



Note de politique


Pratiques d'inclusion des immigrants dans la ville Focus sur les villes de Tunis et de Sfax

Riadh Ben Khalifa

Maître de conférences-Université de Tunis

Juillet-2022





Par sa géographie et son histoire la Tunisie fait partie des zones qui connaissent une forte mobilité. Sa proximité des côtes européennes et sa juxtaposition avec la Libye l'ont transformée depuis un peu plus d'une décennie en un lieu d'installation et de transit des immigrés, réfugiés et demandeurs d'asile¹ (H. Boubakri ; S. Mazzella, 2005). Le développement des réseaux communautaires et ceux des trafiquants contribuent à la configuration de cette migration qui se concentre dans les zones côtières et presque exclusivement dans les grandes villes (Tunisia HIMS, 2021, p. 58).

La Tunisie nourrit l'espoir chez les étrangers qui s'y installent durablement ou provisoirement, même si les rapports et les communiqués de la société civile enregistrent des atteintes aux droits de l'homme (C. Mediouni ; S. Ben Achour, 2019) et un développement de la traite des personnes (S. Jaidi, 2019). Les conséquences de la crise économique structurelle et de la pandémie contribuent à accentuer la vulnérabilité des immigrés en particulier ceux qui se trouvent en situation irrégulière.


Dans l'espace urbain, en l'occurrence, à Tunis et à Sfax, plusieurs acteurs se trouvent impliqués dans l'insertion/intégration des immigrés : la société civile, l'Ecole, l'Université, les services culturels, les clubs sportifs, les municipalités, etc. Notre propos consiste à saisir le travail de proximité réalisé par les communes de Tunis et de Sfax, afin de résoudre des problèmes d'accès aux services et de faciliter l'inclusion des immigrés en situation régulière et irrégulières, à travers la promotion d'une société interculturelle.

Bien que les villes n'aient que très peu de prérogatives en matière de gestion de la migration, les contraintes subies par les migrants et la nécessité de procéder à un travail de proximité poussent les autorités municipales à trouver des solutions aux demandes incessantes des immigrés de surmonter des problèmes administratifs pouvant constituer des entraves à leur intégration aussi bien dans le tissu urbain que dans le corps social.

Cette note de politique se fonde sur les résultats de deux rapports réalisés dans le cadre du projet réalisé par l'Institut Arabe des Droits de l'Homme (IADH) et Afrique intelligence « *Inter-culturalisme et Inclusion au cœur des politiques municipales - Politiques Migratoires Inclusives, PMI²* » et sur les débats qui ont eu lieu lors de la conférence de clôture.

¹ Nous utiliserons le terme « immigrés » pour illustrer ces différents statuts juridiques.

² Projet financé par l'Union Européenne et par l'Agence suisse pour le développement et la coopération.

- 
- Le premier porte le titre suivant : *Diagnostic participatif de l'inclusion des migrants dans les politiques et les pratiques*³ réalisée par Slim Ben Sassi en collaboration avec Bassem Souissi.
 - Le second s'intitule, *Guide des bonnes pratiques pour les municipalités en matière de Migration*⁴. Il a été réalisé par Maître Mohamed Wajdi Aydi.

De la précarité des migrants dans les villes de Tunis et de Sfax

L'enquête nationale sur la migration internationale réalisée entre juillet 2020 et mars 2021 montre que l'immigration en Tunisie s'est accentuée durant la dernière décennie dans le sillage des tensions géopolitiques (Tunisia HIMS, 2021). La multiplication de la traite des personnes depuis et vers la Tunisie contribue à la configuration de la migration internationale dans notre pays (FTDES, 2017 ; H. Boubakri, 2015). L'installation des immigrés est perçue comme provisoire⁵ même si elle a tendance à durer plus longtemps du fait des contraintes de la politique européenne de voisinage qui invite la Tunisie à adopter une approche sécuritaire (R. Ben Khalifa, 2022).

Le nombre des étrangers est estimé à 58.990 individus : 36,4 % sont originaires des pays d'Afrique subsaharienne. Les maghrébins représentent quant à eux 37% contre 6,5% provenant du Moyen-Orient et 18,5% sont originaires d'Europe. « *Le secteur des services, demeure le premier pourvoyeur d'emplois pour les résidents étrangers en Tunisie (61,1%), suivi par le secteur industriel (17,6%), la construction (14%) et le secteur agricole (7%). Le commerce et les services domestiques sont les services prédominants, employant respectivement, 16,8% et 11,6% parmi l'ensemble des occupés* » (Tunisia HIMS, 2021).


