

“ACTUELLES”

POLITIQUES D’“IMMIGRATION” EN EUROPE. DU PRINCIPE D’HOSPITALITÉ À LA RÈGLE D’INHOSPITALITÉ

Se référer à la notion d’hospitalité, s’agissant d’immigration en France, semble relever d’un exercice cynique. Un ministre de l’Intérieur ne décrivait-il pas en 1997 les immigrés comme des visiteurs qui “viennent chez vous, s’y installent, ouvrent votre frigidaire et se servent” ? Les lois successives promulguées par des gouvernements d’orientation politique opposée, mais sans divergence sur ce point, ont eu pour fonction d’interdire, à tout le moins de limiter drastiquement l’entrée des candidats au séjour (travailleurs, membres des familles, mais aussi réfugiés politiques...). Les régularisations d’étrangers sans papiers qui vivent et travaillent, parfois de longue date, en France sont accordées de façon parcimonieuse et tatillonne, par crainte de provoquer un “appel d’air” où s’engouffreraient des hordes d’immigrants. Endiguer, interdire, limiter, contrôler... La notion même d’hospitalité semble hors de propos, voire suspecte, comme lorsqu’il a été question de créer des fichiers des “hébergeants” et des “hébergés”, de rendre responsables les premiers du départ des seconds en temps et en heure et de les appeler directement à la délation.

On pourrait objecter que ces mesures ont pour contrepartie des politiques dites “d'accueil” et “d'intégration” à destination des étrangers qui ont le droit d'être “chez nous”, les “réguliers”. Or, précisément, l'idée même de contrepartie signifie qu'aucun principe ni devoir d'hospitalité n'est reconnu en la matière. Le “balancement” entre ces deux aspects d'une même politique, constamment présenté comme de “bon sens”, est de fait fortement déséquilibré. La chasse aux “clandestins” place l'ensemble des étrangers sous contrôle, élève le soupçon en principe d'action et construit sous nos yeux une double frontière, une frontière externe aux marges de l'Europe et une frontière interne entre nationaux et étrangers, et entre nationaux selon leur “origine” et leur “phénotype”.

Dans un ouvrage récent, où des chercheurs de diverses disciplines s'interrogent sur ce qu'ils ont nommé “les lois de l'inhospitalité”¹, l'historienne Sophie Wahnich montre comment le principe d'hospitalité posé pendant la période révolutionnaire a cédé la place à une réglementation du séjour des étrangers et à un “principe républicain d'inhospitalité”². Au nom du cosmopolitisme des Lumières, l'hospitalité a été d'emblée instituée sur la base universaliste d'une relation entre égaux. Elle a rapidement fait l'objet d'une limitation pour les ressortissants des pays avec lesquels la France était en guerre, afin d'empêcher l'entrée d'espions et de contre-révolutionnaires, puis, en 1794, elle a fait place à l'instauration d'un “certificat d'hospitalité” établi par les pouvoirs publics locaux sur le témoignage de deux citoyens patriotes se portant garants de l'étranger. L'hospitalité a alors définitivement perdu sa valeur principielle pour devenir une “fonction civique”, dont le fondement est une relation inégale entre hôte accueilli et hôte accueillant.

Cette rupture asymétrique dans le rapport à l'hospitalité n'a, depuis lors, cessé de se creuser, jusqu'à la disparition même de toute référence

1. Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*. Paris : La Découverte, 1997.

2. Sophie Wahnich, “L'hospitalité et la Révolution française”, in *Les lois de l'inhospitalité*, op. cit.

à ce principe. Le “certificat d'hospitalité” a préfiguré les “papiers” (les titres de séjour et de travail et leur réglementation) et les lois sur la naturalisation, soit l'instauration de ce que Gérard Noiriel appelle “la carte et le code”¹. C'est dans ce cadre que sont définies, depuis la fin du XIXe siècle, les politiques dites d'accueil. Celles-ci s'insèrent dans ce qu'il est convenu d'appeler “politique d'immigration”. Or cette politique n'est pas une politique d'immigration *stricto sensu*. C'est d'abord, avec des variations selon les périodes, une politique de non immigration, en tout cas de limitation de celle-ci, et une police des étrangers². Pour le dire en termes bureaucratique-industriels, ces politiques ont pour objectif d'énoncer conjointement ce qui concerne le contrôle des flux (entrées, sorties) et ce qui relève de la gestion des stocks (les étrangers installés). Mais elles ont pour caractéristique de n'être réellement appliquées que lorsqu'il est question d'endiguer les flux d'entrée et de réduire les stocks. Car dans les périodes d'expansion économique et/ou de déficit de main-d'œuvre, elles ne sont généralement pas appliquées. Ainsi peut-on constater que les phases d'importantes vagues migratoires sont indigentes en matière de contrôle comme en matière de politique sociale en direction des nouveaux arrivants, au moment même où ceux-ci en auraient probablement le plus besoin.

