

Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 1)

Charlotte Lessana



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/549>
DOI : 10.4000/conflits.549
ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1998
ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Charlotte Lessana, « Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 1) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 31-32 | printemps-été 1998, mis en ligne le 16 mars 2006, consulté le 14 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/549> ; DOI : 10.4000/conflits.549

Ce document a été généré automatiquement le 14 novembre 2019.

Creative Commons License

Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 1)

Charlotte Lessana

CHARLOTTE LESSANA¹

Un "amas de mesures"², c'est ainsi que fut définie la loi Debré par ses défenseurs. Cette loi s'inscrit en effet dans la perspective d'une politique publique d'immigration conçue par l'adjonction de divers dispositifs légaux répondant à des problèmes éparés. Ainsi, les dispositifs pratiques de la loi sollicitent à la fois l'ordonnance sur l'entrée et le séjour des étrangers³, une partie du code du travail et du code de procédure pénale sur les contrôles d'identité. De plus, ces agencements, qui impliquent des effets pratiques, sont portés dans le débat parlementaire par une série de discours sur la clandestinité, la jeunesse, l'intégration, la sécurité, la cohésion nationale et la construction européenne. Cette hétérogénéité des pratiques et des discours quant à l'immigration n'est pas nouvelle.

D'après le rapport d'enquête sur l'immigration clandestine, le bénéfice des lois Pasqua est d'avoir "sensiblement étendu les conditions du contrôle d'identité, à la fois dans le but de lutter contre les infractions à la législation sur les étrangers et la délinquance en général et dans celui de s'adapter au nouveau contexte créé par l'entrée en vigueur de la convention de Schengen"⁴.

On le voit, la définition du statut des étrangers en France résulte d'un faisceau de pratiques issues d'une problématique très large où, au domaine sécuritaire (délinquance, fraude, contrôle des frontières et des identités) s'adjoignent les questions du travail et de l'intégration. Depuis la fin des années 80, les révisions législatives sur l'immigration engagent très souvent une modification du code du travail. De plus, émerge après le gouvernement de M. Rocard l'habitude d'évaluer l'urgence du contrôle des "clandestins" à l'aune d'une intégration dite, défailante⁵.

Nous analyserons, sous l'angle sémantique, le discours politique sur le thème de l'immigration à travers les occurrences du rapport Philibert, du projet de loi du ministère de l'Intérieur, des débats parlementaires et de l'adoption de la loi Debré. Il

s'agira de décrypter les discours politiques comme " des luttes d'appropriation ou de dépossession symboliques qui se jouent dans le lieu même de l'échange " ⁶

. Notre interrogation portera sur le rapport entre la volatilité du débat au Parlement et les pratiques sur l'immigration, en analysant la construction symbolique de l'immigration comme problème ⁷. Cependant, l'étude des possibilités de production des discours sera circonscrite à la seule arène politique et ne saurait s'attaquer véritablement à l'analyse des pratiques policières, administratives ou militaires ⁸

. Nous profiterons donc du fait que l'exercice des politiques partisanes au sein du Parlement est, pour partie au moins, un combat de mots par lesquels il convient de s'approprier les usages du langage comme autant de " signes-pouvoirs " ⁹, pour mener une enquête sur les glissements sémantiques qui, de la clandestinité au civisme, de l'intégration à " l'exclusion ", décrivent une révolution autour du terme immigré ¹⁰.

Il s'agira, dans un premier temps, de disséquer les rhétoriques ¹¹ de la loi, afin de comprendre comment, dans le cadre de la représentation nationale, se cristallise autour de l'immigration, une figure capable d'effectuer une jonction entre une multitude de discours désignant des menaces hétérogènes ¹²

. Nous considérerons le contenu sémantique du débat parlementaire comme rendant compte des rapports de pouvoirs au sein de la " droite " parlementaire et entre partis politiques ¹³

.

Les actes du langage politique

Le discours politique sur l'immigration en 1995-97 s'élabore dans un aller-retour entre proposition de loi, débats et rapport d'enquête. Il s'établit à travers les références à la fraude, la clandestinité, la délinquance et l'intégration, qui forment un réseau sémantique imbriqué ¹⁴

et construit l'immigration comme problème.

L'immigré est désigné par les multiples troubles qu'il provoque. Les dispositions pratiques de la loi Debré concernent à la fois les certificats d'hébergement, la remise du passeport lors d'une interpellation, l'utilisation par le ministère de l'Intérieur du fichier de l'OFPRA (Office de protection des réfugiés et des apatrides), le conditionnement du renouvellement (tous les 10 ans) du titre de séjour, les procédures d'expulsion et de comparution, l'étalement de la zone de contrôle d'identité aux frontières, le contrôle des titres de travail dans les lieux d'activité, les sanctions contre les employeurs étrangers, la prise des empreintes digitales de celui qui sollicite un titre de séjour, etc.

Pratiquement, toutes ces dispositions sont motivées par un ensemble de préoccupations de deux ordres : convaincre du péril d'une vague migratoire portée par des individus clandestins prêts à tout et, légitimer le danger de la différence culturelle qui persiste malgré la vie en commun dans le corps même de la nation. De la délinquance à la laïcité, du chômage à la place de l'islam, les glissements sémantiques s'organisent autour du catchword immigration ¹⁵, et profitent du fait que le terme immigré n'a pas de signification juridique propre.

La définition du Haut Conseil à l'Intégration : " En dépit de leur sens très différent, les termes d'étranger et d'immigré sont employés le plus souvent l'un pour l'autre. En réalité, il y a des immigrés qui sont restés étrangers et des immigrés qui sont devenus

français ", confirme cette ambiguïté, qui ouvre l'ordre juridique aux frasques de l'imaginaire social¹⁶

. Quant au rapport Philibert, il n'hésite pas, dès l'introduction, à sabrer dans la réalité, elle vraiment multiple de l'immigration ; la définissant, d'après le Trésor de la langue française (1789-1960), comme étant : " l'action de venir s'installer et travailler dans un pays étranger, définitivement ou pour une longue durée " ¹⁷.