Ces indicateurs montrent que l'immigration internationale en Tunisie est essentiellement urbaine. En plus des travailleurs, les immigrés sont constitués d'étudiants qui s'installent dans les villes où sont implantées les Universités. En 2018, ils étaient estimés à 6500.

Les immigrés en Tunisie, notamment ceux en situation irrégulière sont fragilisés aussi bien par le contexte de crise économique que par l'absence d'une politique migratoire respectueuse des droits de l'homme. La crise de la Covid-19 a accentué la précarité des immigrés, notamment ceux qui travaillent dans les

³ <https://urlz.fr/iTX0>

⁴ <https://urlz.fr/iTX1>

⁵ Près de deux tiers des migrants des pays d'Afrique hors Maghreb (65,7%) ont l'intention de quitter la Tunisie.



services. « *La pandémie, dans son déroulement, exacerbe, de fait, les inégalités en les rendant plus visibles, et, souvent, plus dramatiques en termes de pertes d'emplois, de manques de ressources vitales, de conditions de vie, de logements, d'exposition à la maladie, de gestion de la vie domestique, de la relation conjugale* » (A. Mahjoub, 2021). Cette situation impose une intervention exceptionnelle de la société civile et des organismes publics dont les municipalités.

La vulnérabilité des immigrés en Tunisie a de nombreuses facettes :

- Un cadre juridique défaillant et non respectueux des droits de l'homme (C. Mediouni, 2022 ; Y. Akrimi, 2021 ; S Ben Achour, 2019). Face à certaines ambiguïtés l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire au niveau de la régularisation et de l'attribution des titres de séjour.
- Les immigrés subsahariens sont victimes d'actes racistes. De nombreuses agressions ont été dénoncées ces dernières années par des OSC. La multiplication des vidéos et photos sur les réseaux sociaux au contenu raciste et discriminatoire renforce les préjugés et forge des stéréotypes. L'adoption, le 9 octobre 2018, de la loi organique n°11 de 2018⁶ relative à l'abolition de toutes les formes de discrimination raciale ne peut régler le problème du racisme se elle n'est pas accompagnée d'une campagne de sensibilisation.
- L'obtention ou le renouvellement d'une autorisation de travail est très difficile à obtenir. De plus, le contrat des travailleurs étrangers a une durée déterminée⁷ qui ne dépasse pas une année renouvelable, en principe, une seule fois. Des exceptions sont prévues, mais elles donnent à l'administration une marge de manœuvre assez large (Mixed Migration Centre, 2020, p. 28-30). « *La précarisation du séjour oblige alors le travailleur à se soumettre aux conditions du marché informel en s'exposant aux abus et à l'exploitation les plus extrêmes* » (S. Ben Sedrine, 2018, p. 43).
- La non-maîtrise du dialecte tunisien par la majorité des immigrés impose des problèmes de communication, notamment avec les subsahariens, même si la Tunisie est un pays francophone.
- Les immigrés se trouvent souvent face à des malentendus à cause du déni de la diversité culturelle chez une partie importante des citoyens tunisiens.

⁶ JORT, 26 octobre 2018.

⁷ Article 258-2 du Code du travail.

- Les immigrés subsahariens ont de plus en plus tendance à se concentrer dans des quartiers particuliers, ce qui contribue à leur marginalisation. La concentration des subsahariens dans des lieux spécifiques sur une base communautaire est un facteur de marginalisation sociale.

Les municipalités : rouage essentiel, mais non encore reconnu, dans la gestion de la migration

Il importe de souligner que malgré la mobilisation de la société civile, la Tunisie n'arrive pas à mettre en place une politique migratoire inclusive et respectueuse des droits (M. Nasraoui, 2017). L'arsenal législatif relatif à l'entrée et à la circulation des étrangers et à l'accès au marché de l'emploi et aux services n'est en cohérence ni avec les exigences démocratiques, ni avec les engagements internationaux de la Tunisie (R. Ben Khalifa, 2022, C. Mediouni, 2022 ; S. Ben Achour, 2019, H. Boubakri, 2015).


Le code des collectivités locales⁸ ne fait pas allusion à l'immigration. L'approche sécuritaire adoptée par l'Etat tunisien sous la pression des pays européens a certainement influencé le législateur qui n'avait pas prévu une politique de proximité. Pourtant les services municipaux sont confrontés à des besoins spécifiques de la population allogène.

