

OBSERVATOIRE DU MANAGEMENT
ALTERNATIF
ALTERNATIVE MANAGEMENT OBSERVATORY

FICHE DE LECTURE

Sans-papiers : l'archaïsme fatal

Etienne Balibar, Monique Chemillier-Gendreau,
Jacqueline Costa-Lacoux et Emmanuel Terray
1999



Camille Lacroix – Mai 2010
Majeure Alternative Management – HEC Paris – 2009-2010

Sans-papiers : l'archaïsme fatal

Cette fiche de lecture a été réalisée dans le cadre du cours « Histoire de la critique » donné par Eve Chiapello et Ludovic François au sein de la Majeure Alternative Management, spécialité de troisième année du programme Grande Ecole d'HEC Paris.

Editions La Découverte, *Sur le vif*, Paris, 1999

Première date de parution de l'ouvrage : 1999

Résumé: La politique de l'immigration et les impératifs de la « maîtrise des flux migratoires » sont devenus des enjeux électoraux majeurs. Depuis 1993 et le vote de la loi Pasqua, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France se sont durcies : les obstacles à la régularisation des étrangers en situation irrégulière se sont multipliés. Face à la question des « sans-papiers », posée de manière permanente et structurelle à la société française depuis quinze ans, les gouvernements peinent à apporter des réponses durables qui soient compatibles avec l'Etat de droit et le respect des libertés fondamentales. Il en va pourtant de l'avenir même de la démocratie. Deux ans après la parution, sous le gouvernement de Lionel Jospin, de la circulaire Chevènement du 24 juin 1997, qui ajoute aux dispositifs précédents des mesures restrictives, les auteurs dressent un état des lieux critiques de la politique migratoire française et s'interrogent sur les alternatives possibles, à l'échelle nationale et européenne, à la fermeture des frontières et au maintien dans la précarité des « sans-papiers ».

Mots-clés : travailleurs sans-papiers, délocalisation sur place, politiques de l'immigration, liberté de circulation, mobilité internationale, citoyenneté

Undocumented immigrants: a fatal archaism

This review was presented in the “Histoire de la critique” course of Eve Chiapello and Ludovic François. This course is part of the “Alternative Management” specialization of the third-year HEC Paris business school program.

Edition and city of publication: La Découverte, *Sur le vif*, Paris, 1999

Date of first publication: 1999

Abstract: Migration policies and mobility control have become key electoral issues. Since 1993 and the Pasqua Laws, conditions of entry and residence in France have been tightened for foreigners: obstacles to the regularization of illegal migrants have multiplied. Confronted with the ongoing and long lasting issue of undocumented migrants, governments find it difficult to offer an answer that is both sustainable and compatible with certain fundamental rights. Yet it is the future of democracy itself that is at stake. Two years after Lionel Jospin's government had promulgated the *circulaire Chevènement*, on 24 June 1997, which adds restrictive measures to previous legislation, the authors offer a critical analysis of French migration policies and question the existing alternatives, both at a European and at a national level, to closing the borders.

Key words: undocumented workers, “outsourcing at home”, migration policies, international mobility and citizenship.

Charte Ethique de l'Observatoire du Management Alternatif

Les documents de l'Observatoire du Management Alternatif sont publiés sous licence Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/fr/> pour promouvoir l'égalité de partage des ressources intellectuelles et le libre accès aux connaissances. L'exactitude, la fiabilité et la validité des renseignements ou opinions diffusés par l'Observatoire du Management Alternatif relèvent de la responsabilité exclusive de leurs auteurs.

Table des matières

1. Les auteurs et l'oeuvre	5
1.1. Brève biographie des auteurs	5
1.2. Place de l'ouvrage dans la vie des auteurs et contexte de sa parution	6
2. Résumé de l'ouvrage	11
2.1 Plan de l'ouvrage.....	11
2.2 Principales étapes du raisonnement et principales conclusions	11
3. Commentaires critiques	117
Avis de l'auteur de l'ouvrage	1Error! Bookmark not defined.
4. Bibliographie des auteurs	20
5. Références	22

1. Les auteurs et l'ouvrage

1.1. Brève biographie des auteurs

Etienne Balibar (1942)

Philosophe et universitaire, ancien élève de l'École Normale Supérieure, Etienne Balibar a enseigné la philosophie politique et morale à l'Université de Paris-X Nanterre jusqu'en 2002. Il a rejoint l'Université de Californie à Irvine comme professeur de français, d'anglais et de littérature comparée. Agrégé puis docteur en philosophie, son premier poste le conduit à l'Université d'Alger où il enseigne en tant que volontaire pour la Coopération, de 1965 à 1967. De 1981 à 2004, il dirige la collection "Pratiques Théoriques" aux Presses Universitaires de France en collaboration avec Dominique Lecourt. Etienne Balibar est membre du Conseil scientifique du CIEPFC (Centre National d'Etude de la Philosophie Française Contemporaine). Intellectuel engagé, il fait partie du comité de parrainage du Tribunal Russell sur la Palestine, dont les travaux ont commencé le 4 mars 2009.

Monique Chemillier-Gendreau

Professeur de droit public et de sciences politiques à l'université Paris-VII Denis Diderot, Monique Chemillier-Gendreau a toujours témoigné d'une pratique engagée du droit. Juriste reconnue pour son expertise en droit international, elle a mené de nombreuses missions de conseil auprès de pays en développement confrontés à des situations de conflits (Vietnam, Guatemala, Guinée-Bissau, Palestine) et travaille régulièrement pour des juridictions internationales. Militante des droits de l'homme, elle est la présidente d'honneur de l'Association Européenne des juristes pour la démocratie et les droits de l'Homme dans le monde (AEJDH) et l'un des membres du comité de parrainage du Tribunal Russell sur la Palestine. Ses travaux ont par ailleurs contribué à structurer l'encadrement juridique du mouvement des sans-papiers en France depuis la fin des années 1990.

