

# Politiques d'immigration : criminalisation ou tolérance ?

*Andrea Rea, licencié en sociologie et assistant au Centre de sociologie politique de l'université libre de Bruxelles en Belgique, membre du Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL).*

*Extrait de la pensée du midi de XX de 19.*

*Il est l'auteur ou le coauteur de nombreux ouvrages portant sur la citoyenneté, l'exclusion, l'immigration et le racisme. Dernier ouvrage paru : Jeunes Immigrés dans la cité, Labor, Bruxelles, coll. « La Noria », 2002.*

Mots clefs : migration, société.

.....

*Discours sécuritaires sur les politiques communes d'immigration, dispositifs de surveillance renforcés, expulsions... Mais en même temps, pratiques de tolérance arbitraires et campagnes de régularisation. L'Europe, par ce double jeu, crée-t-elle consciemment un sous-marché du travail ?*

.....

La dureté de certains discours politiques, la construction d'un Mur de l'immigration dans le sud de l'Espagne, le long de la ligne germano-polonaise, et tout le long de la côte italienne de l'Adriatique, la chasse aux « faux-demandeurs d'asile » et la coopération européenne en matière d'expulsion collective constituent autant de pratiques témoignant de la fermeture des frontières de l'Europe. Toutefois, des étrangers entrent en Europe, souvent légalement, deviennent des sans-papiers, d'autres y pénètrent clandestinement. Les campagnes de régularisation et la politique d'expulsion, certes violente mais limitée en volume, permettent de soutenir l'existence, en Europe, d'une politique de tolérance de l'immigration irrégulière. Cette tolérance ne repose pas sur des arguments d'humanisme ou de solidarité. Au contraire, cette politique de tolérance de l'irrégularité de l'immigration est la condition sine qua non du développement de la fonction économique de cette immigration :

faire de ces nouveaux migrants les nouveaux exploités du capitalisme mondialisé loin des protections et des garanties qu'offrent les législations sur le travail et la sécurité sociale. En somme, cette politique de tolérance est la forme nouvelle de la politique d'immigration européenne. Il ne s'agit plus de maintenir les immigrés dans une position intégrée bien qu'infériorisée comme ce fut le cas durant les années 1960-70. Au contraire, ils doivent être maintenus à la marge de l'Etat de droit et de l'Etat social, ce qui n'est possible qu'en laissant une partie des nouveaux migrants dans la clandestinité. Le discours sécuritaire sur le franchissement des frontières sert cette politique de tolérance intérieure.

---

## Accroissement des droits des européens et restriction des libertés Des étrangers

Le processus d'harmonisation des politiques européennes d'immigration et d'asile résulte avant tout de l'augmentation des droits et libertés offerts aux citoyens européens, et tout particulièrement la libre circulation des personnes. Cette dernière suppose le franchissement des frontières pour les ressortissants européens, mais aussi pour les étrangers. L'attribution de nouveaux droits, inscrits notamment dans l'article 8 du traité de Maastricht, tels que la liberté de circuler et de résider librement sur le territoire de l'Union européenne, s'accompagne de la constitution d'une politique européenne de contrôle des frontières externes et de la circulation des étrangers à l'intérieur de l'Union européenne. Si une logique politique, et démocratique, gouverne l'extension des droits des ressortissants de l'Union européenne, la politique européenne destinée aux étrangers s'organise au départ d'une logique sécuritaire. Cette dernière se constitue d'abord à partir de dénominations associant immigration et attributs criminogènes (criminels, trafic de drogue, traite des êtres humains, délinquants, etc.) faisant de l'immigration une affaire de

sécurité intérieure parce que l'immigration est fondamentalement interprétée comme une menace, pour l'ordre public et pour l'ordre social. Un changement de dénomination s'est opéré au cours de la période de la politique d'immigration zéro (1974-1993), la notion classique de « travailleur immigré » cède le pas à celle de « clandestin » ou de « réfugié », laissant entendre que le premier était un producteur alors que les deux autres figures sont des profiteurs. En outre, l'administration chargée principalement de l'immigration est de moins en moins les Affaires sociales (tant au niveau national qu'europpéen) et de plus en plus la Sécurité intérieure.

