

Le Forum Tunisien
Pour Les Droits Economiques Et Sociaux

**LE ROLE DES FINANCEMENTS EUROPEENS
SUR LA MIGRATION DANS LES PRATIQUES VIOLENTES
DES AUTORITES SECURITAIRES TUNISIENNES**

Matteo Garavoglia

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
01 CPR : UNE DETENTION SANS CRIME	7
02 LES RAPATRIEMENTS COMME FACTEUR DE DISSUASION A LA MOBILITE	11
03 LES TUNISIEN.NE.S : LA CIBLE DES POLITIQUES REPRESSIVES DE L'ITALIE	13

INTRODUCTION

Depuis le début de la Révolution de la Dignité et de la Liberté en 2011, l'Union européenne a toujours été aux côtés de la Tunisie pour l'accompagner sur la voie de la transition démocratique et constitutionnelle. Dans ce cadre, les efforts de Bruxelles se sont concentrés sur différents domaines, notamment l'appui aux réformes socio-économiques, le soutien au développement et le renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance. En particulier, l'UE a également œuvré et soutenu le pays dans le domaine de la sécurité, d'une part en promouvant une réforme en profondeur de l'appareil du ministère de l'Intérieur après la dictature de Zine El Abidine Ben Ali, et d'autre part en fournissant des outils techniques et des équipements pour renforcer les capacités d'intervention des forces de sécurité tunisiennes¹.

Sur ce dernier aspect, l'engagement de Bruxelles est devenu plus prononcé lorsque le pays nord-africain a dû faire face à deux phénomènes étroitement liés à la stabilité interne de la Tunisie et de l'UE : le terrorisme et la migration. Le phénomène migratoire est l'aspect qui a le plus spécifiquement attiré l'intérêt de Bruxelles, en particulier en 2023 lorsque le pays nord-africain a dépassé la Libye en tant que principal point de départ le long de la route de la Méditerranée centrale². Un intérêt que l'on peut facilement deviner à travers les nombreuses visites d'État que la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a effectuées dans le pays pour rencontrer le président de la République, Kais Saïed. Il s'agit d'une relation d'alignement stratégique qui a abouti à la signature du Memorandum of Understanding du 16 juillet 2023, dans lequel la migration faisait partie intégrante de l'accord. Malgré le fait que ces types d'accords sont tenus de respecter les droits humains selon les normes internationales, il existe des preuves que l'instrumentation européenne destinée à la Tunisie dans le domaine de la migration a été utilisée

¹ The Unfinished Revolution: Police Brutality at the Heart of the 10th Anniversary of the Tunisian Revolution, The Arab Reform Initiative, 13 Juillet 2021

² Ora i migranti partono perlopiù dalla Tunisia, Il Post, 19 Juillet 2023

par les forces de sécurité tunisiennes dans des opérations de sécurité qui ont violé les droits de la population migrante, comme dans les opérations d'expulsion de masse inaugurées en juillet 2023 et dans les opérations en mer qui ont conduit à la disparition ou à la mort de personnes d'origine subsaharienne ou tunisienn.

L'objectif de cet article est de définir l'engagement économique que l'Union européenne a mis à la disposition de la Tunisie, de retracer le mécanisme d'assistance technique en faveur du ministère de l'Intérieur et de définir la responsabilité de Bruxelles dans les nombreuses violations qui ont affecté les autorités tunisiennes.

01 | LES FINANCEMENTS

Avant même d'identifier l'engagement économique de l'UE envers la Tunisie après 2011 dans le domaine de la sécurité et de la gestion des frontières en matière de migration, la première étape consiste à identifier l'atout stratégique avec lequel les autorités bruxelloises ont agi pour soutenir les autorités sécuritaires tunisiennes.