— Jusqu'à la fin du XIXe siècle, le libéralisme a prévalu en matière de recrutement de main-d'œuvre étrangère dont l'initiative est revenue au seul patronat. Si l'instauration de la carte d'identité étrangère et la promulgation du Code de la nationalité ont alors ouvert la possibilité même de l'illégalité du séjour et de l'emploi, donc de la personne étrangère en France, le contrôle de l'État n'est réellement intervenu

1. Gérard Noiriel, *Le creuset français*, Paris: Éd. du Seuil, 1988.

2. Claude-Valentin Marie, “Le traitement de l'immigration en France : une police de l'étranger au service d'une politique d'opinion”, in Ida Simon-Barouh et Véronique De Rudder (éds.), *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société*, Paris L'Harmattan, 1999.

qu'avec la Première Guerre mondiale : accords de main-d'œuvre avec les pays alliés ou neutres et appel contrôlé à la main-d'œuvre coloniale (création, en 1916 du Service de l'organisation des travailleurs coloniaux et du Bureau des affaires indigènes).

— Au sortir de la guerre, de très nombreux services se trouvent en charge de tel ou tel aspect de la gestion et du contrôle de l'immigration. Les deux organismes créés en vue de mettre fin à cette dispersion (le Conseil interministériel de l'immigration et le Conseil national de la main-d'œuvre) resteront sans efficacité et l'État perd le monopole de l'immigration qu'il s'était réservé pendant la guerre. C'est donc encore le patronat qui, pour l'essentiel, recrute les immigrants, notamment à travers l'instrument dont il s'est doté à cet effet : la Société générale d'immigration (400 000 introductions entre 1924 et 1930).

Pourtant, la période des années vingt est marquée par une intense réflexion en vue de définir une doctrine en matière d'immigration. Dès 1930, trois grands principes sont posés : sélection des immigrants, politique d'assimilation, création d'un organisme unique et spécifique. Ces principes seront ensuite repris avec constance chaque fois que l'État a cherché à reprendre en main l'immigration.

La sélection des immigrants est censée s'appuyer sur six critères : un critère "d'assimilabilité" et de non subversion qui revient à un tri ethnico-racial, un critère démographique (familles jeunes pour répondre au sous-peuplement français), un critère professionnel (main-d'œuvre pour l'agriculture et l'industrie), un critère médical (avec établissement d'une "liste des maladies éliminatoires"), un critère de moralité (avec vérification policière) et, enfin, un critère politique (éviter les menées subversives)¹.

La politique d'assimilation suppose un encadrement institutionnel des immigrants (école, armée, police, paroisse...), leur dispersion sur le territoire, l'incitation à l'adoption de la langue et des normes et

1. Cf. Ralph Schor, "La gestion de l'immigration sous la IIIe République", in *Cahiers de l'URMIS*, n° 5, mai 1999.

valeurs françaises, et la fourniture ou l'aide à l'obtention de ressources matérielles (accès au logement et à la propriété, droits sociaux, égalité de salaire avec les nationaux).

La mise en place d'un organisme unique se heurte alors à l'opposition des partisans du libéralisme qui souhaitent laisser jouer librement l'offre et la demande, d'une part, et des communistes qui, avec les syndicats, défendent jusqu'en 1936 la libre circulation des travailleurs, d'autre part. Les autres partis divergent sur la définition de l'architecture et des prérogatives propres à cette future institution.

En fait, la crise des années trente et la descente vers la guerre et le régime de Vichy amènent une politique de répression : défiance envers les étrangers, dénaturalisations, rapatriements, puis gestion raciste de l'immigration, antisémitisme et politique collaborationniste.

— Après 1945, la volonté d'édicter une véritable politique d'immigration dont l'application serait confiée à un organisme unique ayant le monopole du recrutement est fortement réaffirmée (Ordonnances de 1945). En dépit de ce qui est souvent énoncé, les objectifs assignés à cette politique sont peu différents de ceux qui avaient été définis entre les deux guerres¹ : sélection ethnique (les frontaliers, les "proches") et par l'âge (politique de peuplement/repeuplement), tri professionnel (plutôt des travailleurs qualifiés), égalité de traitement (éviter les concurrences "déloyales") et promotion de l'assimilation (prévenir la formation de "noyaux allogènes"). L'Office National d'Immigration est créé en 1945, tandis que le projet d'élaboration d'une Charte des étrangers, déjà envisagée entre les deux guerres, restera sans suite.