A partir de là, c'est plutôt parce qu'il est supposé que les étrangers en France ont pour projet de s'installer, qu'il faut tout faire pour les empêcher de venir, ne serait que le temps d'un visa¹⁸. On comprend alors comment, pour certains, l'intention d'intégration est elle aussi suspecte. Ainsi, les interrogations de M. Bariani, député UDF de Paris, précisent les motivations des députés les plus durs : " Jusqu'où la société française peut-elle aller dans l'assimilation ou l'intégration de ceux qui acceptent les devoirs et les obligations ? " ¹⁹. Dans la même perspective, Mme Sauvaigo n'hésite pas à dire " nous sommes un peuple européen, de race blanche, de culture grecque et latine et de religion chrétienne ", auquel les immigrés ne peuvent s'intégrer.

Il est rare cependant de dire ouvertement que l'inassimilabilité est telle que même la volonté d'intégration ne suffit pas. Le discours dominant qui se traduit en loi préfère aborder la question à travers les références à la fraude ou à la délinquance.

Criminalité et étranger

La délinquance des étrangers

Comme en 1993, avec les lois Pasqua, la lutte contre la délinquance est l'un des objectifs clés de la loi Debré. " Lutter efficacement contre l'immigration clandestine, c'est œuvrer pour une amélioration de la sécurité dans les villes et les banlieues, non que les étrangers et tout particulièrement les clandestins soient des populations en elles-mêmes spécialement portées à la délinquance, mais parce que la précarité de leur situation les y porte nécessairement ", dit M. Debré, alors qu'à aucun moment les recherches n'ont montré un tel lien de causalité entre chômage et délinquance²⁰

. Mais, une fois cette correspondance donnée pour établie, il sera facile de faire de la délinquance l'opérateur sémantique²¹ principal du changement de registre : de la clandestinité à la violence des jeunes.

Si l'on se réfère à J. Langshaw Austin, il s'agit de faire passer un énoncé perlocutoire, destiné à emporter la croyance du récepteur, donc donnant lieu à une action, pour un simple énoncé constatatif (soit une affirmation). Car, le terme délinquance, dans ce contexte précis, désigne de façon indistincte l'irrégularité en elle-même, les délits des " clandestins " et l'attitude des délinquants en général. Ce transfert symbolique, créateur d'une nouvelle matrice de sens, porte dans le débat public une charge émotionnelle intense, car il " tire son impact des associations qu'il refoule " ²². Dans le contexte d'un projet de loi sur l'immigration " clandestine ", l'ambivalence du stigmatisme de la délinquance est de se rapporter sporadiquement à une jeunesse pour laquelle la clandestinité ne joue pas²³.

C'est en premier lieu " le caractère fortement criminogène du séjour irrégulier " ²⁴ que la loi et le rapport Philibert entendent " confirmer ". Aux Baumettes, explique ce dernier, " les étrangers en situation irrégulière représentent 49,62% de la population pénale étrangère, et 18,94% de la population pénale totale, ce qui dénote une très forte " sur-représentation " par rapport à leur proportion dans la population totale " ²⁵. En fait, s'il insiste sur l'importance des " infractions sur la législation des stupéfiants ",

c'est pour mettre entre parenthèses le fait que 33% des détenus le sont, précisément, en raison de l'irrégularité de leur séjour²⁶.

L'adjonction des menaces, de la précarité des clandestins à la délinquance des jeunes issus de l'immigration, se traduit dans le régime migratoire par le système de la " double peine " qui permet d'expulser les étrangers délinquants et l'inscription du thème de la " menace à l'ordre public " au cœur du système de résidence, touchant à la fois les immigrés et leurs enfants²⁷. En effet, le conditionnement de l'attribution de la carte de résident (1993), qui ruine la notion de plein droit (1984) cible la " seconde génération ", puisqu'il intervient pour les seuls attributaires jusque là exemptés de conditions et habilités de plein droit à avoir une carte de résident : les jeunes, nés en France de parents étrangers qui, n'étant pas devenus Français automatiquement à 18 ans et n'ayant (peut être) pas souscrit à une déclaration de volonté pour devenir Français entre 16 et 21 ans, obtiennent une carte de résident²⁸. La volonté de conditionner le renouvellement de cette carte redouble simplement cette stratégie²⁹.

Suivant cette même logique : la loi régularise une partie des sans-papiers, mais elle laisse à l'administration le soin de régler le sort des parents d'enfants nés en France qui ne seront Français qu'après 16 ans (en application du code de la nationalité) et des mineurs entrés hors regroupement familial après l'âge de 10 ans³⁰.

A partir du moment où le séjour des résidents de plein droit est conditionné par la " menace à l'ordre public ", le dispositif discursif de l'immigration se greffe sur le continuum de l'ordre public dans une allusion floue à la " seconde génération ". Liant guerre civile, attaques terroristes, morale civique et incivilités, l'ordre public est un autre opérateur sémantique, comme son alter ego, la sécurité intérieure. Sous l'ordre de son signifié, le sens désigné, selon le contexte, bascule d'une chose à une autre. Et dans la mesure où le discours politique et " légal " porte en lui une action, l'immigration devient un enjeu de sécurité, impliquant, plus ou moins implicitement, une connexion entre ennemi et immigré³¹. D'ailleurs l'importance de cette résonance symbolique n'est elle pas liée au fait que cette codification vient prolonger des pratiques judiciaires, administratives et policières ?