Jacqueline Costa-Lascoux

Sociologue, directrice de recherche au CNRS et docteur en droit, Jacqueline Costa-Lascoux dirige, depuis juillet 2004, l'Observatoire des statistiques de l'Immigration et de l'Intégration (OSII). Elle est experte-consultante auprès du Conseil de l'Europe sur les questions liées à l'immigration et aux droits de l'homme. Elle a par ailleurs publié de nombreux travaux sur le thème de l'enseignement et du système français d'éducation. Elle est membre du Haut conseil à l'intégration, et a fait partie de la Commission Stasi sur la laïcité en 2003. Ancienne présidente de la Ligue de l'enseignement, elle a également dirigé le Centre d'études de la vie politique française (Cevipof-CNRS).

Emmanuel Terray (1935)

Anthropologue, ancien élève de l'École Normale Supérieure où il étudia la philosophie sous la direction de Louis Althusser (à l'instar d'Étienne Balibar) Emmanuel Terray est directeur d'étude à l'EHESS. Il a dirigé le Centre d'études africaines (EHESS-CNRS) de 1984 à 1991. Il mène sa première enquête de terrain en Côte d'Ivoire, où il s'installe plusieurs années comme chercheur et enseignant. Nommé doyen de l'École des lettres de l'Université d'Abidjan, il finit par quitter le pays en 1968 en conséquence de ses prises de position en faveur des étudiants contestataires en France et dans le pays. Il enseigne ensuite à l'Université de Paris VIII et soutient en 1984 un doctorat sur l'histoire du royaume Abron du Gyaman. Dépassant les limites de la monographie historique, son travail est accueilli comme un véritable traité d'anthropologie politique. Membre de la Ligue des Droits de l'Homme, Emmanuel Terray est engagé auprès des « sans-papiers » depuis plus de vingt ans et n'a cessé de témoigner publiquement en faveur des luttes de l'immigration. Intellectuel militant, il interpelle régulièrement les pouvoirs publics sur l'importance des revendications démocratiques portées par les travailleurs immigrés, et revendique la nécessité de mettre en œuvre une politique alternative de l'immigration, fondée sur la liberté de circulation et l'égalité des droits.

1.2. Place de l'ouvrage dans la vie des auteurs et contexte de sa parution

Sans-papiers, l'archaïsme fatal est un essai collectif et militant. Tous les auteurs de cet ouvrage sont des universitaires reconnus pour leur attachement aux droits de l'homme et à la défense des libertés fondamentales. A plusieurs reprises, leur engagement les a conduit à prendre publiquement position contre la politique migratoire mise en œuvre par la France, en particulier à partir des années 1990. Ils ont notamment fait partie des intellectuels qui se sont fortement mobilisés contre le projet de loi Chevènement qui déboucha, le 11 mai 1998, sur le vote de la loi « réglant l'entrée et le séjour des étrangers et du droit d'asile », dite loi RESEDA. Parmi les auteurs, trois ont été signataires de « l'appel des 17 » (nous l'avons reproduit ci-dessous) publié dans la presse le 5 octobre 1997 pour appeler le gouvernement à rompre avec l'esprit discrétionnaire et répressif des législations précédentes en matière d'immigration. Tous ont été à l'origine, ou partie prenante, d'initiatives et de mobilisations en faveur des sans-papiers, notamment au moment de l'occupation des églises Saint-Ambroise puis Saint-Bernard à Paris, en 1996. Jacqueline Costa-Lascoux et Monique Chemillie-Gendreau ont notamment fait partie du « collège des médiateurs » constitué le 9 avril 1996 à l'initiative de vingt-six personnalités afin d'intervenir auprès des pouvoirs publics en faveur des occupants en lutte pour leur régularisation. L'arrivée de la gauche au pouvoir en juin 1997 provoque des divergences entre ceux qui soutiennent la stratégie de compromis du gouvernement et les autres. Mais la plupart des intellectuels qui se sont positionnés aux côtés des collectifs de sans-papiers refusent le « consensus républicain » promis par la circulaire Chevènement.

L'ouvrage auquel nous nous intéressons tient une place particulière dans la vie des auteurs : deux ans après la fin du processus de régularisation ouvert par la circulaire Chevènement du 24 juin 1997 et les débats qu'elle a suscités, les auteurs revendiquent un droit d'inventaire. Les « déboutés » du droit au séjour sont des milliers, la moitié des demandes de régularisation déposées dans le cadre de la circulaire ayant été rejetées. Pourtant les associations et collectifs se sont mobilisés afin d'alerter sur ses manquements et l'impasse à laquelle elle risquait d'aboutir. En avril 1999, malgré le souhait du gouvernement Jospin de d'y apporter une solution, la question des sans-papiers reste entière. Ceux qu'on appelle désormais les « clandestins officiels » (selon l'expression de la commission d'enquête

sénatoriale qui a suivie) risquent de se demeurer des années dans l'illégalité. Les auteurs s'interrogent collectivement sur les conséquences de tels choix et apportent un éclairage thématique sur les dysfonctionnements de la politique de l'immigration en France et en Europe.

Appel des « 17 », publié par le *Journal du dimanche* le 5 octobre 1997

Droit à l'inventaire, maintenant

« Nous sommes des citoyens qui avons une idée exigeante de notre responsabilité dans l'histoire de notre pays et de sa démocratie.

Jamais nous n'accepterions de la limiter à la seule élection d'autres citoyens qui, de candidats fervents et modestes qu'ils seraient **avant**, deviendraient, sitôt **après**, des politiciens oublieux et méprisants et des législateurs inspirés bien plus par les calculs que dicte la prudence électoraliste que par le respect des principes qui fondent notre Constitution et donc nos lois.

De même n'acceptons-nous pas de nous métamorphoser tout aussi rapidement de citoyens sages et perspicaces que nous sommes à leurs yeux **avant**, en « pétitionnaires en tout genre » irréalistes et irresponsables comme ils le disent **après**.

