Texte de l'introduction de la Journée de Décryptage « Expulsions du territoire, l'imagination au pouvoir ? » organisée par la Cimade, à Nantes le 13/12/19

Emergence d'un enjeu politique et diversification des pratiques d'expulsion

Par **Pascaline Chappart**, socio-anthropologue, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Unité de Recherches Migrations et Société (URMIS), Université de Paris / Denis Diderot

L'expulsion des étrangers fait depuis le début des années 2000 l'objet d'une politisation marquée, en France comme au sein de l'Union européenne mais également dans d'autres parties du globe, comme aux Etats-Unis, au Mexique, en Israël, en Australie…

On peut ainsi observer un processus global de :

- normalisation et judiciarisation des dispositifs d'expulsion dans un contexte général de durcissement des politiques d'asile et d'immigration et de militarisation du contrôle des frontières

Les chercheurs, N. de Genova & N. Peutz, parlent d'ailleurs de « régime d'expulsion » pour qualifier ce qui selon eux constitue une caractéristique fondamentale, en Europe comme aux Etats-Unis, d'une politique migratoire fondée sur un contrôle renforcé des frontières, sur la mise en rétention des étrangers illégalisés et leur éventuelle expulsion du territoire nationale.

- la démultiplication des lieux d'interpellation et d'expulsion (en France : centres et locaux rétention, zone d'attente, arrestation aux guichets, intervention dans les CADA, évacuations des lieux de vie) : donne à voir non seulement l'emprise de la menace de l'expulsion dans le quotidien des étrangers mais aussi la gestion spécifique dont font l'objet les étrangers considérés comme expulsables

- cette emprise se traduit également dans les administrations et plus largement dans le corps social du fait du primat accordé à l'effectivité des départs : la politique du chiffre a profondément transformé les administrations, et ce bien au-delà des institutions en charge de l'organisation des renvois ; in fine elle a nourri les logiques arbitraires qui participent de la gestion des illégalismes.

- paradoxalement, alors que l'encadrement des expulsions n'a jamais été aussi codifié, contrôlé, la brutalité de leur mise en œuvre et les violations des droits qu'elles entrainent semblent toujours plus prégnantes (refoulement ou push back qui ont lieu en pleine mer méditerranée, pratique policière de chasse à l'homme dans les montagnes de la frontière franco-italienne).

Plan

1/ réinscrire les dispositifs d'expulsion dans une perspective historique, pour saisir la structuration de ces mécanismes et tenter de mettre en perspective l'évolution des pratiques

2/ questionner les fonctions de l'expulsion qui fait figure, dans une certaine mesure, de « raté institutionnel » et donc d'interroger ce mode de mise à l'écart et de bannissement du territoire comme une politique à deux facettes : celle de l'expulsabilité et celle de l'expulsion

3/ questionner les effets socio-politiques des politiques d'expulsion au sein des pays d'origine

I. Bref retour historique sur la structuration d'une politique de bannissement

Si elle semble aujourd'hui aller de soi, évidente, la **distinction entre le national et l'étranger** ne s'est forgée qu'au cours du 19e siècle à la faveur de la construction des Etats-Nations. En effet, c'est à cette période que la division du monde a été calquée sur les frontières nationales et que l'expulsion a émergé en tant que question politique, nouvel enjeu juridique et diplomatique. Elle caractérise, en ce sens, un dispositif majeur de « clôture du territoire » (Rogers Brubacker).

Il va en effet être acté que les nationaux ne peuvent plus être expulsés par leur Etat, même s'il convient tout de même de rappeler que l'Etat français est alors un Empire et qu'il dispose de la relégation et de la déportation, deux instruments de la politique pénale du milieu du 19e servant à exclure de métropole les dissidents politiques, qu'ils soient nationaux ou étrangers, tout en usant de leur force de travail pour valoriser les terres colonisées.

Avec la nationalisation des frontières, il a progressivement été tenu pour acquis que chaque Etat avait la responsabilité de protéger et de prendre en charge « ses citoyens » dans son territoire comme par-delà ses frontières. Cela a été de pair avec une nationalisation des droits sociaux et politiques, de l'accès au marché du travail ou plus globalement ce que certains ont convenu d'appeler la « préférence nationale ». + Passeport et technologie de l'identification

C'est également à cette période que le **couple expulsion/enfermement** a fait son apparition en France : la loi du 3 décembre 1849 prévoit ainsi que le ministre de l'Intérieur peut prononcer l'expulsion de tout étranger séjournant ou voyageant sur le territoire, et le faire conduire à la frontière. L'étranger qui se sera soustrait à cette mesure « *ou qui, après être sorti de France, y aura pénétré de nouveau sans autorisation* », sera condamné à un emprisonnement de un à six mois…. On voit ainsi que l'enfermement des étrangers est un héritage ancien.