La cible de la " seconde génération " s'établit à travers la connexion latente entre extranéité culturelle et " menace à l'ordre public ". Ainsi, pour M. Philibert, président de la Commission d'enquête, l'intégration ne prend tout son sens que juxtée à " son contraire ", la " désintégration ", mettant en valeur le risque d'éclatement de la société française. Or, pour le député UDF, l'intégration concerne les étrangers, mais aussi les " quartiers " : " A l'autre bout de l'échelle, il n'y a guère de différence visible, selon leur origine, entre les jeunes des quartiers difficiles, perdus dans l'impasse du refus de l'ordre social (...) et dans une infra-culture qui mêle les formes dégradées de toutes les autres " ³². L'intégration, concept mou, lui permet de glisser des immigrés, au thème brouillé des banlieues.

Cette mise en réseau des répertoires discursifs illustre les modes de glissement d'un problème constitué à un autre. Elle approfondit l'hypothèse d'une construction de la figure d'un adversaire évanescent, sans trop préciser le rejet de l'autre. Pour rhétorique que ce soit, c'est aussi une prise de pouvoir sur le réel, tel qu'il est représenté³³.

Mais, remarquons aussi que les dispositifs légaux s'adressent, dans toute leur complexité, aux populations directement concernées, en venant perpétuellement remettre en question la légitimité de leur présence. En fait, cette suspicion s'incarne

dans la conception de pratiques permettant au gouvernement de s'assurer la loyauté des immigrés. Comme autant de signes d'allégeance, l'Etat réclame des preuves d'intégration telles que la volonté de devenir Français à seize ans, le choix de la fidélité française avec la souscription à la " déclaration de départ de l'hébergé " ou la carte temporaire d'un an qui constitue une sorte de période " probatoire " ³⁴

. Les politiques mettent en valeur des zones où se détectent des signes ou des dénis d'une intégration pressentie en terme de loyauté. Or, à leurs yeux, la délinquance est également comptable de l'allégeance républicaine ³⁵.

Ainsi, tout comme la " bonne intégration " se doit d'être couronnée par l'adoption de la nationalité française, le " séjour irrégulier " est déjà la preuve d'un faible respect des lois de la République. Du coup, partant d'une analyse de la " clandestinité ", toute la politique dite d'immigration en découle. Pour M. Colin, député UDF de Toulon, " Lorsque ce délit n'est pas réprimé, il obère toutes les possibilités d'accueil et d'assimilation de l'immigration légale, et grippe les mécanismes intégrateurs, tels que l'école ou le logement, en jetant la suspicion sur l'ensemble des immigrés, et même nos compatriotes issus de l'immigration " ³⁶

Ainsi, la volatilité du débat permet à chaque agencement pratique d'élargir la signification symbolique de sa portée. L'immigré comme l'immigration deviennent une sorte de mirage que donne à voir le discours politique.

Terroriste : étranger clandestin ou résident ?

Le lien immigré-terroriste qui se cristallise autour de l'islamisme, tire sa pertinence d'une autre manipulation symbolique. De façon symptomatique, la référence suprême à celui qu'il faut pouvoir " éloigner ", aborde à la fois la question de la clandestinité et de façon indirecte, celle de la délinquance.

D'emblée, la référence au terrorisme est constitutive de la politique des visas, car ce sont les attentats de 1986 qui la déclenchent. De plus, les différentes phases du plan Vigipirate ont établi un lien entre délinquance et terrorisme, puisque ses succès publics lui viennent de la baisse de la délinquance. Et lors des débats, certains orateurs n'hésitent pas à sauter le pas, utilisant la menace terroriste à des fins du contrôle de l'immigration.

Ainsi, quand la Commission des lois de l'Assemblée nationale analyse la loi modifiée par le Sénat et que son rapporteur, M. Mazeaud, approuve le rétablissement de la carte de séjour provisoire pour " l'étranger résident depuis plus de quinze ans ", Mme Sauvaigo suggère que cette disposition constitue une " prime aux étrangers condamnés à de lourdes peines ". Et M. Marsaud, député RPR de la Haute Vienne, soutenant cette mise en garde, ajoute que " si le texte est adopté en l'état un auteur d'attentat commis en 1986 pourrait recevoir une carte de séjour à sa sortie de prison en 2001 " ³⁷, oubliant l'existence du dispositif dit de la " double peine ". La jonction de la politique antiterroriste avec la lutte contre la délinquance et la clandestinité fait naître l'hypothèse de la construction d'un ennemi, qui est plus qu'un problème, car il a une volonté hostile. On s'aperçoit ici que la construction de la menace est rendue sensible par l'idée d'intrusion ; comme si l'immigré devenait un ennemi " intérieur ", se définissant en correspondance avec des ennemis extérieurs, les pays islamistes radicaux.

Cette articulation extérieur-intérieur est renforcée par l'instrumentalisation du terrorisme transnational islamiste au sein de la lutte antiterroriste. Après les attentats de l'automne 1995, dont la piste est retrouvée dans la banlieue lyonnaise, M. Toubon présente une loi sur " la répression du terrorisme " permettant, notamment, d'inculper pour terrorisme la personne qui héberge des terroristes, en connaissance de leurs activités³⁸. Quand le garde des sceaux est auditionné par la Commission d'enquête sur l'immigration (rapport Philibert), les députés manifestent un grand intérêt pour cet article, médiatisé, pour faire pièce au terrorisme islamiste. Mais, M. Toubon décourage leurs ardeurs, signalant que cette disposition vise en fait les Bretons hébergeant des Basques (que l'on ne peut inculper pour aide au séjour irrégulier puisque les Espagnols n'ont pas besoins de visa). Cependant, la légitimité symbolique de la mesure tient à la menace islamiste. La presse de droite associera en permanence ETA et les islamistes pour justifier la mesure malgré la difficulté de regrouper des faits aussi divers sous le vocable terrorisme.

Terrorisme et délinquance montrent l'ambiguïté de la référence à l'intégration dans la politique d'immigration, ainsi que le chevauchement des missions et des procédures de contrôle concernant délinquance, terrorisme et clandestinité.