En 2014, l'Union européenne a inauguré le Programme d'appui à la réforme et modernisation du secteur de la sécurité de la République tunisienne (PARMSS)³, un ambitieux projet de 23 millions d'euros destiné à soutenir le ministère de l'intérieur, un appareil qui, à l'époque, était encore considéré comme très associé à l'ère Ben Ali. Dans le document, on peut lire comment « Pour ce qui concerne le domaine de la sécurité, depuis la Révolution une forte demande de réforme démocratique des institutions publiques s'est fait jour en Tunisie. L'instauration de nouveaux mécanismes de gouvernance s'avère indispensable pour permettre aux autorités tunisiennes de promouvoir une culture de responsabilisation et de redevabilité des pouvoirs publics, basée sur le respect des droits de l'Homme et de l'Etat de droit ». Il s'agit en fait d'une prémisse fondamentale pour garantir un soutien concret au ministère de l'Intérieur en termes de formation et d'équipement, deux axes destinés à combler les profondes lacunes qui affectent les autorités sécuritaires de Tunis à l'époque. Dans le même document promulgué en 2014, on peut d'ailleurs lire que « Les réformes à entreprendre sont nombreuses et touchent aussi bien à la

³ La coopération bilatérale UE-Tunisie en matière sécuritaire, Cairn.info, 2019

restructuration des services, au système de formation des agents, à la fourniture de matériels et équipements, au décloisonnement des services, à la mutualisation des échanges notamment dans le renseignement et à la sécurisation des frontières qui est l'un des points les plus importants du projet ».

Si au début de la période post-révolutionnaire, les efforts économiques de Bruxelles se sont concentrés sur la lutte contre le terrorisme, notamment après les attentats de 2015, par la suite, le phénomène migratoire est devenu la préoccupation majeure des institutions européennes. Un phénomène qui peut aujourd'hui être considéré comme central dans les relations entre les deux rives de la Méditerranée. Pour reconstituer les financements entièrement consacrés au dossier migratoire et l'impact qu'ils ont eu sur les relations entre l'Europe et la Tunisie, il faut d'abord reconstituer l'ensemble du partenariat. Sur le site de la Commission européenne, on peut lire que « La révolution de 2011 a marqué un tournant dans le partenariat UE-Tunisie. Depuis lors, l'UE est le principal partenaire de la Tunisie pour soutenir sa transition démocratique et socio-économique. Depuis 2011, l'aide de l'UE à la Tunisie s'est élevée à 3,4 milliards d'euros »⁴.

Sur ces 3,4 milliards d'euros, au moins 570 millions ont été consacrés au renforcement de l'État de droit, de la sécurité et de la justice. En ce qui concerne le soutien dans le domaine de la migration, un document interne de la délégation de l'UE apporte des éclaircissements. A partir d'octobre 2023, plus de 253 millions d'euros sont affectés à la Tunisie. Ce document va au-delà des simples chiffres et entre dans les détails des différents postes. Sur ces 253 millions d'euros, 57 % ont été consacrés à la gestion des frontières et aux programmes de sécurité, 14 % aux retours, aux réadmissions et à la réintégration socio-économique, 11 % aux programmes de mobilité, 9 % aux actions liées à la traite des êtres humains et au trafic de migrants, 6 % aux formes de protection pour les migrants et les réfugiés, 2 % à la mobilisation de la diaspora pour le développement et 1 % au soutien institutionnel et au renforcement des capacités.

À ces 253 millions d'euros s'ajoutent au moins 105 millions d'euros supplémentaires liés à la signature du Memorandum of Understanding le 16 juillet 2023. A ce jour, il est donc possible d'identifier au moins 358 millions d'euros de soutien à la sécurité et à la migration en Tunisie

⁴ Dalla Rivoluzione a Saied: come è cambiata la repressione in Tunisia, IrpiMedia, 15 mars 2024

depuis 2011. Après avoir défini le montant total du partenariat migratoire, l'étape suivante consiste à définir l'origine et la mise en œuvre de cet argent. Au fil des ans, il y a eu trois principaux instruments de financement.