Si ce dispositif tombe en désuétude au cours du 19e siècle, il revient en force dans les années 30 alors qu'on assiste à une montée des nationalismes et des discours fascistes et xénophobes. Les nations européennes adoptent des politiques protectionnistes face à la situation de crise économique. En France, cela se traduit par la volonté des autorités d'augmenter les mesures de reconduite à la frontière et, en premier lieu, celles des travailleurs étrangers dont on cherche alors à réduire le nombre mais également l'afflux de réfugiés (juifs allemands, opposants politiques des régimes autoritaires) que l'on cherche à endiguer. Naît alors le souci (toujours d'une étonnante actualité) *d'assurer le départ effectif des étrangers…* en particulier de ceux qui sont restés sur le territoire malgré la mesure d'expulsion les frappant.

Discours : figure de l'étranger dit « indésirable » associé aux classes laborieuses et dangereuses + en toile de fond une logique de criminalisation (figure du récidiviste), le sans le sous, le sans-Etat

De nouvelles institutions vont alors apparaître pour gérer spécifiquement ces populations avec la mise en place d'un dispositif pénal de surveillance et de sureté, et l'émergence de la figure du « camp d'internement » dédié à la gestion de ces « expulsables inexpulsés ». Se réorganise ainsi autour de ces camps le contrôle des étrangers et *in fine* la division entre nationaux et étrangers.

Les années 30' sont aussi particulièrement fécondes en matière de développement des dispositifs d'expulsion puisque c'est également à cette période qu'apparaissent les **premiers**

dispositifs de ce que ce l'on appelle aujourd'hui les « éloignements aidés » ou l'aide au retour dit « volontaire ». On parlait alors plus volontiers de « rapatriement volontaire » : la prise en charge des départs a été orchestrée par les entreprises de bassins miniers afin de **réguler les licenciements massifs de main-d'œuvre auxquels elles procédaient.** Les pouvoirs publics ne pouvaient en effet pas procéder aux reconduites des travailleurs étrangers, sauf à contrevenir avec les conventions conclues avec les principaux pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, tel que la Pologne.

Chaque « candidat » doit alors signer une déclaration qui atteste du caractère volontaire de la démarche pour obtenir en échange la gratuité du trajet et des frais de bagages jusqu'à son pays d'origine. **D'expulsable licencié pour motif économique, le travailleur devient ainsi un candidat volontaire au rapatriement tandis que la procédure entretient la fiction d'une démarche individuelle quand il s'agit en pratique d'opération de renvois collectifs.**

On peut également noter que la mise en application du principe d'expulsion par le biais de dispositifs d'assistance avait fait l'objet de concertations parmi les pays membres de la Société des nations dès les années 1920, en particulier pour l'organisation collective du renvoi des populations déplacées. En réponse aux critiques proférées à l'encontre des pratiques de renvoi coercitives et arbitraires, sont élaborés dans ces arcanes les premiers éléments d'une politique de « rapatriement volontaire » qui jusqu'à aujourd'hui sont d'actualité : à savoir la mise en avant de divers impératifs éthiques telles que le volontariat (Le Haut-commissaire aux réfugiés Fritjhof Nansens a mis au point un formulaire de « déclaration de volontariat), la « sécurité » et la « protection ». Cette politique permet ainsi aux Etats d'incorporer la critique humanitaire dans leur politique d'expulsion, d'atténuer les contradictions apparentes entre le pouvoir d'expulsion et les valeurs libérales affichées par les démocraties occidentales.

Ainsi dès la première moitié du 20e siècle sont d'ores et déjà mis en place les mécanismes et les institutions visant à séparer et à exclure du corps national les étrangers que cela soit par le biais de l'enfermement, la contrainte ou l'assistance. Pour autant, le rejet des méthodes de déportations instituées pendant la Seconde guerre mondiale a participé à la reformulation du rapport à la légalité et à la légitimité du renvoi des étrangers. De 1945 à 1970, les expulsions étaient rares et légalement réservées aux étrangers coupables de crimes ou de délits politiques. L'élaboration d'un nouvel ordre juridique international fondé sur le respect des droits de l'homme ont contribué à la formulation d'un nouvel impératif, celui d'une **humanisation des expulsions** comme l'a observé Gérard Noiriel :

« A partir du moment où l'idéologie des droits de l'homme est devenue dominante (dans les années 1970), le travail de protection nationale, de clôture, de refoulement qui n'a fait soulignons-le une fois encore, que se renforcer, ne pouvait plus s'étaler au grand jour. D'où le rôle de plus en plus grand dévolu à la technique afin de masquer les besognes qui répugnent maintenant aux démocrates »

L'immigration irrégulière est en effet devenue au cours des années 1970-1980, une catégorie politique centrale, un motif de répression et d'exclusion partagé par l'ensemble de la classe politique, entraînant de fait de la multiplication des dispositifs de surveillance des étrangers et l'inflation de règles visant à perfectionner l'exécution des retours (légalisation du renvoi pour

motif de séjour irrégulier et du recours à la coercition, légalisation a posteriori de la rétention administrative).