C'est pourquoi, s'il le fallait, et il le faut, dès aujourd'hui nous nous réclamons d'un droit à l'inventaire.

Urgence oblige. Commençons par les lois sur l'immigration et le statut de l'étranger en France. Ce gouvernement avait promis concertation, dialogue, consultation. Qu'il dialogue donc pour de bon.

Il y a en France de nombreuses associations, certaines prestigieuses et au passé historique, à la modération insoupçonnable, et d'autres, plus récentes, plus radicales, plus turbulentes, dont nous pouvons ne pas partager toutes les options mais dont la connaissance et le travail de terrain sont indiscutables. Il s'agit de la Ligue des droits de l'homme, de la Cimade, du Mrap, du Gisti, de Droit devant!, etc.

Ces associations ont pour mission d'analyser de manière méthodique et éclairée les choix, les contenus des lois, les conséquences de leur application. Les permanents et les militants de ces associations ne sont pas de dangereux agitateurs ni des pérorateurs de salon mais des gardiens de la démocratie. Ils consacrent leur temps et leur compétences au service du droit, du bon droit, du bien public, de la citoyenneté et ont, bien plus que beaucoup d'autres, conscience et respect de la souveraineté de l'État.

Nous, citoyens « individuels », sommes redevables à ces représentants de l'esprit démocratique d'un apport considérable d'informations et d'éclaircissements précieux.

C'est pourquoi :

Nous demandons au gouvernement de ne pas se contenter de recevoir la visite de ces associations d'une oreille distraite par les « vociférateurs en tout genre », mais d'écouter attentivement leurs rapports, leurs critiques, de profiter de leurs conseils, de les considérer comme des partenaires utiles et nécessaires dans l'élaboration d'une politique promise différente.

Nous demandons au gouvernement de cesser de tergiverser et de biaiser avec ses propres engagements, de cesser de chercher à gagner du temps, c'est-à-dire d'en perdre et de faire perdre de l'espoir, de la vie, à des dizaines de milliers de sans-papiers dont le sort est suspendu comme avant les élections, à l'arbitraire de l'administration.

Nous demandons au gouvernement de ne pas s'en remettre sans autre forme de procès au rapport Weil. Que celui-ci offre quelques avancées, nous le reconnaissons. Cela ne nous empêche pas de regretter amèrement ses lacunes, ses reculs, ses bornes et ses oeillères.

Nous demandons au gouvernement de considérer que le récent avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme auprès du Premier ministre devient une base de travail sans pareil.

Et puis pourrait-on faire confiance à un gouvernement qui, ne voulant en vérité pas se défaire des lois Pasqua-Debré, tiendrait à conserver ces noms en voulant ignorer leur symbolique néfaste sous prétexte qu'ils ne signifient pas ce qu'ils signifient ? Dans quelle mesure pourrions-nous emboîter le pas d'un gouvernement qui veut nous faire croire que les mots n'ont aucune importance ? Où finit le juste ? Où commencent la ruse et le mensonge ?

Va-t-on ruiner l'avenir par des lâchetés éculées qui pourtant et depuis longtemps ont fait la preuve de leur inefficacité à freiner l'extrême-droite pour qui toute ambiguïté est un cadeau ? C'est dès maintenant qu'il faut entreprendre sans tarder la profonde pédagogie nécessaire. Ce ne sont pas les étrangers qui sont menaçants pour la France. Leur nombre est stable depuis longtemps. La menace est imaginaire. Pour la conjurer, il faut d'urgence restaurer le sens de l'hospitalité qui a déserté l'esprit de trop de Français.

Encore et encore nous demandons et aussi longtemps que nécessaire nous demanderons au gouvernement de proposer une loi juste, digne, humaine, bref une loi sur l'immigration à laquelle nous puissions enfin obéir, une loi qui fasse honneur à la France et assure à la gauche sa différence et peut-être sa chance de réussir. »

Signataires

1. Etienne BALIBAR, philosophe
2. Monique CHEMILLIER-GENDREAU, juriste
3. Patrice CHÉREAU, réalisateur
4. Hélène CIXOUS, écrivain
5. Père Henri COINDÉ
6. Gérard FROMANGER, artiste peintre
7. Francis JEANSON, écrivain, philosophe
8. Philippe LACOUÉ-LABARTHE, philosophe
9. Valérie LANG, comédienne
10. Ariane MNOUCHKINE, théâtre du Soleil
11. Stanislas NORDEY, metteur en scène
12. Michel PICCOLI, comédien
13. François TANGUY, théâtre du Radeau
14. Emmanuel TERRAY, anthropologue
15. Amiral Antoine SANGUINETTI
16. Laurent SCHWARTZ, Académie des sciences
17. Pierre VIDAL-NAQUET, historien

2. Résumé de l'ouvrage

2.1 Plan de l'ouvrage

Introduction : Rien n'est fini...

- I. Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place, par *Emmanuel Terray*
- II. L'illusion de la maîtrise, la politique migratoire en trompe-l'œil, par *Jacqueline Costa-Lascoux*
- III. Droit international ignoré, relations internationales de la France compromises, par *Monique Chemillier-Gendreau*
- IV. Le droit de cité ou l'apartheid ? par *Etienne Balibar*