L'un d'entre eux est l'instrument européen de voisinage (IEV), promu par l'Union européenne de 2014 à 2020 pour encourager les partenariats internationaux avec son voisinage stratégique. Sur son site web, on peut lire que « la coopération, la paix et la sécurité, la responsabilité mutuelle et un engagement commun en faveur des valeurs universelles de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme sont les principes fondateurs de la relation spéciale entre l'UE et les pays voisins de l'Est et du Sud ». En Tunisie, par exemple, le IEV a financé le Programme d'appui à la réforme et modernisation du secteur de la sécurité de la République tunisienne (PARMSS).

Le deuxième est le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (EUTF), un programme qui “a été créé pour s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des déplacements forcés et des migrations irrégulières et pour contribuer à une meilleure gestion des migrations. Les programmes relevant du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique sont mis en œuvre dans vingt-six pays partenaires répartis dans trois régions d'Afrique”.

Le troisième, lancé en 2020, est le NDICI-Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale. Il vise « à soutenir les pays qui en ont le plus besoin pour surmonter les défis de développement à long terme et contribuera à la réalisation des engagements et objectifs internationaux que l'Union a acceptés, en particulier l'Agenda 2030 et ses Objectifs de développement durable, ainsi que l'Accord de Paris ».

C'est principalement autour de ces trois instruments de coopération que se sont établies les relations entre Bruxelles et Tunis dans le domaine de la migration et des programmes individuels de coopération. Ce sont les principales lignes de financement à partir desquelles les programmes individuels dédiés à la sécurité et à la migration prennent forme par la suite. Les organisations internationales mais aussi les agences privées jouent un rôle majeur dans ces programmes. Ce sont les « partenaires de mise en œuvre » qui permettent d'appliquer sur le terrain les dispositions relatives à la sécurité, à la gestion des frontières et à la protection humanitaire de la

population migrante. Il s'agit par exemple de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), de CIVIPOL, la société de service et de conseil du ministère de l'Intérieur français, de la GIZ, l'agence de coopération allemande, du ministère de l'Intérieur italien, du Bureau des Nations unies pour les services et les projets (UNOPS) et du Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD).

Après plusieurs mois d'incertitude et de manque de transparence sur les détails de l'accord de 105 millions d'euros sur la migration lié au protocole d'accord du 16 juillet 2023, un an plus tard, il est possible de reconstituer la destination de cet argent : 17 millions d'euros ont été dédiés à la mise en œuvre de la zone Sar et à la fourniture de nouveaux moyens navals ; 13 millions en faveur de l'OIM et du HCR ; 18 millions à l'Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (UNODC) ; 18 autres sont distribués pour la fourniture de moyens navals supplémentaires avec le soutien de l'UNOPS ; enfin, 30 millions d'euros ont été dirigés vers l'ICMPD⁵.

⁵ Funding of Tunisian authorities under the MoU of 23 July 2023, 15 décembre 2023

02 | LE ROLE DES PROGRAMMES

Après avoir défini le schéma institutionnel par lequel sont définis les accords dans le domaine de la migration et le montant total de cette aide, l'analyse suivante consiste à définir ce que l'on entend concrètement par fournitures et équipements en faveur des autorités tunisiennes. A cet égard, il est utile de mentionner deux programmes spécifiques, mis en œuvre respectivement par l'ICMPD en synergie avec le Ministère de l'Intérieur italien et par l'UNOPS.

Le premier est le Programme de gestion des frontières pour la région du Maghreb (BMP) et a été financé à hauteur de 65 millions d'euros dans le cadre de l'EUTF . Dans l'un des documents confidentiels datant de 2019 , on peut voir que l'Union européenne a fourni des éléments clés pour la flotte navale dont dispose la Garde nationale, composée de 22 stations côtières, 61 bateaux de 9 à 23 mètres et 6 de 35 mètres, ces derniers ayant été donnés par l'Italie en 2014. Dans ce document, on peut lire : « Dans le contexte actuel et en raison du manque important de moyens techniques adéquats, notamment pour la surveillance de l'espace maritime, la détection et la communication, mais aussi pour la coordination des interventions/opérations en mer, les unités de la Garde nationale maritime sont tenues de maintenir la présence physique de personnels et de navires le long des côtes et en mer 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, là où cela est encore possible. Cette situation a de graves conséquences sur la disponibilité opérationnelle réelle (matérielle et humaine) des unités, le niveau de maintenance des unités et la disponibilité du personnel pour la formation continue ». C'est pour cela que les institutions bruxelloises ont entrepris de fournir, grâce au rôle actif de l'ICMPD, des radars fixes et mobiles de surveillance côtière, des supports radar pour les navires, des caméras thermiques, des véhicules opérationnels