Une fois de plus, c'est le laisser-faire qui va prévaloir dans la période d'expansion qui suit. Jusqu'en 1955, la multiplicité des règles anciennes et nouvelles et les contradictions entre elles sont telles que toute tentative d'organisation de l'immigration est impossible. Bientôt,

1. L'une des raisons de cette continuité est que les experts sollicités pour cette définition d'une politique sont pour partie les mêmes que les théoriciens de la chose avant guerre.

les immigrés entrent sans autorisation, trouvent du travail et recourent ensuite à la régularisation, laquelle leur est accordée sans difficulté (82 % de régularisés en 1968). Comme le remarque Vincent Viet, ce laisser-faire n'est pas un "laxisme", mais au contraire "une politique malthusienne et fort peu protectrice à l'égard des migrants" qui prennent seuls tous les risques liés à leur émigration/immigration¹. Les seuls qui font alors l'objet d'un contrôle et d'un encadrement sont les travailleurs coloniaux, notamment les Algériens : création, en 1956, de la Sonacotra (Société Nationale de Construction pour les Travailleurs Algériens) et du FAS (Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Musulmans d'Algérie en Métropole et pour leurs Familles) en 1958.

Les compétences de ces organismes seront élargies, après la fin de la guerre d'Algérie, à l'ensemble des immigrants, cependant que la limitation des entrées d'Algériens n'aura qu'un faible impact. Une nouvelle structure est créée en 1966, la Direction des Populations et des Migrations (DPM) au sein du ministère des Affaires Sociales, chargée de l'ensemble de la "question de l'immigration" : prévision, maîtrise, naturalisations et aide sociale.

— A l'approche des années soixante-dix, de nouveau, se manifeste une volonté de reprise en main de l'immigration. Le Rapport Calvez (1968) reprend l'essentiel des critères déjà proposés dans les années vingt, puis en 1945. Il propose — suivant des recommandations déjà anciennes d'experts démographes populationnistes et nationalistes² — de distinguer immigration de peuplement et immigration provisoire de travail. Les indéfectibles critères ethnico-raciaux issus de la période coloniale (les Blancs, chrétiens, "assimilables", d'un côté, les "autres inassimilables", de l'autre) reprennent du service. Ces propositions inspirèrent des projets en contradiction directe et flagrante avec les grands principes du Droit (national et international).

1. Vincent Viet, *Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration*, Rapport à la MIRE, 1997 (multigr.).

2. Hervé Le Bras, *Le sol et le sang*, Paris : Éditions de l'Aube, 1994.

Les problèmes sociaux, voire d'ordre public, posés par le développement des bidonvilles et l'habitat insalubre, le développement d'une campagne anti-immigrés sur le thème de l'"immigration sauvage" suscitent la multiplication de mesures de contrôle et de limitation (suppression des régularisations, quotas imposés aux Algériens, limitation de l'entrée des familles des immigrés, encouragements au retour...). Après la suspension de l'immigration de travail (1974), s'ouvre une période chaotique, au cours de laquelle une quasi-panique saisit l'appareil d'État dont l'expression est la tentative tous azimuts de restreindre les droits : empêcher le regroupement familial ou interdire l'accès au marché de l'emploi des membres des familles rejoignantes, provoquer le retour "aidé", sinon forcé, des non-Européens, fixer des quotas...

Cette période est caractérisée par l'instauration d'un "infra droit"¹ : les circulaires ministérielles restrictives, qui contournent le pouvoir législatif, souvent annulées ensuite par le Conseil d'État ou le Conseil Constitutionnel, et parfois reprises sous d'autres formulations, se multiplient. Déjà, si l'on ose dire, des grèves de la faim et des manifestations de soutien, attestent de la multiplication de situations impossibles et intenable provoquées par les politiques visant au refoulement des immigrés installés (perte de l'emploi entraînant celle du titre de séjour, tracasseries administratives sans fin, impasses légales et arbitraire du guichet...).