Face à l'absence d'une vision qui hiérarchise les actions à l'échelle nationale et locale en matière d'inclusion des immigrés dans le tissu urbain, les autorités municipales se trouvent face à de nombreux problèmes auxquels il est difficile de faire face, sans une interprétation large des articles 18, 200, 241 et 270 du Code des collectivités locales. Dans ce dernier article par exemple nous pouvons lire : « *L'administration municipale agit au service de tous les habitants dans le respect de la loi, conformément aux principes de neutralité, d'égalité, de sincérité, de transparence, de redevabilité, de continuité du service public et d'efficacité* ».

Les municipalités de Tunis et de Sfax donnent des exemples à suivre en matière d'adaptation d'une situation juridique, plus ou moins floue, avec la réalité du terrain. Deux facteurs principaux expliquent ces initiatives : l'engagement de certains élus locaux en faveur des immigrés et le travail de plaidoyer effectué par les associations de défense des migrants.

La crise de la pandémie de la Covid-19 a poussé d'ailleurs les responsables municipaux à aller plus loin dans l'interprétation du Code des collectivités locales, afin de répondre aux besoins imminents des immigrés. Lors des moments forts de

⁸ Voir la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, JORT, 15 mai 2018.



la pandémie de la Covid-19, l'UNHCR et l'OIM ont distribué des aides pour assurer la survie des immigrés en comptant sur la logistique et sur les orientations des services municipaux.

Médecins du Monde (MDM) a également porté secours aux populations vulnérables en Tunisie, notamment les victimes de trafic d'êtres humains, les immigrés et les réfugiés. Après la propagation de la Covid-19, MDM a organisé à Sfax une campagne de vaccination dans le but d'appuyer l'effort national qui n'a d'ailleurs pas exclu les immigrés, même ceux qui se trouvaient en situation irrégulière. La crise de la pandémie de la Covid-19 a fait prendre plus conscience aux services municipaux et aux acteurs de la société civile que leur rôle était primordial, car pour faire face aux urgences une politique de proximité était indispensable.

Les municipalités de Tunis et de Sfax œuvrent à faciliter les démarches administratives en matière d'état civil : les enfants peuvent être inscrits sur les registres d'état civil même s'ils sont nés hors du cadre du mariage. Les deux municipalités permettent aux immigrés qui ne disposent pas d'un titre de séjour régulier de légaliser leur signature, soit pour valider un contrat de location, soit pour compléter un dossier d'inscription universitaire ou un dossier de demande d'un titre de séjour.

Dans le cas d'un décès, les deux municipalités ont pris pour coutume de s'occuper de l'enterrement des immigrés dont la mort est naturelle ou accidentelle. La ville de Sfax prend également en charge l'enterrement des émigrés retrouvés sur les côtes après leur noyade. Ces pratiques ont mis les assises d'un dialogue entre les services municipaux et les immigrés. Les municipalités de Tunis et de Sfax facilitent, en outre, l'accès aux équipements sportifs et aident les associations des immigrés à organiser des activités culturelles dans les espaces ouverts et dans les maisons des Jeunes.

Les municipalités de Tunis et de Sfax collaborent avec des organismes de la société civile (IADH, Afrique intelligence, Terre d'asile, etc.) pour répondre à des appels à projets en faveur de l'inclusion des migrants et pour renforcer les capacités du personnel municipal en matière d'accueil de la population allogène. Ainsi des cycles de formation ont été organisés dans le cadre du projet « Pratiques d'inclusion des immigrés dans la ville » au mois de mai 2022 pour renforcer les compétences interculturelles (UNESCO, 2013) des agents municipaux et des acteurs de la société civile.




Recommandations pour promouvoir l'inclusion des immigrés dans les villes

L'inclusion des immigrés est un processus complexe qui nécessite l'intervention de plusieurs acteurs. Un guide publié par l'UN-Habitat souligne dix aspects de l'inclusion (Marie Price et Elisabeth Chacko, 2010) : l'inclusion économique, l'inclusion par le logement, par l'éducation, par les services publics de santé, par l'accessibilité aux espaces publics, par l'égalité des sexes, par l'expression culturelle, par les droits sociaux, par la participation politique ainsi que par la participation civique.

Sur ces différents volets les municipalités de Tunis et de Sfax – elles ne sont pas les seules communes d'ailleurs - ont montré une grande flexibilité et une capacité à mobiliser leurs moyens propres et ceux de la société civile et des organismes internationaux pour promouvoir le vivre ensemble et faire face à la précarité des immigrés.