télaguidés, des drones, des bureaux opérationnels, des appareils technologiques tels que des ordinateurs et des écrans tactiles, des logiciels pour les urgences, des systèmes radio et des antennes. Le tout prévoyant également une formation spécifique du personnel de la Garde nationale. En matière de formation, l'ICMPD a également joué un rôle de premier plan avec la construction de deux centres de gestion des frontières.

Le deuxième programme de référence s'inscrit dans le cadre du Memorandum of Understanding et sera mis en œuvre par l'UNOPS pour un montant total de 18 millions d'euros . Dans ce cas, « L'objectif global de ce projet est de contribuer au renforcement de la sécurité des frontières maritimes en Tunisie et de réduire les tentatives de migration irrégulière et dangereuse, minimisant ainsi les pertes de vies humaines en mer Méditerranée. L'objectif spécifique est de renforcer les capacités du ministère tunisien de l'Intérieur, en particulier de la Garde nationale maritime, à surveiller les frontières maritimes nationales, à prévenir et à arrêter les tentatives de migration irrégulière, dans le respect des normes des droits de l'homme et du droit international humanitaire ». En termes pratiques, l'objectif est de faire face aux quelque 131 milles d'arrivées sur les côtes italiennes depuis la Tunisie en 2023 et de mettre en œuvre la zone Sar des opérations de recherche et de sauvetage en mer, proclamée officiellement en avril 2024 et mise en œuvre par les agences CIVIPOL et GIZ. À la fin de ce programme de coopération qui durera 27 mois, les résultats prévus sont les suivants : « La Garde nationale maritime bénéficie d'une augmentation du nombre de navires de recherche et de sauvetage et d'équipements modernes et elle développe des capacités accrues pour effectuer des tâches de surveillance des frontières et pour contrer les tentatives de migration irrégulière, ainsi que des capacités accrues pour assurer le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international ».

L'UE elle-même a souligné que « la Commission contrôle ses programmes au moyen de divers instruments, notamment des rapports réguliers des partenaires, des évaluations externes, des missions de vérification et un suivi. Le renforcement des capacités des autorités tunisiennes financé par l'UE, y compris l'équipement et la formation, est fourni exclusivement aux fins définies dans les programmes financés par l'UE, dans le plein respect du droit international ».

03 | LES CAS DE VIOLATIONS DES DROITS HUMAINES

Malgré les précautions prises par l'Union européenne en matière de respect des droits de l'homme et des normes internationales, les plaintes n'ont pas manqué ces dernières années de la part de la société civile et de certains médias montrant comment le matériel européen et des États membres a été utilisé pour des opérations violentes, tant sur terre qu'en mer.

Depuis le début du système complexe d'expulsions massives vers la Libye et l'Algérie - systématiquement inauguré depuis juillet 2023 par les forces de sécurité tunisiennes et qui, à ce jour, a touché des dizaines de milliers de migrants d'origine subsaharienne - l'enquête internationale #DesertDumps⁶, coordonnée par Lighthouse Report en collaboration avec des dizaines d'organes de presse internationaux, a montré comment les instruments de l'Europe et des différents États membres ont été utilisés. En particulier, l'enquête a montré comment, en Tunisie, des véhicules Nissan Navara 4x4 utilisés dans des cas d'expulsion ont été donnés par l'Italie à la Garde nationale en 2021. Il en va de même pour les opérations en mer, où il a été démontré que plusieurs opérations d'interception en mer ont été menées grâce à la fourniture de certains moteurs, également fournis par l'Italie. A la suite de ces opérations, des personnes ont ensuite été expulsées vers les zones désertiques à la frontière avec l'Algérie⁷.

