalisée autour de deux piliers fondamentaux qui guident ce processus : 1. l'ancrage de la Tunisie dans son espace euro-méditerranéen ; 2. le développement de la Tunisie en tant qu'État de Droit, démocratique et respectueux des droits humains. Ces derniers constituent par définition un élément pérenne de la stabilité, un outil de « lutte contre l'immobilité » et un catalyseur des droits économiques et sociaux en sens large. A ces thématiques majeures, les membres du groupe mixte ont recommandé d'intégrer transversalement les composantes de la culture, des vulnérabilités et des progrès en matière de droits des femmes ainsi que le développement durable. Il s'agit d'une vision tunisienne qui tient compte de la Tunisie d'aujourd'hui, mais surtout de celle de demain.</p> <p>Quant aux éléments méthodologiques du canevas de ce processus de réflexion, les organisations de la société civile représentées dans le groupe de travail mixte ont convenu d'une dynamique collégiale et inclusive des acteurs de la société civile tunisienne et des organisations professionnelles, des autorités tunisiennes (exécutif et législatif), des représentants des États membres et de la délégation de l'UE en Tunisie ainsi que des autorités européennes et étatiques dans l'UE. Cette dynamique propose une alternative à tous les efforts de conceptualisation conduits de façon individuelle. En outre, afin de mieux préparer et orienter les sessions de travail successives, les membres du GM ont proposé la mise en place de sous-comités thématiques qui se réunissent deux fois en amont de la tenue des sessions, à savoir : « droit à la mobilité » ; « droits économiques, sociaux et environnementaux, développement humain et égalité de chance » et « État de droits, démocratie et droits humains ».</p> <p>Au-delà des recommandations spécifiques en termes de mobilité, de modèle économique ainsi que des droits sociaux-économiques, qui ont suivi les discussions issues de la session, ces dernières ont permis d'appréhender un certain nombre d'éléments qui constituent le noyau dur et les nouveautés d'une approche Droits humains.</p>
<p>2^{ème} session (19-20 janvier 2019)</p> <p><i>Droit à la mobilité</i></p>	<p>Cette session s'est appuyée sur une mouture d'argumentaire élaborée par M. Mohamed Limem (membre du groupe des experts et responsable du chapitre relatif à la question migratoire en Tunisie), en lien avec les discussions menées dans le cadre des deux réunions du sous-comité « droit à la mobilité » (18/12/2018 et 14/01/2019).</p> <p>En cohérence avec l'approche participative, cette session a interpellé les autorités tunisiennes sur leurs visions respectives en matière migratoire. Elle a ainsi clarifié les orientations de la société civile quant aux différentes déclinaisons de la question migratoire telle qu'abordée durant les années précédentes du projet du Dialogue Tripartite dans le groupe thématique «</p>

	<p>Droits des migrants et des réfugiées », afin de pouvoir examiner les manquements et réfléchir à une feuille de route stratégique.</p> <p>Toute la démarche stratégique de ce chapitre a été conçue sur un niveau macro/méso, en présentant des exemples qui justifient et opérationnalisent les hypothèses dans le domaine migratoire favorisant une approche droits humains dans le cadre de la politique de voisinage tunisien. En particulier, les membres du GM ont été invités à réagir pour enrichir les propos de l'argumentaire autour de sept composantes.</p>
<p>3^{ème} session (9-10 février 2019)</p> <p><i>Droits économiques, sociaux et développement durable</i></p>	<p>Sur la base d'un premier argumentaire rédigé par M. Bassem Karray, résultat d'une discussion menée dans le cadre du sous-comité « Droits économiques, sociaux et environnementaux (21/01/2019), l'ALECA a été retenu, en tant qu'axe stratégique de cette relation. Ce choix est motivé par l'impact de cet Accord sur les droits économiques, sociaux et environnementaux et par sa nature « approfondie » ;</p> <p>Se focaliser sur l'ALECA reste un choix parmi d'autres – une réflexion plus profonde sur le modèle de développement est également salutaire – pour définir un cadre d'analyse plus restreint aux fins de se conformer aux délais impartis.</p> <p>Ce choix s'explique aussi par la nécessité de répondre à une des contradictions propres à l'ALECA : le débat autour de l'Accord semble souligner uniquement les impacts économiques en dépit de sa nature purement commerciale sans pour autant intégrer la dimension sociale.</p> <p>Cette réflexion devrait clarifier si l'ALECA représente un outil plutôt qu'un objectif sans occulter les éventuelles réserves que la Tunisie pourrait opposer au regard d'autres Accords dont elle est signataire. Enfin, compte tenu des compétences exclusives très limitées de la Commission de l'UE, la problématique présentée devra nécessairement prendre en considération le rôle des États membres, en charge des politiques sociales nationales.</p> <p>Sur la base d'une première proposition faite par les Nations Unies, ce groupe mixte se fixe d'élaborer une matrice des critères sur la base des Droits humains à soumettre à l'analyse et à l'évaluation des quatre chapitres de l'ALECA. Certaines recommandations font ainsi partie de celles ressorties de l'examen périodique universel.</p> <p>Des principes transversaux peuvent être inclus dans la matrice, notamment celui du développement durable : à cette fin, et dans la perspective d'élaborer une grille des critères DH plus complète, il est possible de créer des subdivisions du même critère.</p>