*Si une logique politique, et démocratique, gouverne l'extension des droits des ressortissants de l'Union européenne, la politique européenne destinée aux étrangers s'organise au départ d'une logique sécuritaire.*

Si l'attribution de nouveaux droits aux citoyens européens s'élabore au sein d'instances communautaires, la gestion de certaines questions relatives à l'immigration s'est développée à partir de procédures de coopération intergouvernementale au sein de trois regroupements européens principaux : Trevi qui traite du crime, le Groupe immigration qui aborde les liens entre immigration clandestine et criminalité, et enfin Schengen qui vise à supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Cette politique sécuritaire s'est construite ainsi dans un cadre intergouvernemental, à l'abri du contrôle démocratique que pouvaient jouer le Parlement européen ou les Parlements nationaux. La convention de Schengen, entrée en application le 26 mars 1995, porte sur les règles de franchissement des frontières extérieures et la nature des contrôles frontaliers, les conditions d'entrée sur le territoire Schengen, la lutte contre l'immigration clandestine, les sanctions envers les transporteurs, la politique des visas, les conditions de libre circulation au sein de Schengen et le traitement des demandes d'asile. Depuis le traité d'Amsterdam, le contenu de Schengen fait partie des matières

communautaires. Les pays qui ont ratifié la convention de Schengen ont aussi établi la liste commune des 130 pays soumis à l'obligation de visa parmi lesquels figurent presque tous les pays d'Afrique et d'Asie. La convention de Schengen qui porte aussi sur la coopération policière, la réalisation d'une banque de données (Système informatique Schengen - SIS) reprenant la liste des étrangers indésirables, à la définition imprécise, octroie un pouvoir discrétionnaire important aux autorités administratives et policières qu'aucun recours légal ne peut arrêter : l'inscription dans le fichier SIS vaut refoulement immédiat. Dès lors, on peut considérer que l'Europe de la libre circulation est, donc, aussi une Europe de la coopération policière, douanière, judiciaire, consulaire<sup>1</sup>.

---

## La politique de tolérance sans tolérance

La présence de nombreux étrangers au statut de séjour très précaire, séjour temporaire, séjour illégal, etc., est connue de la plupart des acteurs sociaux, économiques et politiques. Cette présence, somme toute massive, acquiert une visibilité lors des campagnes de régularisation. En additionnant toutes les régularisations européennes (Espagne, Italie, France, Belgique, Pays-Bas, etc.) au cours des dix dernières années, plus de deux millions d'étrangers ont obtenu un droit de séjour, et par conséquent une sécurité de séjour et des droits civils et sociaux. Depuis le début des années 1990, les pays européens du Sud et du Nord, tout en maintenant un dispositif de surveillance aux frontières extérieures, laissent venir de nouveaux étrangers en dehors de toute politique d'immigration. L'immigration zéro n'est pas une réalité, juste un discours politique visant à délégitimer la présence de nouveaux étrangers en Europe. Même si les Etats européens procèdent de plus en plus fréquemment à des expulsions collectives vers certains pays d'émigration, notamment en concluant des accords de réadmission, cette pratique semble

(1) Cf. D.-Bigo, Police en réseaux. L'expérience européenne, Presses de Sciences-Po, Paris, 1996.

2 Cf. D.-Dassin, A.-Morice et C.-Quiminal (dir.), Les Lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers, La Découverte, Paris, 1997.

J.-Burgers et G.-Engbergsen, De ongekende stad. (I) : Illegale vreemdelingen in Rotterdam, Boom, Amsterdam, 1999.

I.-Adam, N.-Ben Mohamed, B.-Kagné, M.-Martiniello et A.-Rea, Histoires sans-papiers, Vista, Bruxelles, 2002.

(3) La zone d'El Ejido, au sud d'Almeria en Espagne, est spécialisée dans la production de fruits et légumes sous 30-000 hectares de serres.

(4) Cf.-R.-Castel, Les Métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris, 1995.

(5) Cf. : C.-V. Marie, « En première ligne dans l'élasticité de l'emploi », Plein Droit, n° 31, p. 14-21, 1996.  
A.-Morice, « Précarisation de l'économie et clandestinité. Une politique délibérée », Plein Droit, n°-31, p. 44-50, 1996.  
Y. Moulier-Boutang, De l'esclavage au salariat, économie historique du salariat bridé, coéd. PUF/Actuel Marx Confrontation, Paris, 1998.

moins correspondre à une manière de réduire la présence d'étrangers en situation illégale qu'à une volonté de refréner les nouveaux départs à partir de ces pays.