L'hostilité que Murray Edelman définit comme une narration du passé et du futur rationalisant sous forme d'intrigue les mesures répressives, se retrouve autour de l'utilisation du concept d'intégration qui met en scène différence culturelle, islam et République. Le lien entre intégration des immigrés et répression de la " clandestinité " des " irréguliers " permet toutes sortes de glissements.

Ainsi, il semble que le discours sur l'intégration s'adresse plus à la " seconde génération " qu'aux migrants, tandis que celui sur la clandestinité a pour vocation de masquer cette cible, car si on prend le problème à l'envers, M. Philibert dit tout simplement : " le discours sur l'immigration clandestine, c'est le cache-sexe du discours sur l'immigration "³⁹. Les hommes politiques restreignent le champ du débat par peur d'être débordés. Cet ennemi, si volatile, a donc des inconvénients : il porte le risque d'un basculement vers une position ouvertement raciste.

C'est le sens de l'expression de M. Philibert : " avec les clandestins au moins on sait où on en est "⁴⁰. La légalité cherche donc à établir une discrimination en rupture avec le critère de l'origine. C'est pourquoi la désignation du " clandestin ", comme adversaire, est un moment clé de la construction du problème de l'immigration. L'insistance sur la " clandestinité " pousse d'ailleurs certains résidents à prendre position contre les sans-papiers qui semblent accrédi-ter l'idée que tous les immigrés sont des " clandestins ". On peut, d'ailleurs, se demander si l'effet " intégrateur " recherché dans la lutte contre l'immigration " clandestine " n'est pas justement de forcer les " immigrés légaux " à prendre parti, comme pour relégitimer leur présence.

<!--SPIP--> Altérité et illégalité : le fraudeur, le clandestin

Fraudeur et clandestin à la fois illégaux et illégitimes, relient en leurs noms, les multiples " boutures " du discours sur l'immigration. Mais ils sont aussi porteurs de nouvelles symboliques quant au poids économique et social de l'immigration. Selon la loi, ils portent atteinte à l'intégrité des frontières, aux règles du certificat d'hébergement, de l'asile et du regroupement familial, ainsi qu'à celles qui concernent l'efficacité de l'éloignement du territoire et le travail.

Dans la perspective d'une fraude potentielle, et dans la mesure où déjà " un visa est à l'évidence un atout décisif pour le candidat au séjour clandestin ", le certificat

d'hébergement est une " pièce stratégique pour le candidat à l'immigration clandestine "41. D'où sa nécessaire sécurisation. Le problème de la fraude en matière de certificat d'hébergement exaspère le sentiment d'incapacité des élus (qui sont souvent députés-maires42

). Fascinés et frustrés par l'idée qu'un étranger, suite à une visite, décide de rester contre leur gré, ils approuvent l'idée de renverser la responsabilité sur l'hébergeant, espérant renforcer l'inviolabilité de la loi43.

Auditionné par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, M. Debré explique cette " politique dissuasive ", en disant qu'il s'agit d'interdire " par la suite " à l'hébergeant " de nier avoir ignoré que l'étranger continuait à résider chez lui "44. La suspicion retombe une nouvelle fois sur le résident. C'est d'ailleurs sur la délation comme choix d'allégeance que se fera la mobilisation anti-Debré45.

Notons que l'hébergeant doit accueillir son hôte dans des " conditions normales ", définies par l'OMI (Office des Migrations Internationales), qui rappelle les conditions économiques fixées au regroupement familial et à l'obtention d'un visa. La politique des visas cherche aussi à anticiper la fraude potentielle en éloignant des " nationalités présentant un risque migratoire particulier ", certes " noyées dans un flux des demandeurs de bonne foi "46

. Mais, plus que la bonne foi, c'est la " stabilité socio-économique du demandeur " qui fait loi.

De plus, il n'est pas question pour le gouvernement de " désarmer les frontières " sous prétexte de liberté de circulation intra-communautaire. Une stricte politique des visas, disent les députés de la Commission d'enquête, n'affranchit pas d'un contrôle frontalier, d'autant que celui-ci est mis en danger par les accords de Schengen47

. Aussi, les deux méthodes se développent.

La loi, comme le rapport, considère les frontières comme des zones. Elle prolonge la possibilité, donnée depuis 1993 aux officiers de police judiciaire de contrôler les identités dans une bande de 20 km partant des frontières intérieures, par la possibilité de procéder à des visites sommaires des transports de marchandises. Cet article est typique du système de " compensation " des procédures communautaires. Ainsi, tandis qu'une mesure comparable existait dans le code de procédure pénale pour tous les contrôles, le dispositif est renforcé, mais cette fois dans l'objectif du seul contrôle des clandestins et des passeurs. Il s'agit, en effet, de contrôler les transports de marchandises, car selon M. Debré " l'atelier clandestin est très souvent le point d'aboutissement d'une filière clandestine "48

. Le souci d'unifier les pouvoirs des agents de la DICCILEC (Direction Centrale du Contrôle de l'Immigration et de la Lutte contre l'Emploi des Clandestins) et des douaniers est justifié, comme souvent, par la pratique : " leurs missions se rejoignent ", indique le rapport Philibert.

La manœuvre permet de prétendre résister à l'affaiblissement des contrôles frontaliers intra-européens en continuant de porter le contrôle sur les frontières. Cet impératif de contrôle aux frontières se double d'une logique complémentaire, celle des contrôles internes (inspection des ateliers), initiée justement en compensation des efforts faits pour la libre circulation. Pratiquement et symboliquement, la perspective d'un meilleur contrôle des frontières cible, en fait, l'identification des étrangers.