<p>4^{ème} session (13 mai 2019)</p> <p><i>État de droit, démocratie, droits humains et restitution finale des travaux</i></p>	<p>Précédé par un travail en sous-comité le 11 janvier 2019 et suite aux sessions précédentes, les membres du groupe des experts ont retenu essentiel de présenter la première mouture du rapport aux membres du groupe mixte afin de recueillir les différents commentaires et/ou de l'enrichir.</p>
--	---

Annexe 3

Contribution et inclusions des acteurs extérieurs dans le projet « Perspectives des relations entre la Tunisie et l'UE ».

Le processus participatif qui devait donner un vrai sens à la démarche retenue pour cette dernière étape du Projet de Dialogue Tripartite a permis d'engager un débat avec les Autorités tunisiennes (exécutif et législatif), d'organiser des missions de plaidoyers à l'étranger, et enfin de solliciter les commentaires et réflexions des Acteurs diplomatiques accrédités en Tunisie (membres de l'UE) afin de parachever la démarche. Force est de constater que les résultats sont mitigés. Si les Ministères, en fonction de leurs attributions, ont apporté des éclaircissements « techniques » quant aux thématiques soumises à l'examen, les députés y compris les membres de la Commission parlementaire mixte ne disposaient pas d'une « information » complète et encore moins d'une approche globale (vision sur le devenir des relations Tunisie-UE).

Les missions de plaidoyer, préparées sur la base d'une grille d'entretien adaptée à chaque chapitre, ont questionné les cibles sur leur vision concernant la prospective des relations UE-Tunisie, les différents Accords en cours de négociation entre les deux parties ainsi que sur des questions thématiques en jeu au niveau bilatérale

Les acteurs diplomatiques, quant à eux, et à l'exception des membres de la Délégation européenne, se sont focalisés sur des questions bilatérales ou encore se rapportant à l'ALECA principalement et faisant état de leur « incompréhension » quant aux atermoiements de l'administration tunisienne de ne « accélérer » le processus de négociations des accords. Le constat avéré concerne l'apport indéniable du rôle d'une large partie de la Société civile dans ce contexte.

a. Autorités Tunisiennes (Ministères et députés de l'Assemblée parlementaire du peuple)

Réunions	Contenu
Ministères	<u>Cibles principales invités dans le cadre des sessions du groupe de travail mixte :</u> <ul style="list-style-type: none">- Ministère des Affaires Etrangères ;- Ministère des Affaires Sociales ;- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale ;- Ministre auprès du chef du gouvernement chargé de l'Émigration et des Tunisiens à l'étranger
<i>Représentants de l'ARP 14 et 16 avril 2019</i>	<u>Cibles principales :</u> <ul style="list-style-type: none">- Commission parlementaire mixte ;- Commission des droits, libertés et relations extérieures ;- Commission finances. <u>Eléments majeurs issus des discussions :</u> <ul style="list-style-type: none">• Une préférence exprimée pour la suspension des négociations des accords (élections prochaines en Tunisie et textes de loi importants en cours d'examen, en particulier celui relatif à la Cour Constitutionnelle) ;• Les partis politiques et les parlementaires en particulier ne disposent pas d'une information complète ; situation accentuée par l'absence de concertation entre exécutif et législation sur des questions majeures ;

	<ul style="list-style-type: none"> • Le rôle de la société civile tunisienne pourrait s'inscrire dans une logique de facilitation de la collaboration entre les deux pouvoirs. • Le modèle de voisinage préconisé par l'offre européenne est qualifié de classique, voire d'obsolète ; • Il y a nécessité de réfléchir et d'envisager la mise en place d'une sorte de Fonds de cohésion européen au profit de la Tunisie.
--	--

b. Missions de plaidoyer à l'étranger

Messages clés commun aux trois missions :