Conclusion : les sept contrevérités du gouvernement

2.2 Principales étapes du raisonnement et principales conclusions

I. Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place

Le premier chapitre est consacré à la question de l'emploi des travailleurs immigrés sans-papiers dans de nombreux secteurs de l'économie française. Dépourvus de tout statut légal, ces travailleurs sont de fait des salariés sans droits, dont l'embauche sert les avantages d'une certaine catégorie d'entreprises et de patrons. Emmanuel Terray s'applique d'emblée à clarifier la notion de travail clandestin, qui mêle deux réalités distinctes souvent confondues : l'emploi des étrangers sans titre de séjour, exclus du travail légal, et celui des travailleurs français ou immigrés en situation régulière qui ont une activité déclarée et se tournent vers le « travail au noir » en vue d'un complément de revenus, de manière fréquente ou pas. La

situation de ces catégories de travailleurs, au regard du droit du travail et du rapport de force avec l'employeur, est donc tout à fait différente. Il est préférable, pour l'emploi des étrangers sans titre, de parler de « travail dissimulé » ou de « dissimulation d'emploi salarié », ce que reconnaît la loi depuis 1997. L'auteur souligne que l'emploi des étrangers en situation irrégulière est loin de constituer l'essentiel du travail illégal : en 1997, selon le rapport d'activité de la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal, il représentait 5% du total des infractions au code du travail relevées. Dans les secteurs où les « sans-papiers » sont les plus nombreux - le bâtiment, le commerce, l'hôtellerie, la restauration, la confection et l'agriculture -, leur embauche revêt une importance stratégique : elle permet à l'employeur de bénéficier des avantages de la délocalisation sans les coûts du transfert d'activité à l'étranger. En matière de salaires, de charges sociales, de conditions de travail, de docilité et de flexibilité, l'emploi d'une main d'œuvre étrangère sans titre de séjour, donc sans droits, précaire et fragilisée, représente une formule avantageuse pour les entreprises. L'emploi de cette catégorie particulière de travailleurs repose sur leur « vulnérabilité administrative » et l'indulgence dont bénéficient les employeurs de la part des pouvoirs publics. Pour l'auteur, il existe en effet une tolérance de fait qui s'applique aux entreprises embauchant des étrangers sans titre et qui relève d'une indifférence voulue. Malgré les mesures législatives mises en œuvre, les lois promulguées visant à durcir les sanctions et à contrôler davantage le travail au noir, les condamnations sont exceptionnelles et les donneurs d'ordre rarement visés.

L'application souple du dispositif législatif relève-t-elle d'une politique délibérée ? Emmanuel Terray s'interroge sur la volonté des gouvernements de lutter contre le travail illégal, alors que l'emploi des sans-papiers constitue une donnée structurelle de l'économie française : « le travail des étrangers sans titre, dans la mesure où il permet d'éviter les liquidations et les fermetures qu'imposeraient autrement la compétition internationale, permet de conserver à l'existence un nombre substantiel d'emplois tenus par des nationaux ou des étrangers en situation régulière : [leur] maintien sur notre sol assure la survie de toute une série d'activités complémentaires – encadrement, conditionnement, distribution, etc. – qui disparaîtraient dans une large mesure en cas de liquidation totale de la branche ». Dans certains secteurs, le travail illégal rémunéré à faible coût est devenu une condition du maintien de l'emploi des travailleurs nationaux réguliers. Quoique l'auteur reconnaisse les moyens limités de l'Inspection du travail en matière de contrôle des entreprises qui pratiquent l'embauche de sans papiers, il souligne la faible importance accordée dans les faits par les pouvoirs publics au respect du Code du travail : « il existe dans la législation des failles que

[les employeurs] savent fort bien utiliser pour s'assurer l'immunité. Ces failles sont liées pour l'essentiel à la sous-traitance en cascade et à la multiplication des sociétés-écran ». Il est d'autant plus difficile pour l'administration de sanctionner les donneurs d'ordres que lui revient la charge de la preuve : elle doit être en mesure d'établir que l'entreprise connaissait la fraude commise par son sous-traitant. Une mission quasi impossible. La sévérité des autorités s'applique moins aux employeurs qu'aux étrangers sans titre, que l'absence de papiers en règle maintient de fait à la disposition des employeurs illégaux. La logique implacable du dispositif ainsi développé conduit à faire perdurer, dans des proportions structurelles, un volant de salariés sans droits dans les entreprises françaises.

II. L'illusion de la maîtrise, la politique migratoire en trompe-l'œil

Dans le second chapitre, Jacqueline Costa-Lascoux met en lumière les difficultés auxquelles sont confrontées les politiques de l'immigration européennes. Alors que les migrations internationales sont une réalité incontournable de l'évolution des sociétés et de la mondialisation, appelant des réponses politiques pragmatiques, les gouvernements occidentaux accumulent les dispositifs répressifs dans l'espoir de maîtriser les flux migratoires selon les seuls intérêts nationaux. Il est illusoire de prétendre à une efficacité totale des politiques migratoires, souligne l'auteur. L'empilement des lois et des circulaires conduit les Etats à prendre des mesures arbitraires, en décalage par rapport aux réalités des phénomènes migratoires contemporains. En multipliant les catégories et les critères d'éligibilité à l'octroi de papiers, les gouvernements ont créé des dysfonctionnements auxquels les institutions sont mal préparées. Ils contribuent à exclure les étrangers du droit. La politique mise en œuvre par la France sous le gouvernement de Lionel Jospin, à l'été 1997, est ainsi pour l'auteur un bon exemple du compromis manqué entre « consensus républicain » et « pédagogie » : sur les 160 000 demandes de régularisations déposées dans le cadre de la circulaire Chevènement (juin 1997), 66 000 ont été déboutées, laissant des milliers d'individus dans le désarroi le plus total face à l'impasse. Les conséquences des régularisations au « cas par cas » sont multiples : elles créent les conditions des révoltes à venir et hypothèquent durablement l'avenir des immigrés sans titre en France. Jacqueline Costa-Lascoux dénonce la logique de la « capacité d'absorption » qui sous-tendent ces mesures : elles sont fondées sur des évidences fausses, telles que l'idée d'une porosité des

frontières à des flux incontrôlés d'étrangers, qui justifierait l'adoption d'une « physique pré-quantique » pour légitimer les critères de régularisations exceptionnelles des sans-papiers.