Le travail, la clandestinité et l'étranger

Tandis que le thème du coût social de l'immigration, revendiqué par le discours des députés du rapport Philibert, reste dans l'ombre, le travail législatif insiste sur l'importance du travail illégal chez les " clandestins ". Depuis le début des années 90, mais partant d'une trajectoire bien plus ancienne, la répression du travail clandestin est systématiquement associée au travail des " clandestins ", alors même que celui-ci ne représente que 10% des infractions sur le travail illégal⁴⁹. Mais l'argument se veut plus logique que statistique (la clandestinité entraînant l'illégalité des moyens d'existence).

Lorsqu'en octobre 1996, M. Debré annonce une possible modification de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers, associée à une discussion sur la répression du travail clandestin, il reprend la tactique de la loi du 31 décembre 1991 (gouvernement Cresson), intitulée loi " renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France " ⁵⁰. Et, si M. Léonard, rapporteur de la loi sur le travail illégal remarque lui-même que l'emploi d'étrangers sans titre représente " 10% seulement des salariés illégalement embauchés ", c'est pour affirmer, comme le rapport Philibert et le ministre de l'Intérieur, que " au-delà des chiffres, le travail illégal constitue un puissant moteur de l'immigration irrégulière " ⁵¹.

.

On aura compris que, politiquement, le thème du travail clandestin ouvre sur une rhétorique très malléable, celle de " l'esclavage moderne ". Ainsi, M. Debré évoque au Sénat " des ouvriers d'origines lointaines travaillant dans des conditions sordides ". De même, le rapport Philibert dénonce les conditions des ateliers clandestins, " souvent proches de l'esclavage ", en particulier dans la " communauté asiatique ".

Ce thème permet de coupler l'idée de répression à celle de préservation des acquis sociaux, récupérant le répertoire " de gauche " sur les droits sociaux et répondant à la vocation humaniste des courants démocrates chrétiens. Il renvoie aussi aux " délocalisations internes " (susceptible de séduire les courants souverainistes du RPR, du FN ou du Mouvement des Citoyens). A l'attention des " libéraux ", le travail clandestin " fausse le jeu de la concurrence " ⁵².

. Enfin, l'insistance sur l'importance des " filières organisées " permet de satisfaire ceux qui sont effrayés par la multiplication des " zones de non-droit ". Il s'agit donc d'une rhétorique de l'acceptabilité sociale, alliée à une pratique de localisation des " clandestins ".

De façon très symbolique, les lois sur le travail illégal et sur l'immigration sont examinées à une semaine d'écart et deux articles voyagent de l'une à l'autre⁵³. D'ailleurs, à l'Assemblée nationale, M. Debré n'hésite pas, pour motiver son choix d'une " coordination des deux textes ", à dire : " sur 21 543 salariés employés illégalement, à un titre ou un autre, 43 % sont étrangers ". " A un titre ou un autre ", signifie qu'il mélange, bousculant les chiffres, les étrangers sans titre de séjour et les étrangers réguliers employés illégalement. Au prétexte que l'amendement, qui donne la possibilité aux forces de police d'établir des procès verbaux sur les lieux de travail, modifie le code de procédure pénale, le dispositif sera présenté au titre de la loi sur l'immigration. Ce qui implique que si les officiers de police judiciaire peuvent fouiller les ateliers, c'est pour y trouver des étrangers sans titre⁵⁴.

De fait, la loi, élargissant les pouvoirs de la police en matière de travail clandestin, lui offre plus de latitude pour rechercher des étrangers sans titre. Car, tandis qu'en 1994 la police n'a participé qu'à 14 % des verbalisations sur le travail illégal, elle a opéré 38%

des procès verbaux concernant l'emploi d'étrangers sans titre de séjour employés clandestinement⁵⁵. En fait, avec la création de la DICCILEC qui remplace la police de l'air et des frontières, le travail clandestin est devenu un volet parmi d'autres de la recherche " d'irréguliers ". Le but est de poursuivre les étrangers sans titre là où ils sont, quitte à cibler la recherche par nationalités et secteurs d'activité. Ajoutons que la problématique est aussi celle de l'identification⁵⁶. Ainsi, le rapport Philibert propose de généraliser les " badges d'identification " portés par les salariés du bâtiment dans les Alpes maritimes.

Pour preuve qu'il s'agit moins de lutter contre le travail illégal que de débusquer les " clandestins ", la volonté de sanctionner les donneurs d'ordres a totalement disparu. Et, tandis que l'amendement socialiste proposé au Sénat, tendant à établir une présomption de complicité du donneur d'ordre (qui aurait renversé la charge de la preuve) est repoussé, la sanction concernant les " employeurs étrangers " est aggravée. On comprendra symboliquement que si les travailleurs au " noir " sont exploités, c'est que leurs patrons sont surtout des " exploiters étrangers ". Bref, s'il y a une efficacité de la lutte contre le travail illégal, elle concernera les étrangers.

D'ailleurs le choix des sanctions rappelle qu'il ne s'agit pas de n'importe quel délit. La loi prévoit de retirer la carte de séjour temporaire ou la carte de résident à " l'employeur étranger " qui emploie un " travailleur étranger " en violation des dispositions du code du travail⁵⁷. Si le travail illégal était auparavant conçu comme un détournement fiscal, il est clairement perçu, depuis la circulaire du 29 novembre 1995, comme aggravant la situation de l'emploi, devenu cause nationale⁵⁸.

. Tout ce passe comme si, rejetant la thèse frontiste (" 3 millions de chômeurs ce sont 3 millions d'immigrés de trop "), les hommes politiques accréditent malgré tout l'idée que les " clandestins " font disparaître le travail en occupant des postes au " noir ". Au détour d'un problème beaucoup plus général, la figure stigmatisée du " clandestin " permet de faire resurgir la thématique du coût économique de l'immigration, tout en enracinant l'idée d'une lutte active contre le " travail clandestin ".