Le traitement différencié pour la Tunisie ; le développement du dialogue tripartite ; l'absence de toute stratégie nationale sur les relations UE-Tunisie ; la stabilisation du pays (axe principal de la politique européenne de voisinage telles que révisée en 2015), envisagée sous l'angle « Droits humains – Démocratie – État de droit » et non pas une stabilité sécuritaire ; la conclusion d'un ALECA favorisant le développement durable et inclusif et respectueux des droits des citoyens tunisiens ; l'élargissement du mandat de synergie ALECA-PpM pour qu'elle traite également des visas long séjour étant donné que la question de la mobilité est un « obstacle non tarifaire » pouvant être à l'origine d'une concurrence déloyale ; la conclusion d'un PpM favorisant un véritable rapprochement des peuples qui privilégie une approche droits humains au lieu de celle sécuritaire.

Réunions	Contenu
<i>Bruxelles</i> <i>18-19 Février 2019</i>	<u>Cibles principales de la mission :</u> <ul style="list-style-type: none"> • L'Ambassade de Tunisie en Belgique ; • Le Service Européen pour l'Action Extérieure (Direction Afrique du Nord et Moyen-Orient) ; • La Commission Européenne (DG NEAR, DG TRADE et DG ECFIN) ; • Le Conseiller politique du groupe des Socio-démocrates au parlement européen.
<i>Paris</i> <i>4-7 Mars 2019</i>	<u>Cibles principales de la mission :</u> <ul style="list-style-type: none"> • L'Agence Française de Développement • L'Élysée – Conseillers politiques pour les Maghreb et le Moyen Orient ainsi que de la société civile et droits de l'homme • Le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères – Direction Afrique du Nord et Moyen Orient • La Ligue Française des Droits de l'Homme • La société civile française
<i>Italie</i> <i>7-9 Mai 2019</i>	<u>Cibles principales de la mission :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Autorité Garante des droits des personnes détenues ou privées de la liberté personnelle • Ministère des Affaires Étrangères (DG Affaires politiques et sécurité – Unité I « Droits humains » et Unité X « Relations bilatérales avec la

	<p>Tunisie » - DG Union Européenne – Unité II « Relations extérieures de l'UE » - DG pour les italiens à l'étranger et les politiques migratoire)</p> <ul style="list-style-type: none"> Chambre des députés (Commission Affaires Etrangères et délégation Ap-UpM et PAM). <p>En particulier, cette mission visait à soulever deux points principaux : la connaissance partielle de la part de l'UE et des États Membres, comme l'Italie, de la situation des DH en Tunisie, des besoins du Pays, de sa population et de la SC en termes économiques, sociales, juridiques et de mobilité ; l'inquiétude face à la nouvelle phase de renforcement de la coopération bilatérale entre Italie et Tunisie (déclaration de partenariat stratégique dans la région du Maghreb suite à la visite du 30 avril 2019), où la position des Droits humains semble menacée par une approche sécuritaire et strictement commerciale, principalement basée sur la gestion de l'urgence.</p> <p>Le timing de cette mission a été ainsi choisi en raison de la période pré-électorale vécue par la Tunisie et l'Italie (élections européennes) afin que certaines lignes politiques soient incluses dans les prochains respectifs organes législatifs. Enfin, la mission a abordé principalement les questions relatives aux politiques extérieures migratoires bilatérales et communautaires ainsi que les échanges économiques dans le cadre des négociations en cours entre l'UE et la Tunisie.</p>
--	---

c. Tables rondes avec les représentants des Ambassades des États Membres de l'UE accrédités en Tunisie et de la délégation de l'UE en Tunisie

Réunions	Contenu
<i>1^{ère} Table Ronde 22 Janvier 2019</i>	<p>Outre le rappel du processus de réflexion engagé dans le cadre de ce projet et la démarche participative préconisée que ces acteurs ont salué, il ressort les éléments suivants :</p> <p>Le concept de « spécificité » tunisienne invoquée systématiquement par les Autorités tunisiennes n'est plus « recevable » huit ans après 2011 ; argument souvent perçu comme justificatif de l'absence de réformes.</p> <p>Exposé sur certaines expériences de transition notamment celle des pays d'Europe Centrale et Orientale non transposables mais susceptibles « d'inspirer » la Tunisie.</p> <p>Nécessité d'assurer une vulgarisation des travaux effectués en vue d'une meilleure information de l'opinion publique tunisienne ;</p> <p>Des programmes de coopération denses et multisectoriels entre la Tunisie et l'UE mais qui manquent de visibilité. Cette carence entrave la perception de l'opinion publique quant à l'ancrage de la Tunisie à son voisinage euroméditerranéen.</p>