Afin de mieux impliquer les municipalités dans l'inclusion des immigrés certaines recommandations devraient être prises en considération :

- Réformer le Code des collectivités locales de façon à donner explicitement un large pouvoir aux communes dans la gestion de l'immigration et la promotion du dialogue interculturel.
- Ne pas céder à l'approche sécuritaire dans le traitement des immigrés et prendre en considération leur rôle économique, social et culturel dans la société d'accueil. Ceci nécessite la promulgation d'une loi sur l'immigration et l'asile et l'adoption une stratégie nationale migratoire.
- Renforcer la coopération entre les municipalités, la société civile et les organismes internationaux, afin de renforcer les compétences de plaidoyer et de promouvoir les activités culturelles. Il importe aussi d'établir des réseaux ou des jumelages pour faciliter la coopération et le partage des connaissances.
- Organiser des cycles de formation pour les agents municipaux et les acteurs de la société civile pour favoriser l'appropriation des compétences interculturelles.
- Lutter contre la précarité par une politique de respect des droits de l'homme.
- Améliorer la connaissance des problématiques de l'immigration par un le développement des systèmes de collecte des données et de leur analyse.

- 
- Sensibiliser aux dangers du racisme et de la xénophobie, pratiques pouvant porter atteinte à l'image des villes tunisiennes.
 - Faciliter l'exercice des droits culturels par la population migrante en facilitant son accès aux espaces publics et en impliquant les artistes étrangers dans les projets culturels.
 - Mettre en place une stratégie pour capitaliser les expériences acquises en matière d'inclusion des migrants aussi bien dans les villes de Sfax et de Tunis qu'ailleurs.
 - Organiser des rencontres pour partager les bonnes pratiques et pour prévoir les problèmes à résoudre dans le futur.



Bibliographie

- Akrimi Yasmine (2021), *Droits des Migrants Subsahariens en Tunisie : Une Chaîne de Vulnérabilités*, Brussel International Center, Bruxelles.
- Ben Achour Souhayma, Libertés individuelles des étrangères et des étrangers en Tunisie. Les métèques de la République, Tunis, Heinrich Böll Stiftung, mai 2019.
- Ben Khalifa Riadh (2022), « Les contraintes de l’immigration et de l’asile en Tunisie depuis 2011 : les acteurs régionaux, nationaux et locaux », in Carole Billet, Estelle d’Halluin, Bérange Taxil : *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Paris, mare & martin, « coll. Droit & science politique », pp. 221-244.
- Ben Sedrine Saïd (Décembre 2018), *Défis à relever pour un accueil décent de la migration subsaharienne en Tunisie*: Fondation Friedrich Ebert, La Marsa.
- Boubakri Hassen et Sylvie Mazzella (2005), « La Tunisie entre transit et immigration : politiques migratoires et conditions d’accueil des migrants africains à Tunis », *Autrepart*, n° 36, pp. 149-165.
- FTDES (2017), *La migration non règlementaire en Tunisie*, Tunis.
- Jaidi Samar (2019), *La traite des personnes en Tunisie. Lecture des dossiers judiciaires. Etat des lieux réalisés dans 20 tribunaux de première instance*, FTDES.
- Mahjoub Azzam (2021), *Pandémie COVID 19 en Tunisie : Les inégalités, les vulnérabilités à la pauvreté et au chômage*, FTDES.
- Mixed Migration Centre (2020), *Les épreuves cachées d’une main d’œuvre invisible. La vie économique des réfugiés et des migrants en Tunisie*, Heinrich Böll Stiftung, Tunis.
- Mediouni Cyrine (2022), *Révolution et droits des personnes migrantes en Tunisie. Entre rupture et continuité*, Heinrich böll Stiftung, Tunis.
- Nasraoui Mustapha, (2017), « Les travailleurs migrants subsahariens en Tunisie face aux restrictions législatives sur l’emploi des étrangers », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 33, n°4, 166.
- Marie Price et Elisabeth Chacko, (2010) *Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices*. Prepared for UN-Habitat and UNESCO
- Statistiques Tunisie, Observatoire National de la Migration (2021), *Tunisia HIMS. Enquête nationale sur la migration internationale*.
- UNESCO (2013), *Compétences interculturelles. Cadre conceptuel et opérationnel*, Paris.