Dans la dynamique de désignation de l'ennemi, où cohabitent des pratiques hétérogènes et un discours qui tente d'en unifier le sens, le " clandestin " et le fraudeur deviennent, parce qu'ils ont franchi le Rubicon de la loi, les relais de l'assignation qui tend à démontrer que les immigrés doivent être reconduits. L'opprobre univoque sur le fraudeur et le " clandestin " permet d'amalgamer plus avant les liaisons frauduleuses entre immigration, terrorisme, délinquance et chômage à travers des actes symboliques et des pratiques qui visent surtout à l'identification et à " l'éloignement ".

La rhétorique de " l'éloignement effectif " cherche, elle aussi, à " unifier " le criminel, l'illégal, le débouté, le fraudeur, le délinquant sous la catégorie " d'éloignable ". En effet, c'est surtout par les pratiques " d'éloignement ", voire d'emprisonnement que les différentes nuisances de l'immigration doivent être résolues.

NOTES

1. Je remercie Didier Bigo, Amélie Blom et Laurent Bonelli pour leur relecture attentive de cet article qui reprend des hypothèses développées dans un mémoire de DEA effectué sous la direction de M. Guy Hermet à l'IEP de Paris, septembre 1997.
2. Selon le mot même de M. Michel, attaché parlementaire de M. Debré.
3. L'ordonnance de 1945, " relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France " est intégrée au code pénal.
4. Rapport de la commission d'enquête sur " l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France ", Documents d'information de l'assemblée nationale, rapport n° 2699, avril 1996, 2 tomes. Constituée en octobre 1995 à la demande du groupe RPR de l'Assemblée, cette commission remit un rapport qui prit rapidement le nom de son président, le député UDF de la Loire, Jean-Pierre Philibert. Précisons que son contenu fut fortement influencé par le rapporteur, Suzanne Sauvaigo, alors député RPR des Alpes Maritimes.
5. En décembre 1989, suite à l'échec du PS aux élections législatives partielles attribué à la " souplesse " de la politique menée vis-à-vis des étrangers, le porte-parole du gouvernement Rocard déclare à la sortie du conseil des ministres : " La France ne peut plus être une terre d'immigration " et préconise " l'intégration des résidents étrangers installés durablement ". Le Quotidien de Paris, 7 décembre 1989. Autre exemple, en 1996, M. Debré déclare à la Commission des lois de l'Assemblée : " Sans préjugé ni volonté polémique, l'objectif du Gouvernement se résume dans une formule " immigration irrégulière zéro ", gage de cohésion sociale et d'insertion dans la communauté nationale des étrangers en situation régulière ". Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3103) portant diverses dispositions relatives à l'immigration, par Pierre Mazeaud, 5 décembre 1996, p. 13.
6. Simone Bonnafous, " Analyse du discours, lexicométrie, communication et politique ", in Langages, n° 119, 1995, p. 69.
7. Pour Murray Edelman les problèmes sociaux sont des constructions idéologiques qui " désignent qui est vertueux ou utile et qui est dangereux ou inadapté (... et) construisent des aires d'immunité où rien n'est cause de souci parce que rien n'est perçu comme problème ". Il décrit la récurrence en politique " des situations pernicieuses qui persistent ", c'est à dire le moment où des situations jusqu'alors conçues comme inévitables, deviennent des problèmes. Les solutions proposées deviennent rationnelles en fonction de ces constructions de sens. Murray Edelman, Pièces et règles du jeu politique, Paris, Seuil, 1991, p. 37.
8. Pour l'analyse des pratiques de contrôle des différents institutions étatiques de l'Etat et la réinvention des menaces voir le livre de Didier Bigo, Polices en réseaux : l'expérience européenne, Presses de Science-po, Paris 1996, et son article : " L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires ", in Revue européenne des migrations internationales, n° 14, 1998.
9. Cf. Simone Bonnafous, op. cit., p. 68.
10. L'enjeu aura parti lié à la force symbolique du langage dans le contexte de la représentation nationale. Cependant, il ne s'agira pas, non plus, d'évaluer l'effet de ces textes et discours sur le public.

11. " Est rhétorique ce par quoi le discours est persuasif ". Les figures de sens qui comportent toutes un argument condensé, constituent une " prise de pouvoir " sur la chose dont on parle. Profitant du consensus vers lequel s'orientent les alternatives, c'est le domaine du vraisemblable. Olivier Reboul, " Rhétorique ", in Dictionnaire de Philosophie, PUF, Paris 1990.
12. La notion de représentation nationale est ici utilisée dans le sens que lui donne Pierre Bourdieu, " La représentation politique ", in Actes de la recherche en sciences sociales, février 1981.
13. Les termes " droite ", " gauche " sont des étiquettes politiques, qui, dans le jeu de concurrence politique, décrivent une certaine obligation de contradiction. Nous utiliserons les catégories politiques instituées comme catégories analytiques pertinentes, tout en sachant que nous laissons dans l'ombre l'étude des socialisations, des réseaux, des responsabilités locales ou des jeux d'intérêt personnels qui permettraient de reconstruire ces catégories.
14. Par discours politique, nous entendons, discours des hommes politiques, ministres ou élus.
15. Terme utilisé par Didier Bigo dans " L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires ", op cit., 1998, p. 27.
16. Haut Conseil à l'Intégration, " L'intégration à la française ", 1993, introduction.
17. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 15.
18. Retenons aussi la remarque de Sandrine Bertaux in " Le concept démographique d'assimilation : un label scientifique pour le discours sur l'intégration ? ", Revue française des Affaires sociales, n°2, avril-juin 1997. On ne parle pas d'immigrant, ce qui soulignerait la temporalité de cette situation, mais d'immigré. On pourrait ainsi imaginer que le discours sur l'immigration se structure selon d'autres catégories, par exemple : immigrant et résident.
19. Prenons au court des débats en première lecture à l'Assemblée nationale un autre exemple significatif. M. Badinter rétablit au vol une citation de Fernand Braudel, faussée par l'ancien ministre de l'Intérieur, M. Bonnet. Ce dernier avait dit : " Déjà très diverse, ce qui fait sa richesse, la France peut-elle courir le risque de le devenir plus encore ? ", tandis que la citation originale était : " Déjà très diverse, ce qui fait sa richesse, la France ne peut-elle courir le risque de le devenir plus encore ? ". Compte rendu analytique officiel, session ordinaire de 1996-1997, mardi 17 décembre 1996.
20. Assemblée nationale, débats, op cit., 17 décembre 1996.
21. Ce concept désigne les termes dont le signifiant rassemble, sous son signe, plusieurs figures mouvantes de l'ordre du signifié, donc plusieurs " choses ".
22. Murray Edelman, op cit., p. 143.
23. Par exemple le rapport Philibert explique la délinquance à l'école, à la fois par la scolarisation des enfants de parents irréguliers et par celle des enfants de parents résidents, qui seront pour la plupart Français. Rapport Philibert, op cit., 1996, (p 103).
24. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 117.
25. Ibid.. p. 116.
26. Notons d'ailleurs que le rapport ne précise pas le taux de ceux qui sont condamnés par adjonction d'un délit mineur avec le séjour irrégulier. De toute façon, selon le rapport, irréguliers ou réguliers, les étrangers sont largement responsables des délits repérés dans les domaines de la prostitution, du proxénétisme et des stupéfiants.
27. La notion de plein droit qui caractérise la carte de résident de 10 ans (adoptée à l'unanimité au Parlement en juillet 1984) est limitée depuis 1993 par le