<p><i>2^{ème} Table Ronde</i> <i>14 Mai 2019</i></p>	<p>Une rencontre de suivi et de restitution partielle des travaux effectués avec une présentation sommaire du rapport : sa genèse en lien avec la singularité de la Tunisie ; les droits humains comme fondement de l’approche préconisée ;</p>
--	---

VII. TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	2
I. AVANT- PROPOS	3
II. INTRODUCTION : LA GENESE DU RAPPORT	6
A. Le constat : la défaillance d’une stratégie tunisienne à l’égard de l’Union européenne (UE) 6	
B. Le partenariat UE-Tunisie : une opportunité pour débattre d’une véritable stratégie tunisienne à l’égard de l’UE	7
C. La société civile : un contributeur essentiel	8
D. Une approche politique fondée sur les droits humains	9
E. État autoritaire versus État démocratique	10
III. LA CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : VERS UNE CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS	12
A. Une vision stratégique axée sur la singularité démocratique tunisienne	12
A-I. S’appuyer sur la singularité pour traduire la Constitution en réformes politiques	14
A-I-1. Un État de droit	15
A-I-2. Un État social	16
A-I-3. Un État intègre	17
A-I-4. Un État stratège	17
A-II- Eriger la singularité démocratique en clé de voûte des relations extérieures de la Tunisie et du partenariat avec l’UE	18
B. Un partenariat économique durablement juste et équitable basé sur les droits économiques et sociaux.	20
B-I. Mettre en valeur l’Approche fondée sur les droits humains (AFDH) dans la promotion d’un partenariat économique durablement juste et équitable	21
B-I-1. La définition de l’AFDH	21
B-I-2. AFHDH et approches économiques	22
B-I-3. La centralité des droits économiques, sociaux et environnementaux dans l’AFDH 23	
B-II. Offrir un cadre permettant la conclusion des accords de partenariat économique durablement juste et équitable	26
B-II-1. Renforcer l’État de droit par la mise en place des instances protectrices des droits économiques, sociaux et environnementaux	26
B-II-2. Inscrire les nouveaux engagements et les mesures d’accompagnement sur la base d’un modèle de développement.	27
B-II-3. Accroître la résilience des droits économiques, sociaux et environnementaux	28
B-II-4. Améliorer le droit d’accès à l’information et l’implication de la société civile	29
B-II-5. Mettre en place un programme national de rapprochement législatif et réglementaire.	30

B-III. Définir le contenu d'un partenariat économique durablement juste et équitable	31
B-III-1. La conditionnalité socioéconomique, environnementale et intergénérationnelle.	31
B-III-2. La conciliation entre les droits économiques, sociaux et environnementaux et les mesures de libéralisation.....	32
<i>a- Droit à la santé versus extension de l'exploitation d'un droit de brevet.....</i>	<i>32</i>
<i>b- Droit à l'alimentation versus libéralisation de l'agriculture</i>	<i>33</i>
<i>c- Droit à un travail décent versus liberté d'investissement</i>	<i>35</i>
B-III-3. La prise en compte des régions et des catégories défavorisées	37
B-III-4. Le respect des droits des générations futures	38
B-III-5. Liberté de circulation et liberté de prestation des services.....	38
C- Un Pacte migratoire en Méditerranée fondé sur le respect des droits humains des migrants	39
C-I. Dépasser le cadre actuel de la coopération.....	39
C-I-1. Rompre avec le bricolage de l'actuelle politique migratoire	39
C-1-2. Sortir de la « logique du gruyère »	41
C-I-3. Sur un pont aux ânes : le lien entre immigration et (in)sécurité :.....	46
C-II. Conjuguer coopération et singularité démocratique tunisienne ou les prémices d'un nouveau pacte	50
C-2-1. Le nouveau mythe fondateur d'une politique migratoire interrégionale	50
C-2-2. Le recentrage du développement socio-économique autour de la question migratoire.....	52
C-2-3. La démarche participative	55
IV. RECOMMANDATIONS GENERALES	59
V. RESUME.....	64
VI. ANNEXES.....	67
Annexe 1	67
Annexe 2	70
Annexe 3	73
VII. TABLE DES MATIERES	77



Nos partenaires :



Tél/Fax +216 71 840 782

www.euromedrights.org

Facebook : EuroMed Rights - Tunisia