Tous ceux qui proposent une politique différente sont taxés d'angélisme ou d'utopisme. Mais pour l'auteur, il est nécessaire et possible de proposer une solution alternative à la fermeture des frontières. L'Europe doit sortir du fantasme de la forteresse assiégée et mettre fin aux dispositifs répressifs qui ont pour résultat, plutôt que de diminuer le volume global des flux migratoires, de créer des discriminations entre les migrants, « les uns porteurs d'une coopération internationale prestigieuse, les autres, transportant 'toute la misère du monde', 'le sous-développement à nos portes' ». Jacqueline Costa-Lascoux en appelle à une vision rénovée des mobilités transfrontalières, fondée sur une « liberté de circulation reconnue et organisée, [permettant d'établir] les bases d'une véritable politique de codéveloppement entre les Etats ». En préférant les analyses sommaires et le seul point de vue sécuritaire, les pays européens tournent le dos à l'étude des situations individuelles des demandeurs d'asile, au mépris du droit international, et mettent ainsi en œuvre des politiques à la fois « dangereuses pour les libertés et contre-productives ». L'accumulation des embûches administratives, loin de faire baisser le nombre de travailleurs clandestins, alimente en effet les réseaux de main d'œuvre illégale. En outre, un contrôle de l'immigration fondé sur la seule logique utilitariste des quotas mine les relations de la France avec les pays en développement. Elle opère un tri selon les nationalités entre les immigrés « choisis » et les indésirables. « Faudra-t-il [bientôt] préciser », écrit l'auteur, « combien de paysans soninkés pour un PD-G coréen, combien d'étudiants de préférence à des travailleurs manuels ou des réfugiés kosovars ? ».

Les choix quantitatifs et gestionnaires en matière d'immigration légitiment des pratiques peu conformes au principe d'égalité des personnes et de respect des libertés. La bureaucratie et ses chiffres priment sur l'individu, au détriment d'un examen des situations de vie et des réalités humaines. Certes, il est indispensable de déterminer les conditions d'exercice de la liberté de circulation, souligne l'auteur, afin de ne pas tomber dans l'illusion d'un droit d'aller-et-venir absolu, impossible à mettre en œuvre en pratique. Mais cette régulation ne peut se faire sans que soient reconnus les droits fondamentaux des migrants. L'Europe, dont la mobilité des personnes est inscrite dans le traité constitutif, doit s'efforcer de dépenaliser la condition des étrangers ressortissants d'un Etat tiers. Pour Jacqueline Costa-Lascoux, il en va de l'intérêt des migrants comme des pays d'installation : « comment faire comprendre que le respect des libertés fondamentales ne conduit pas au laxisme si souvent

redouté ? Au contraire, il est la condition d'une législation adaptée aux nouveaux phénomènes migratoires et le moyen efficace de réguler la circulation des personnes. Plus la mobilité est possible, moins les migrants tentent de s'implanter 'à tout prix' ; plus ils bénéficient de l'égalité des droits, moins leur force de travail est attractive pour les employeurs à la recherche d'une main-d'œuvre taillable et corvéable à merci ».

III. Droit international ignoré, relations internationales de la France compromises

Le titre du chapitre en définit clairement l'objet. Partant du constat que les choix effectués en matière de politique migratoire ont souvent conduit les gouvernements français à ignorer les règles du droit international, Monique Chemillier-Gendreau s'interroge sur les conséquences à long terme, pour les relations internationales de la France, du contournement de ses engagements. Elle renvoie dos-à-dos gouvernements de gauche et de droite, qu'elle juge enfermés depuis deux décennies dans la même approche idéologique de la question, et récuse l'idée d'un compromis possible entre respect de l'Etat de droit et politique de l'immigration répressive. L'ignorance des engagements internationaux pris par la France au regard des libertés individuelles et fondamentales conduit à dégrader son image à l'étranger, en particulier chez les pays source d'émigration avec lesquels elle entretient des relations étroites depuis des années. La « gestion comptable de l'immigration » repose en outre sur des analyses erronées selon l'auteur : le lien systématique qui est établi entre développement et baisse des flux migratoires est faux, au moins à court et moyen terme, est obère sérieusement les chances de réussite du codéveloppement dans les pays visés. Censée répondre à un besoin de renouveau de la politique française de coopération, cette politique suscite en effet la méfiance des pays partenaires de la France, du fait de son lien affiché avec les objectifs de réduction et de contrôle de l'immigration. De manière générale, les objectifs de la politique de coopération paraissent peu compatibles avec le durcissement des lois et des règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire national, qui restreignent l'octroi de visas pour les ressortissants étrangers notamment les étudiants, et entrave la liberté de circulation des migrants. L'attitude de la France en matière de politique migratoire a achevé de convaincre ses partenaires de ses intentions réelles en matière d'aide au développement : elle apparaît désormais conditionnée par les négociations en matière de contrôle des flux migratoires.

Monique Chemillier-Gendreau rappelle que les Etats, quoique souverains, ont pourtant des devoirs au regard des traités internationaux qu'ils ont ratifiés et qui obligent au respect de certains principes. La liberté de circulation, en particulier, bénéficie de la protection du droit international et européen. L'auteur cite notamment la Convention Européenne des Droits de l'Homme, protocole 4, article 2 : « Toute personne est libre de quitter tout pays, y compris le sien », la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et le Pacte International sur les Droits Civils et Politiques datant de 1966. Si la Déclaration est dépourvue de caractère normatif, bien qu'appartenant au patrimoine juridique des Etats membres, les principes contenus dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ont acquis un caractère obligatoire. Ils s'imposent donc aux législations nationales des Etats. Les gouvernements ne peuvent affirmer un droit inconditionnel à légiférer en matière d'immigration sans méconnaître les règles internationales auxquelles ils ont souscrit.