*L'immigration zéro  
n'est pas une réalité,  
juste un discours politique  
visant à délégitimer  
la présence de nouveaux étrangers  
en Europe.*

Les recherches sur les étrangers en séjour illégal<sup>2</sup> démontrent que tous les étrangers ne sont pas contrôlés, que tous les étrangers contrôlés ne sont pas expulsés, que tous ceux qui sont enfermés dans des centres de rétention ne sont pas expulsés, que tous ceux qui ne sont pas expulsables ne sont pas régularisés. La politique d'immigration européenne n'est plus ordonnée comme par le passé. Elle allie fermeté aux passages des frontières et tolérance sur le territoire, bien que cette tolérance ne soit pas générale. La tolérance suppose qu'est admis ce qui pourrait être interdit. L'interdit subsiste toujours, il est une menace permanente. La politique de tolérance n'est pas une politique de citoyenneté. L'obtention d'un permis de séjour n'est plus un droit, il est une faveur étatique. La politique de séjour des étrangers n'est plus une politique d'attribution de droits, mais une politique de tolérance qui suppose l'octroi d'un grand pouvoir discrétionnaire aux agents chargés d'appliquer la politique d'immigration (police, fonctionnaires, etc.). Toutefois, cette dernière se déploie dans un contexte discursif d'intolérance. Aux pratiques de tolérance qui supposent de « rendre invisible » les nouveaux immigrés ou, au moins, une ségrégation spatiale, s'ajoutent des discours de criminalisation de l'immigration qui servent à légitimer d'une part la répression et la politique d'expulsion, et d'autre part le refus de faire accéder les sans-papiers au statut de citoyen. En outre, l'intolérance prend aussi la forme de discours et de pratiques racistes, particulièrement dans certaines zones du sud de l'Europe (par exemple à El Ejido<sup>3</sup>) où sont confinés de nombreux immigrés chargés du travail saisonnier dans l'agriculture. La criminalisation et le racisme servent de réservoir d'argumentaires justifiant le maintien de ces nouveaux immigrés dans une zone de

non-droit.

*La politique de tolérance  
envers les étrangers en situation illégale  
ne tient pas seulement à l'impraticabilité des  
expulsions massives et systématiques.  
Elle répond aux exigences économiques  
de certains secteurs d'activité.*

## Métamorphoses de l'exploitation

La politique de tolérance envers les étrangers en situation illégale ne tient pas seulement à l'impraticabilité des expulsions massives et systématiques. Elle répond aux exigences économiques de certains secteurs d'activité. Si les nouveaux migrants ne sont pas nécessairement tous dans des situations illégales ou d'exploitation économique, une partie d'entre eux sert à alimenter des segments spécifiques du marché de l'emploi. Sur ce point, il y a une convergence entre illégalité de séjour et fraude sociale (travail au noir). On peut même faire l'hypothèse que la volonté politique de maintenir les nouveaux migrants dans un statut de séjour irrégulier ou dans un statut de séjour très précaire constitue la condition du recours à cette main-d'œuvre dans des emplois non déclarés ou sous-payés. Certains segments des secteurs de l'agriculture, des bâtiments et travaux publics, des transports routiers internationaux, du nettoyage, de la nouvelle domesticité (surveillance des enfants et des personnes âgées), des restaurants et hôtels utilisent abondamment de cette main-d'œuvre. Ces segments constituent des appels à la main-d'œuvre immigrée. Ce recours fait partie des processus de dérégulation de la condition salariale et de la déréglementation des protections et législations sociales<sup>4</sup>. Les secteurs qui ont besoin d'une grande flexibilité, qui doivent faire face à d'importantes fluctuations conjoncturelles et saisonnières et dont l'intensité en main-d'œuvre peu qualifiée et faiblement rémunérée est forte sont particulièrement friands de ces nouveaux exploités<sup>5</sup>. La ségrégation spatiale imposée à ces travailleurs, dans certaines zones comme l'Andalousie ou la Campanie, ou l'invisibilité consentie dans les centres urbains entraînent