Depuis le milieu des années soixante-dix, la situation est aussi marquée par une forte politisation de l'immigration. C'est sous l'impulsion du renouveau politique de l'extrême-droite que cette question est instrumentalisée comme "enjeu national", à des fins de positionnement politique et de captation électorale. Cette droite nationale-populiste parvient sans grande difficulté à imposer un répertoire de questions — et même un lexique politique — qui seront

1. Danièle Lochak, "Observations sur un infra-droit", *Droit social*, mai 1976.

systématiquement repris par tous les partis politiques, fut-ce pour en contester la pertinence¹. Le clientélisme politique que suscitent les débuts de la décentralisation et les percées électorales du Front National entraînent une surenchère en matière d'affichage de rigueur, de contrôle, de répression. De même, l'expression active du racisme (discours, mais aussi actes discriminatoires) gagne des points contre le tabou relatif qui lui était imposé depuis la dernière guerre et les indépendances. Chaque gouvernement légifère d'urgence, pratiquement dès son installation, sur l'"immigration", n'introduisant que des nuances² par rapport aux lois précédentes, qu'elles n'abrogent d'ailleurs généralement pas complètement.

L'invention de la notion de "modèle républicain d'intégration", au début des années quatre-vingt-dix, et bientôt institutionnalisée, a eu pour objectif d'endiguer la montée du racisme et de contrer le discours du Front National. De fait, elle a participé directement de la politisation générale en proposant, puis en imposant un national républicanisme exclusif³. Elle a transformé la prétendue question de l'immigration illégale en source d'illégitimité de la présence des immigrants, même installés de longue date. Cependant, les situations inextricables se sont à nouveau multipliées après la régularisation de 1981, en grande partie du fait de la loi ou de son application (personnes qui perdent leur droit au séjour et deviennent, sur place, des "sans papiers", entraves au regroupement familial légal qui entraînent des regroupements de fait, personnes qui ne sont ni régularisables ni expulsables, expulsion de conjoints de Français, double-peine). La récente opération ponctuelle et restrictive de régularisation qui a répondu à la mobilisation des "sans papiers" et aux mouvements de solidarité qu'ils ont suscités n'a pas

1. Simone Bonnafous, *L'Immigration prise aux mots*, Paris : Kimé, 1991.

2. Ces nuances ne sont cependant pas sans conséquence pour les immigrés eux-mêmes, soumis à des injonctions administratives changeantes, voire contradictoires, quasiment d'une année à l'autre.

3. Françoise Lorcerie, "Les sciences sociales au service de l'identité nationale", in D.C. Martin (dir.), *Cartes d'identité. Comment dit-on "nous" en politique ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

"liquidé" ces situations qui continuent de se reproduire. La précarité est devenue la règle.

Comme d'ordinaire, donc, en situation de récession de l'emploi, les prises de position "musclées" et les mesures coercitives se sont multipliées, alors même que toutes les prévisions fournies par les organismes officiels (OCDE, BIT etc.) prévoient la reprise d'un mouvement d'immigration en Europe au cours des années deux mille¹.

Ce très bref retour sur ce qu'il est fictivement convenu d'appeler "politique d'immigration" montre les contradictions inextricables qu'implique nécessairement le diptyque contrôle des flux/gestion des stocks.

En période de contrôle et de répression de l'immigration, les politiques dites d'"assimilation", quelles que soient leurs vertus ou leurs tares de principe, sont donc, en quelque sorte, "minées de l'intérieur". Elles ont pour effet de construire une frontière interne entre les Français d'origine française (que l'on dit "de souche") et les Français qui ont ou auxquels on impute une origine étrangère (que l'on dit parfois, comme entre les deux guerres, "Français de papier"). Du coup, ces politiques couvrent les multiples discriminations que subissent ces personnes, discriminations dont les effets sont particulièrement virulents en période de crise. Surtout, ces discriminations s'institutionnalisent et deviennent un mode de gestion de l'immigration, d'autant que les lois contre le racisme et les discriminations restent lettre morte.

1. Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans. Rapport au Commissariat général du Plan*, Paris : Odile Jacob, 1995 ; OCDE, *Migration et développement, un nouveau partenariat pour la coopération*, 1994 ; D. Blanchet et O. Marchand, "Au delà de l'an 2000, s'adapter à une pénurie de main-d'œuvre", *Économie et Statistique*, n° 243, 1991.

La "rhétorique réactionnaire"¹ en appelle aux valeurs républicaines et à l'exorcisme universaliste pour disqualifier toute proposition visant à instaurer/restaurer des droits fondamentaux (dont le droit de circulation, inscrit dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et reprise dans le Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966)² et maintenir dans le mépris les cultures et les revendications minoritaires, sous le couvert de l'accusation de "communautarisme" dissident.