Contrairement à ce qui est généralement affirmé par les gouvernements au nom du même respect de la souveraineté nationale, les obligations internationales limitent le pouvoir des Etats en matière de politique migratoire. Un gouvernement ne peut, par exemple, restreindre comme il l'entend la liberté de circulation, sauf à justifier de raisons « limitativement énumérées, dont la principale tient à la sécurité nationale ». La lettre et l'esprit du droit international imposent également aux Etats de motiver tout refus de visa et d'entrée sur le territoire national à un étranger. Le respect du droit international est une composante essentielle de l'Etat de droit et un principe inscrit dans la Constitution française du 4 octobre 1958, rappelle Monique Chemillier-Gendreau : l'article 55 organise en effet la hiérarchie des normes et subordonne les lois nationales aux traités et accords internationaux. En l'ignorant, au nom des objectifs de la politique migratoire, les gouvernants bafouent l'Etat de droit, qu'ils invoquent trop souvent « avec désinvolture et de manière incantatoire ». Pour Monique Chemillier-Gendreau, l'affirmation selon laquelle la République a nécessairement le droit de déterminer les conditions d'entrée et de séjour sur son territoire est incomplète : elle occulte la nécessaire mise en conformité des dispositions nationales avec les libertés garanties par le droit international. Pour l'auteur, la base concrète des droits de l'homme n'est donc pas la citoyenneté, souvent confondue avec la nationalité, mais les engagements pris au plan international en faveur des libertés universelles.

IV. Le droit de cité ou l'apartheid ?

L'ouvrage se termine par une réflexion sur les notions de citoyenneté et de nationalité, en articulation avec la question du statut des étrangers en France. Etienne Balibar voit dans les débats qui ont entouré la législation Pasqua-Debré, puis son aménagement par la circulaire Chevènement en juin 1997, une interrogation de fond sur le « droit de cité » des travailleurs immigrés dans le « processus de transformation de la citoyenneté ». De la prise en compte des demandes de reconnaissance et d'égalité des immigrés, ou au contraire de leur mise à l'écart dépendra pour l'auteur la possibilité de « retracer une ligne de démarcation entre la 'police' et la 'politique' ». Dans les années 1970 et 1980, les mouvements sociaux impliquant les ouvriers étrangers et les « enfants d'immigrés » ont été à l'origine de nombreux débats sur le mode d'acquisition de la nationalité, le droit de vote des immigrés et la relation entre la citoyenneté et la nationalité. Quinze ans plus tard, ces questions ont cédé la place à des interrogations moins fondamentales d'après l'auteur, mais que les transformations de l'Etat-nation et des structures socio-économiques du pays tendent à remettre à l'ordre du jour.

« Avec ou sans papiers », les étrangers sont directement concernés par les modifications apportées au statut de citoyen à l'échelle nationale et internationale. Le décalage entre les pratiques administratives et les « exigences élémentaires de la vie des étrangers installés dans la cité » conduit à s'interroger sur le rapport entre les pratiques quotidiennes de la politique de l'immigration (visas, cartes de séjour, contrôles d'identité, circulation etc.) et les notions abstraites de « nation souveraines », « universalité des citoyens » ou « peuple ». Pour Etienne Balibar, les dérives de l'idéologie républicaine, dans le sillage de l'héritage colonial, et les discriminations générées par les blocages de la politique européenne en matière de politique migratoire tracent une alternative claire : ou la France choisit sur ces questions la voie de « l'archaïsme politique », au risque qu'il soit fatal à sa démocratie, ou les gouvernements renoncent à certaines pratiques dans le traitement des étrangers au nom de principes civiques « indiscutablement plus progressistes ».

Pour Etienne Balibar, l'exclusion des immigrés est « au cœur du malaise de la citoyenneté ». L'imbrication des pratiques et des discours tendant à justifier les méthodes répressives s'apparente à un « national-républicanisme » qui rend difficile toute tentative de rupture avec la gestion autoritaire du « problème de l'immigration ». Le nationalisme républicain, organisé autour de l'idée qu'il faut défendre l'Etat contre ce qui le menace – communautarisme, réseaux « criminels » d'immigration, idéologie « post-nationale », etc. –

conduit à un « durcissement des attitudes » de l'Etat dans de nombreux domaines : la justice, avec la double peine, l'administration, avec la résurgence d'un « racisme institutionnel » qui soupçonne de fraude un étranger dès lors qu'il réclame le bénéfice d'un droit. Cette politique conduit selon Etienne Balibar à une stigmatisation spécifique de l'étranger, par laquelle s'opère la distinction entre les citoyens protégés par des droits et ceux qui en sont dépourvus. Ainsi, « les citoyens nationaux se persuaderont que leurs droits ne sont pas nuls s'ils voient que ceux des étrangers sont inférieurs, précaires ou subordonnés à des manifestations d'allégeance (souvent baptisées 'signes d'intégration') ». L'auteur ajoute : « la grande équation instituée par les Etats modernes entre citoyenneté et nationalité commence alors à fonctionner à rebours de sa signification démocratique : non pas pour faire de la nationalité la forme historique dans laquelle se construisent une liberté et une égalité collectives, pour en faire l'essence même de la citoyenneté, la communauté absolue que toutes les autres doivent refléter ». Cette absolutisation de la nationalité constitue un facteur de dissolution des droits personnels, sociaux et politiques qui affecte et modifie le statut civique des immigrants. En privant les étrangers des droits du citoyen, en persistant dans des méthodes administratives acquises au contact de l'« indigénat », la France a ainsi entrepris un processus de « recolonisation de l'immigration ».