En ce qui concerne les opérations d'interception en mer, le rapport Mer interrompue⁸ de l'organisation Alarm Phone a montré que depuis 2021, il y a eu des dizaines d'opérations violentes

⁶ Desert Dumps, Lighthouse Report, mai 2024

⁷ «Come spazzatura»: il sistema delle espulsioni di massa dei migranti nel deserto, IrpiMedia, 21 mai 2024

⁸ Mer interrompue, Alarm Phone, juin 2024

qui ont conduit au naufrage ou à la mort de migrants en mer. Plus précisément, une autre enquête internationale a montré comment, lors d'une opération d'interception le 5 avril dernier qui a fait au moins 15 morts, des instruments et des navires de pays tels que l'Italie et l'Allemagne ont été utilisés⁹.

Au delà des opérations violentes et l'utilisation abusive de matériel provenant de l'Union européenne, une autre enquête publiée par le journal britannique The Guardian¹⁰ a montré comment les migrants, dont la grande majorité est actuellement bloquée dans la campagne d'Al Amra, à quelques kilomètres du centre de Sfax, sont soumis à diverses expériences d'abus et de violence de la part des forces de sécurité tunisiennes, qui sont également accusées de viols et d'agressions de toutes sortes.

Le travail effectué par les organisations et les journaux s'inscrit dans un contexte où la rhétorique étatique est de plus en plus violente, à commencer par le discours du Président de la République en février 2023 qui a accusé la communauté subsaharienne de procéder à des substitutions ethniques dans le pays. Pourtant, l'Union européenne a reconnu l'existence d'expulsions en Tunisie mais a toujours rejeté la faute sur les pays partenaires. De plus, malgré les violations avérées des droits de l'homme et des normes internationales, qui sont au cœur de la coopération migratoire, les institutions de Bruxelles et les Etats membres continuent d'exprimer leur volonté d'accompagner Tunis dans la gestion directe des flux migratoires.

Le 21 octobre, la médiatrice européenne Emily O'Reilly a publié¹¹ les résultats d'une enquête indépendante sur le Memorandum of Understanding de juillet 2023 et a déclaré que ce document « ne contenait pas de dispositions sur les garanties en matière de droits de l'homme, telles que la mise en place d'un mécanisme de suivi ou des dispositions sur la suspension ou la cessation du financement en cas de violations ». D'autre part, dans un document daté du 1er octobre¹², le Haut

⁹ Le responsabilità della Garde Nazionale della Tunisia nel naufragio del 5 aprile 2024, IrpiMedia, 17 juillet 2024

¹⁰ The brutal truth behind Italy's migrant reduction: beatings and rape by EU-funded forces in Tunisia, The Guardian, 19 septembre 2024

¹¹ EU refuses to publish findings of Tunisia human rights inquiry, The Guardian, 23 octobre 2024

¹² Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants; du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine; du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et de la Rapporteuse spécial sur les formes contemporaines de racisme,

Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a reconnu que les ports tunisiens ne pouvaient être reconnus comme un refuge sûr pour les personnes sauvées en mer : « La violence et les abus systématiques contre les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris les femmes et les enfants, y compris les violations du droit à la vie, même dans le contexte des interceptions en mer, c'est des préoccupations par le fait que les ports tunisiens ne peuvent être considérés comme un refuge sûr pour les personnes sauvées en mer en vertu des directives obligatoires du Comité de la sécurité maritime ».

Au-delà de ces allégations et de la gravité des accusations portées contre les forces de sécurité tunisiennes avec la complicité de financements européens, le 2024 a marqué un tournant pour les arrivées en Italie, qui ont été significativement réduites, et cela semble être le point de départ pour que les deux rives de la Méditerranée poursuivent leur coopération en matière de migration de manière de plus en plus solide.