conditionnement par " la menace à l'ordre public " et par l'entrée et le séjour régulier. De façon significative, la notion de " menace à l'ordre public " a pris une place de plus en plus importante dans le corpus législatif régissant les règles de l'immigration. Elle influence, d'abord à partir de 1986, le dispositif des visas ; puis en 1993, elle conditionne le regroupement familial. En 1997, la loi Debré tente d'y soumettre le renouvellement des cartes de résident, dites de plein droit.

28. D'où le lien tactique entre la réforme du code de la nationalité et celle de l'ordonnance sur le séjour et l'entrée des étrangers en France. Nous nous appuyons ici sur la conférence de Maître Liger, " De la réforme du droit des étrangers ", Ordre des avocats, Barreau du Val de Marne en mars 1993.

29. Mais au nom du respect de la vie familiale, elle est censurée par la décision du 22 avril 1997 du Conseil constitutionnel. Notons que si les membres de la Commission d'enquête considèrent souvent que le droit à la vie familiale normale est imposé par le Conseil constitutionnel en vertu de la Convention de Genève, le Conseil vérifie en fait la constitutionnalité d'un texte par rapport au bloc de constitutionnalité ainsi composé : texte de 1958 + préambule de la Constitution de 1946 visé par celle de 1958 + Déclaration des droits de l'homme de 1789. Mais c'est effectivement la norme internationale qui a poussé le Conseil à " découvrir " cette règle.

30. L'article 12 de l'ordonnance devient : " Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire est délivrée de plein droit : à l'étranger mineur dont l'un des parents au moins est titulaire de la carte de séjour temporaire, s'il a été autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial ; à l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, qui justifie par tout moyen avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 10 ans ; à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie qui justifie par tout moyen résider en France depuis plus de quinze ans ; (...ou) marié depuis au moins un an (...) à condition que la communauté de vie n'est pas cessée, que son entrée sur le territoire ait été régulière (...) ; (...ou) qui est père ou mère d'un enfant français de moins de 16 ans, résidant en France à la condition qu'il subviennne effectivement à ses besoins " (loi Debré, 26 mars 1997). Selon le rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, modifié par le Sénat, portant diverses dispositions relatives à l'immigration, par Pierre Mazeaud, daté du 20 février 1997, cet article a pour " vocation de régler environ les trois-quarts de ces " cas de non droit ", le reliquat pouvant néanmoins trouver une issue favorable par le biais de décisions préfectorales individuelles " (p. 23). On évite ainsi d'utiliser le mot " régularisation ".

31. Nous rejoignons la perspective des travaux critiques qui abordent l'analyse de l'immigration et de l'identité dans leur référence à la sécurité. Citons, entre autres, Didier Bigo (op. cit., 1996) et Ayse Ceyhan, " Migrants as a threat : a comparative analysis of securitarian rhetoric : the European Union and the United States ", ESCA, 5th biennial international Conference, Seattle, May 29- June 1, 1997.

32. M. Philibert, (souligné par l'auteur), Quelle politique d'immigration pour la France, Comité national de l'UDF, hiver 1996-97.

33. John R. Searle, *The Construction of Social Reality*, The Free Press, 1995.

34. M. Mazeaud se félicitant de la décision du Sénat de rétablir la carte de séjour temporaire à l'étranger résidant en France depuis plus de 15 ans, dit : " il s'agit de conférer un titre d'une durée maximum d'un an à une personne intégrée de fait dans notre société, titre susceptible d'être retiré rapidement dans le cas où, à l'issue de ce "

stage probatoire " la personne représenterait une menace pour l'ordre public ".

Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles, op cit., 20 février 1997, p. 25.

35. Un " intégré légal " peut être " dé-intégré " et renvoyé s'il commet des actes de délinquance. Le gouvernement détient le monopole de la qualification de " l'intégré ", qui ne saurait être que légal.

36. Assemblée nationale, débats, op cit., décembre 1996.

37. Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles, op cit., 20 février 1997, p. 26.

38. En même temps, la deuxième phase du plan Vigipirate est lancée et les contrôles aux frontières intérieures renforcés, limitant la libre circulation dans l'espace Schengen.

39. M. Philibert lors d'un entretien en juillet 1997, sur la base de prise de notes.

40. M. Philibert, ibid.

41. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 20.