A l'échelle européenne, l'accumulation des motifs d'exclusion propres à chaque législation nationale, tend à construire des logiques d'apartheid vis-à-vis des étrangers non communautaires. Le traité de Maastricht attribue la citoyenneté européenne – dont le droit de vote aux élections locales dans le pays de résidence - aux seuls nationaux des pays membres, faisant des étrangers détenteurs de titres de séjour longue durée des citoyens de « seconde zone », « au service des Européens de plein droit ». Cet apartheid est source de nombreuses violences, d'ordre à la fois social, économique, institutionnel et idéologique. Elles touchent en priorité les sans-papiers. En marquant leur volonté de sortir de la clandestinité, ils sont devenus les acteurs d'une citoyenneté se construisant « par le bas » qui bouleverse les formes anciennes de la souveraineté nationale. Pour l'auteur, leurs luttes ont été des « moments privilégiés de développement de la citoyenneté active », aux travers desquels se sont affirmées des solidarités durables. Elles font émerger deux conceptions de la citoyenneté : l'une autoritaire et abstraite, l'autre articulée autour des droits de l'homme et qui laisse une place à l'engagement militant. Pour Etienne Balibar, cette dernière définition « sait que les avancées historiques de la citoyenneté sont toujours passées par des luttes et qu'il a fallu dans le passé non seulement faire 'la part des sans-part' (J. Rancière), mais forcer véritablement les portes de la cité ».

3. Commentaires critiques

Avis de l'auteur de la fiche

La richesse de cet ouvrage tient à la complémentarité des analyses qui y sont proposées : chacun des auteurs, selon ses compétences, a choisi d'étudier un aspect des politiques de l'immigration et de leurs implications. Tous combinent habilement les dimensions politique, économique et juridique de la question. Les auteurs prennent soin d'inscrire leur propos dans un cadre européen et international, ce qui renforce la pertinence des observations soulignées. Publié en 1999, l'ouvrage peut paraître daté. Sa lecture convainc du contraire. Certes, cet essai prend place dans un contexte politique, économique et social donné. En ce sens, l'ouvrage est « marqué » par son temps et l'époque dans laquelle il s'inscrit. Néanmoins l'état des lieux dressé et les propositions formulées sont largement valables pour la période actuelle. La « délocalisation sur place » est un phénomène qui persiste et alimente de manière structurelle les secteurs de l'économie française en main d'œuvre « sans-papiers ». L'emploi des étrangers sans titre de séjour est une réalité présente au sein de nombreuses entreprises en France. Quant aux réflexions sur le « droit de cité » et la tentation croissante d'un apartheid européen, relativement au statut politique et civique des immigrés, elles font écho à des réalités encore largement présentes aujourd'hui. Les critiques adressées à la politique migratoire sont pleinement d'actualité, tout comme les inquiétudes formulées concernant le respect du droit international et des libertés individuelles. En dix ans, la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers n'a cessé de se durcir, creusant chaque fois davantage l'écart entre les discours politiques et les pratiques administratives et de police. Les associations, aux côtés des migrants, dénoncent sans relâche la logique du « cas par cas » qui conduit les préfetures à accumuler les critères restrictifs pour mieux refuser les demandes de titre de séjour. La tendance répressive des politiques migratoires européennes s'est par ailleurs accentuée.

Les avertissements formulés par les auteurs il y a plus de dix ans doivent être entendus à nouveau aujourd'hui. Depuis les années 2000, la situation des étrangers en situation irrégulière n'a cessé de se dégrader, celle des réguliers et des conjoints étrangers a été fragilisée. Entre 2003 et 2007, trois lois successives visant à durcir les conditions de

regroupement familial ont été promulguées. Elles ont mis fin à la régularisation "de plein droit" après dix ans de présence sur le territoire. Les administrations sont devenues les agents d'une « politique du chiffre » qui génère des aberrations et fabrique de l'arbitraire. La « chasse aux sans-papiers » est devenue une activité majeure des services de police, qui s'étend aux services publics : les caisses primaires d'assurance maladie et les agences pour l'emploi sont désormais dotées de détecteurs de faux papiers et sont incitées à la délation. En 1999, au moment où paraît l'ouvrage, l'Etat français n'a pas encore décidé de mettre en place une politique de quota visant à augmenter le nombre effectif de reconduites à la frontière d'immigrés en situation irrégulière. C'est aujourd'hui chose faite. Cette politique malmène les libertés fondamentales et bafoue au quotidien, par les pratiques violentes qu'elle implique, les droits de l'homme. L'importance accordée par les auteurs aux revendications des sans-papiers et à leurs droits prend toute sa place dans les débats actuels sur les conséquences du projet de loi Besson et du Pacte européen sur l'immigration et l'asile voté en 2008 à l'initiative de la France.

On considère, sans qu'un chiffre exact et fiable puisse être donné, qu'il existe aujourd'hui en France entre 300.000 et 500.000 étrangers sans titre de séjour. L'accumulation des dispositions législatives restrictives et l'attitude des préfetures, qui refusent plus fréquemment le renouvellement des titres de séjour aux étrangers en situation régulière, fabrique chaque jour un peu plus de « sans-papiers ». Qu'une telle politique mène à l'impasse est une évidence. Il paraît clair qu'aucune solution durable à la question ne pourra être trouvée sans des mesures politiques volontaristes visant à faire sortir de l'illégalité ceux qui s'y trouvent plongés depuis des années. En montrant qu'une autre politique est possible, plus respectueuse de la personne humaine, les auteurs contribuent à transformer le regard sur les migrations internationales et les étrangers.