une limite des contacts avec les nationaux ou avec certains étrangers. Cette mise à l'écart et cette mise à l'abri du regard rendent d'autant plus difficile la constitution de mouvements de révolte contre les conditions précaires de ces immigrés. En outre, les liens entre ces travailleurs et les organisations syndicales sont pratiquement absents, interdisant de la sorte ces dernières à devenir des leviers de mobilisation. Alors que la société industrielle a fait de l'entreprise l'espace essentiel au départ duquel les travailleurs immigrés ont pu voir accroître leurs droits, y compris leurs droits civils, l'espace de travail n'offre plus cette opportunité. D'une part, les transformations actuelles du marché de l'emploi tendent à renforcer l'apartheid professionnel ; de nombreux travailleurs sans-papiers ne côtoient plus des nationaux et inversement. D'autre part, les travailleurs réguliers et les organisations syndicales ne s'approprient plus les luttes contre l'extrême précarité de ceux qui cumulent irrégularité du séjour et emploi illégal. Le corporatisme qui organise souvent certaines luttes syndicales est à la base de la formation d'un racisme de gauche, très répandu dans certains pays d'Europe du Nord, qui voit dans les nouveaux migrants une menace pour la politique du welfare, une source de remise en cause des acquis de l'Etat social. Et pourtant, le travail du sans-papier n'est, aujourd'hui, que la figure exacerbée de la dérégulation de la condition salariale. La forme que prend son emploi illégal (travail au noir, sous-traitance en cascade, entrepreneur sans entreprise, faux intérimaires, etc.) s'inscrit en continuité par rapport à celui occupé par des nationaux ou des étrangers en situation régulière.

*Le travail du sans-papier n'est, aujourd'hui,  
que la figure exacerbée  
de la dérégulation de la condition salariale.*

---

## Contourner les acquis du passé

La communication de la Commission européenne de novembre-2000 avait pour but de lancer un large débat européen sur les modalités de réouverture de l'immigration légale vers l'Union européenne aux travailleurs migrants. Les deux principaux arguments

avancés pour justifier l'élaboration d'une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants sont liés au recul démographique et à la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité. Cette communication n'a finalement suscité qu'un débat mineur, les Etats européens préférant garder la souveraineté sur cette matière. Toutefois, cette nouvelle politique d'immigration des Etats membres reste très balbutiante. Entre ouverture des frontières et immigration zéro, les Etats européens ne disent pas avoir choisi une option, à l'exception de l'Allemagne, autre que celle d'une non-gestion de l'immigration de travail effective bien qu'illégale.

On est en droit de se demander si le recours à une immigration clandestine ne répond pas aux exigences des deux mains droites de l'Etat : d'une part, la main conservatrice des gouvernements qui craignent d'aborder de front la question de la nécessité de l'immigration en raison de la pression des partis d'extrême droite et d'une opinion politique anti-immigrés, et d'autre part la main libérale du marché qui a besoin de nouveaux travailleurs flexibles, corvéables et faiblement rémunérés. Cette solution, combinant construction de l'immigration comme menace et politique de tolérance, permet aussi de contourner les droits acquis par les travailleurs immigrés et leurs familles lors de la précédente vague migratoire. En effet, la fin du cycle migratoire précédent, qui se termine au début des années 1980, a connu dans toute l'Europe une progression des droits des étrangers (titre de séjour permanent, possibilité de constituer des associations, droit de représentation du personnel dans les conseils des prud'hommes, etc.) et un assouplissement notoire des conditions d'accès à la nationalité. En n'inscrivant pas la nouvelle vague migratoire qui se développe depuis le début des années 1990, avec l'arrivée de migrants d'Afrique du nord et subsaharienne ou d'Europe centrale et orientale, dans la continuité des acquis de la politique d'immigration antérieure, il s'agit de supprimer les garanties légales des sans-papiers et de leur rendre difficile l'accès à la citoyenneté. Ces derniers ne sont même pas des citoyens de « seconde zone », comme on le disait naguère. Ils ne peuvent prétendre à des droits puisqu'ils ne disposent pas du droit premier, celui de séjour, qui leur ouvre la porte

aux autres droits. Ce n'est qu'exceptionnellement lors de la constitution de mobilisations collectives de sans-papiers et de citoyens que l'attribution des droits est octroyée, comme une faveur.

La politique européenne sécuritaire de contrôle de frontières semble ainsi organiser une pression permanente sur les nouveaux oiseaux migrants pour en faire des êtres invisibles mais laborieux, les valets des citoyens européens.

*Il s'agit de supprimer les garanties légales des sans-papiers et de leur rendre difficile l'accès à la citoyenneté. Ces derniers ne sont même pas des citoyens de « seconde zone », comme on le disait naguère.*

*Ils ne peuvent prétendre à des droits puisqu'ils ne disposent pas du droit premier, celui de séjour, qui leur ouvre la porte aux autres droits.*