42. Il faut un certificat d'hébergement pour obtenir un visa (si on ne compte pas aller à l'hôtel). De fait ce sont les pays à visa qui sont concernés par les certificats d'hébergement.

43. Considérant que le certificat d'hébergement n'est pas assez " sécurisé ", le rapport Philibert propose de contrôler les ressources de l'hébergeant, de refuser le certificat aux détenteurs d'une carte de séjour de trois ans, de procéder à des visites inopinées de l'OMI, de " responsabiliser l'hébergeant ", celui-ci devant se porter caution pour " les dépenses publiques que l'hébergé pourrait engendrer ". Rapport Philibert, op cit., 1996, (p. 41). Le présupposé induit est qu'une fois entrés les gens restent ; le sous-entendu, qu'ils fraudent. Selon la loi adoptée, si " les demandes antérieures font apparaître un détournement de procédure ", le " fraudeur " ne pourra obtenir un nouveau certificat durant deux ans. Ajoutons que ce n'est plus le maire, mais le préfet qui signe le document. Loi Debré, 26 mars 1997.

44. Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, par Pierre Mazeaud. 5 décembre 1996, p. 74.

45. La mobilisation pour les sans-papiers, arrimée au caractère délatatoire de cette déclaration de départ, conduit le Parlement à adopter " l'amendement Mazeaud ", selon lequel : " L'étranger hébergé remet le certificat d'hébergement dont il a bénéficié aux services de police, lors de sa sortie du territoire ". Cette formulation induit la constitution d'un fichier informatisé, alors qu'une partie de la controverse, des craintes des centristes et de la gauche parlementaire, portait sur le risque de constitution de fichiers. La logique déclarée, est inversée, masquant l'intention : celle de créer un fichier national. Loi Debré, 26 mars 1997.

46. Le rapporteur s'en remet à la " sagacité consulaire " face à " l'habileté des fraudeurs ", Rapport Philibert, op. cit., 1996, p. 21.

47. Par exemple, selon les députés, la question de la reconduite n'étant pas résolue, " la non admission équivaut à une remise en liberté d'un récidiviste en puissance ", Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 54.

48. M. Debré, Assemblée nationale, débats, op cit., 17 décembre 1996.

49. Philippe Henriot, chef de la mission interministérielle de lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'œuvre, déclare lors de l'audition de la Commission d'enquête : " La notion de travail illégal n'a pas de définition juridique propre. Elle recouvre de fait un ensemble d'infractions (...) : le

travail clandestin, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi d'étrangers sans titre de travail, l'infraction à la réglementation sur le travail temporaire, le placement payant, l'emploi non déclaré, le cumul d'emploi. (...) Juridiquement le travail clandestin est (soit) la dissimulation d'activités, (soit) la dissimulation de salariés.(..) Il y a néanmoins une zone de jonctions entre le champ d'application du code du travail et celui de l'entrée et du séjour : c'est l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre. En 1993 l'emploi d'étrangers sans titre pèse pour 8 % du travail illégal ". Rapport Philibert, op cit., auditions, 1996, p. 107.

50. Nous nous appuyons sur le travail de Pierre Best, " Les enjeux de la politique de lutte contre le travail clandestin dans la lutte contre l'immigration clandestine ", mémoire dans le cadre du séminaire de Didier Bigo à l'IEP de Paris en 1996-1997, p. 12.

51. Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles (...) sur le projet (n°3046) relatif au renforcement de la lutte contre le travail clandestin, par Gérard Léonard, 5 décembre 1996, p. 8.

52. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 106.

53. M. Juppé opte au départ pour un texte mêlant " lutte contre le travail clandestin " et maîtrise des flux migratoires. Lors des débats sur le travail illégal en janvier 1996 les dispositions visant à autoriser la " perquisition " dans les locaux professionnels visant à contrôler les identités et l'inscription des salariés sur le registre du personnel et celles qui visent à sanctionner les " employeurs étrangers " qui contreviennent à la législation sur le travail sont proposées par amendements (Rudy Salles, UDF - PR) et rejetées.

M. Debré fait alors savoir qu'il s'engage à ce que ces mesures s'intègrent dans son projet dont l'examen est prévu une semaine plus tard.

54. Jadis les OPJ étaient autorisés, sur avis du tribunal de grande instance, à entrer dans les lieux de travail pour enquête préliminaire. La loi Debré permet à tous les corps de contrôle d'établir des procès verbaux ayant une force probante. L'article 19 (art. 78-2 du code de procédure pénale) de la loi autorise les Officiers de Police Judiciaire, sur " réquisition du procureur de la République à entrer dans des lieux à usage professionnel en vue de vérifier " les déclarations aux organismes de protection sociale, le registre du personnel, les déclarations préalables à l'embauche et de contrôler l'identité de salariés dans le but de contrôler ces registres. Légalement le contrôle s'adresse aux salariés en général, cependant l'article 78-2 du code de procédure pénale permet de vérifier les titres de séjour des étrangers. Si le nouvel article 78-2-1 du code de procédure pénale s'adresse à tous, pourquoi l'insérer dans un loi sur l'immigration ?

55. Cf. Pierre Best, op cit., 1997, p. 17.

56. D'ailleurs, la mission de lutte contre les trafics de main-d'œuvre est créée en 1976, soit dix ans avant celle de la MUTILO (Mission interministérielle de lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre). Il s'agit visiblement d'une priorité ancienne. Cf. Pierre Best, op cit., 1997, p. 11.

57. Le rapport Philibert préconisait cette mesure et ajoutait, entre autre, que les employeurs " ayant acquis la qualité de Français " soient déchus de leur nationalité et que les " employeurs français " soient privés de leurs droits civiques pendant 5 ans. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 114.

58. Pierre Best note : " chômage, déficits, précarité ou exclusion sont ainsi évoqués comme des avatars partiels du travail clandestin ", 1997, op cit., p. 9.

INDEX

Index géographique : France

Mots-clés : loi, étrangers, immigration