L'extension à l'Europe — dite, à très juste titre, "communautaire", au double sens d'exclusivité et d'exclusion que ce terme revêt désormais dans le vocabulaire prétendument républicain — de cette politique a des conséquences qui dépassent l'amplification d'échelle par déplacement des frontières. Les accords de Maastricht et de Schengen puis le traité d'Amsterdam ont fait leur les positions et les pratiques des pays les plus restrictifs en matière d'immigration et de circulation des ressortissants des pays "non-communautaires", comme en matière de refuge politique³. L'empilement des restrictions nationales rend suspect tout demandeur d'asile, tout candidat à une formation universitaire supérieure, tout époux ou épouse d'un couple dit "mixte", tout enfant issu de ces unions... L'hymne à la liberté de circulation des marchandises, des capitaux et de l'information s'accompagne d'une limitation de la liberté d'entrée (et de sortie, faute de garantie sur le retour) et d'une réduction drastique des droits des ressortissants non-communautaires installés dans cette Europe qui se clôt en forteresse.

Dans ces accords, l'immigration est systématiquement associée aux questions sécuritaires (terrorisme, trafics de drogue, mafias...). Les références aux Droits de l'homme, aux Droits de l'enfant (dont fait

1. O. Hirschmann, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris : Fayard, 1991.

2. Monique Chemillier-Gendreau, *L'Injustifiable*, Paris : Bayard Édition, 1998.

3. Il a fallu, en 1995, une modification de la Constitution française pour rendre facultatif l'accueil, sur le territoire national, des demandeurs d'asile.

partie celui de vivre en famille) sont réservées aux grandes déclarations principales, tandis que c'est la gestion et la police des migrants qui fait l'objet de dispositions concrètes (accords intergouvernementaux, déclarations, résolutions communes). Or celles-ci ne sont pas même votées par le parlement européen. Leur statut légal reste donc flou et sans contrôle institué¹.

Cette dérive vers une gestion et une police en lieu et place d'une politique explicite ouverte au débat, au contrôle et à la sanction, respectueuse des grands accords internationaux signés par les pays européens concernés est évidemment un grave recul démocratique. Elle marque la confiscation de l'État de droit par l'arbitraire national-étatique, lequel prend ses lois pour la Loi et son droit pour le Droit. Le déplacement au niveau de la Communauté européenne de ces pratiques régaliennes démultiplie l'arbitraire et le mue en principe supra-national universalisable, au mépris de droits fondamentaux censés être définitivement acquis. Il faut ici voir que c'est l'espace européen, tel qu'il se trouve défini par les gouvernants, les bureaucrates et les polices, qui est ainsi tout entier soustrait à l'action des citoyens. "L'immigration" sert de prétexte à l'adoption de mesures qui, de fait, restreignent les droits de tout un chacun.

Le principe d'inhospitalité est désormais le fondement même de la "politique d'immigration" de l'Union Européenne qui, d'ailleurs, se réclame officiellement du principe de "préférence communautaire". La France, si prompt à se présenter comme le berceau de l'Universalisme, participe directement à la définition et à l'application de dispositifs qui sont la négation même d'un tel horizon. Car ces dispositifs instaurent/restaurent une hiérarchie ethnico- raciale du monde et jusqu'au sein même de l'espace socio-politique européen.

1. Claire Rodier, "L'Europe et les exclus de la libre circulation", in *Les lois de l'inhospitalité*, op. cit.

Par cette voie se constitue la catégorie qu'Andréa Réa nomme les "sous-blancs" : "les *outsiders*, ceux qui ne sont ni blancs, ni laïcs, ni chrétiens"¹.

Ainsi, au delà de l'Europe-forteresse, s'ordonne un monde d'indésirables et de "sans droits", de "refoulés" du commun genre humain, par privation des droits qui sont censés revenir sans condition aux individus, aux personnes, à l'Homme. Jusqu'à la privation même du droit d'avoir des droits.

L'ère du découpage entre désirables et indésirables, avec et sans droits, légaux et illégitimes, "privilegiés" et parias, celle même de la superfluité d'une partie de l'humanité² est d'ores et déjà advenue. Elle est au centre de la construction européenne, au cœur de l'Europe politique d'aujourd'hui³.

Véronique DE RUDDER

1. Andréa Réa, "Le racisme européen ou la fabrication du 'sous blanc'", in Andréa Réa et al., *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles : Éd. Complexe, 1998.

2. Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris : Calmann-Lévy, 1961.

3. Marie-Claire Caloz-Tschopp, "Ce qui fait ... Ceux qui font le lit du totalitarisme néo-libéral à venir ?" (à paraître).