4. Bibliographie des auteurs

Etienne Balibar

- 1965 - *Lire le Capital* (en collaboration avec L. Althusser, P. Macherey, J. Rancière, R. Establet), Maspéro, 1965 (rééd. "Quadrige", PUF, 1996)
- 1974 - *Cinq Etudes du Matérialisme Historique*, Maspéro
- 1976 - *Sur la dictature du prolétariat*, Maspéro
- 1979 - *Ouvrons la fenêtre, camarades !* (En collaboration avec Guy Bois, Georges Labica, Jean-Pierre Lefebvre), Maspéro
- 1979 - *Marx et sa critique de la politique* (en collaboration avec Adré Tosel et Cesare Luporini), Maspéro
- 1985 - *Spinoza et la politique*, P.U.F.
- 1988 - *Race, Nation, Classe, Les identités ambiguës* (en collaboration avec Immanuel Wallerstein), La Découverte
- 1991 - *Ecrits pour Althusser*, La Découverte
- 1992 - *Les frontières de la démocratie*, La Découverte
- 1993 - *La philosophie de Marx, "Repères"*, La Découverte
- 1994 - *Lieux et noms de la vérité*, Editions de l'Aube
- 1998 - *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, Editions de l'Aube
- 1999 - *La crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx*, Galilée
- 2001 - *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, La Découverte
- 2003 - *L'Europe, l'Amérique, la Guerre. Réflexions sur la médiation européenne*, La Découverte, Paris

Monique Chemillier-Gendreau

- 1995 - *Humanité et souverainetés*, La Découverte
- 1998 - *L'injustifiable : Les politiques françaises de l'immigration*, Éditions du Centurion
- 2000 - *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, L'Harmattan
- 2002 - *Droit international et démocratie mondiale : Les Raisons d'un échec*, Textuel
- 2006 - *Qui a peur du XXIe siècle ? : Le nouveau système international*, Bertrand Badie, Saïda Bedar, Sophie Bessis, et Monique Chemillier-Gendreau, Broché
- 2007 - *Pourquoi Hiroshima ? : La décision d'utiliser la bombe atomique*, Barthélémy Courmont et Monique Chemillier-Gendreau, Broché
- 2008 - *Droit international public et droit international de l'environnement*, Olivier Mazaudoux et Monique Chemillier-Gendreau, Broché

Jacqueline Costa-Lascoux

- 1985 - *Les Algériens en France*. avec [Émile Temime](#), Ed. Publisud.
- 1989 - *De l'immigré au citoyen*. La Documentation française.
- 1992 - "Etranger citoyen". In : *Revue Raison Présente*, n° 103, 3e trimestre 1992. Nouvelles Editions Rationalistes.
- 1993 - *Logiques d'Etats et immigrations : Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-bas, Royaume-Uni*. dir avec [Patrick Weil](#), Paris, Kimé.

- 1996 - "Sur la laïcité". avec François Savignon, In : Les Cahiers rationalistes, n° 510, décembre 1996. Ed. L'Union Rationaliste depuis 1930, Paris.
- 1996 - *Les trois âges de la laïcité*. Hachette.
- 2000 - *Pluralité des cultures et dynamiques identitaires*. avec Marie-Antoinette Hily - L'Harmattan.
- 2001 - "L'ethnisation du lien social dans les banlieues françaises". In : *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 17, n° 2 : 123-128
- 2002 - *Malaise dans la scolarisation : rapport de recherche sur les processus de déscolarisation à Corbeil et Grigny - Essonne*. Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- 2004 - *Le voile, que cache-t-il ?* avec Jean Baubérot, Dounia Bouzar, Alain Houziaux - Editions de l'Atelier.
- 2004 - *Les hommes de Renault-Billancourt : mémoire ouvrière de l'Île Seguin, 1930-1992*. avec Émile Temime - Ed. Autrement, coll. Français d'ailleurs peuples d'ici.
- 2005 - "République et particularismes". Problèmes politiques et sociaux, tome 909. La Documentation française.
- 2006 - *Existe-t-il une spiritualité sans dieu ?* avec Paul Lombard, Ivan Levaï - Editions de l'Atelier, coll. Questions de vie.
- 2006 - *La laïcité à l'école : un principe, une éthique, une pédagogie*. avec Jean-Louis Auduc, Champigny-sur-Marne : SCEREN-CRDP Académie de Créteil.
- 2008 - *L'humiliation. Les jeunes dans la crise politique*. Les Éditions de l'Atelier.

Emmanuel Terray

- 1969 - *L'organisation sociale des dida de Côte d'Ivoire*, Abidjan, Annales de l'université d'Abidjan
- 1969 - *Le Marxisme devant les sociétés primitives*, Paris, François Maspero
- 1982 - *Guerres de lignages et guerres d'États en Afrique*, avec Jean Bazin, Paris, Éditions des Archives contemporaines
- 1987 - *L'Etat contemporain en Afrique* (éd.), Paris, L'Harmattan
- 1988 - *Lettres à la Fugitive*, Paris, Odile Jacob
- 1990 - *La politique dans la caverne*, Paris, Le Seuil
- 1992 - *Le Troisième jour du communisme*, Arles, Actes Sud
- 1994 - *Une passion allemande*, Paris, Le Seuil
- 1995 - *Une histoire du royaume abron du Gyaman*, Paris, Éd. Karthala
- 1996 - *Ombres berlinoises, Voyage dans une autre Allemagne*, Paris, Odile Jacob
- 1999 - *Clausewitz*, Paris, Fayard
- 2000 - *En substance*, avec Jean-Luc Jamard et Margarita Xanthacou (éds), Paris, Fayard,
- 2005 - *Traversées*, avec Jean-Paul Colleyn, Bruxelles, Labor
- 2006 - *Face aux abus de mémoire*. Préface de Christian Bromberger, Arles, Actes Sud
- 2008 - *Immigration : fantasmes et réalités*, avec Claire Rodier, Paris : Éd. La Découverte, « Sur le vif »

5. Références

Barron, P ; Chauvin, S ; Jounin, N et Tourette L. « Les sans-papiers grévistes contre l'hypocrisie générale », Le Monde, 2 février 2010

Spire, A. *Accueillir ou reconduire, enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'Agir, 2008

<http://ceaf.ehess.fr>

http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tienne_Balibar

http://fr.wikipedia.org/wiki/Jacqueline_Costa-Lascoux

http://fr.wikipedia.org/wiki/Monique_Chemillier-Gendreau

<http://www.russelltribunalonpalestine.org/pages/chemillier-1180938.html>

<http://www.bok.net/pajol/appel.html>