En outre, la restriction mise à l'entrée sur le territoire par la politique des **visas en 1986** a institué un nouveau mode de contrôle à distance des candidats à l'immigration. En ce sens, les années 1980 ont marqué un tournant législatif et politique majeur en France, symbolisé par l'organisation, le 18 octobre 1986, d'un vol d'expulsion collective, **le « charter des 101 Maliens »**. L'orchestration de ce prétendu « signal fort » donnant à croire à des retours massifs a néanmoins soulevé de nombreuses critiques et contribué à l'émergence, dans la sphère publique en France comme au sein des pays d'émigration, de la question de l'expulsion et de ses effets.

Emblématique d'une distorsion entre les valeurs libérales des États démocratiques et la brutalité des pratiques, la transcription du principe d'expulsion dans la loi procède d'un compromis paradoxal entre le pouvoir de souveraineté et le respect de l'État de droit, d'une mise en concurrence de principes contradictoires censés garantir des « procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme » (conseil de l'Europe) ou encore l'« usage raisonnable et proportionné de la force » (Céséda, UE). Le langage juridique vient ainsi autant légitimer l'application d'un pouvoir de coercition et d'exclusion, l'ancrer et le désincarner dans un univers bureaucratique qu'en instaurer les limites.

Selon le chercheur Matthew Gibney, la fin des années 1990 constitue à l'échelle européenne un « tournant de l'expulsion » : les effets conjugués de la décolonisation, du coup d'arrêt portée à la politique d'immigration de travail et l'érosion progressive du droit d'asile ont provoqué une augmentation significative de la rétention et des expulsions individuelles et collectives des étrangers sans-papiers dans les principaux pays d'immigration. C'est également à cette époque que la logique de gestion et de contrôle de flux migratoire s'impose tant à l'échelle internationale qu'au sein des Etats membres de l'Union européenne.

Avec la construction de l'Union européenne, l'expulsion est érigée comme une **contrepartie de l'établissement d'un espace de libre circulation pour les Européens**. Les Etats membres se sont d'ailleurs attelés en priorité à exclure les étrangers plutôt qu'à fixer des règles facilitant leur installation. Malgré ce consensus sur le répressif, les Etats membres entendent néanmoins conserver l'intégralité de leurs prérogatives de souveraineté : aussi la définition des motifs d'irrégularité appartient-elle jusqu'à présent à chacun des Etats.

90' : concertation sur la formalisation d'accord de réadmission avec les pays tiers visant à faciliter l'expulsion des sans-papiers, sur l'adoption d'un laissez-passer européen (contourner les résistances des pays à délivrer des laissez-passer consulaires, limite d'une démarche unilatérale), ou encore adoption de la convention de Dublin qui organise une politique d'expulsion intra-européenne des demandeurs d'asile [transfert vers l'Etat responsable – TR n°2]

Adoption, avec le soutien du HCR, d'une **panoplie de concepts politiques synonymes de rejet** qui vont être inscrit dans la législation : demande « manifestement infondée », « pays d'asile sûr », « pays d'origine sûr », « d'asile interne » qui traduisent la volonté politique des Etats de se débarrasser de leur obligation en matière de protection internationale et de reporter cette responsabilité sur les pays situées toujours plus près des conflits, toujours plus loin de l'espace Schengen.

Période aussi de la montée en puissance des nouvelles **technologies du contrôle** (biométrique, montée en puissance des fichiers/bases de données à l'échelle communautaire comme nationale : eurodac, sis, vis, agedref en france)

2000 :

- **décision relative à l'organisation de charters européens d'expulsion (2004)** ou pour reprendre le jargon officiel des « opérations rationnelles d'éloignement » qui passe par une codification de la violence légitime, ayant pour effet de produire une représentation démocratique d'une force sans violence, domestiquée, régie par des règles, codifiée et technicisée… mais qui n'en reste pas moins mortifère.

- dans son sillage : **l'Agence européenne des gardes-frontières et gardes côtes, plus connue sous le nom de Frontex est désignée comme manager de ces opérations qu'elle (co)finance**. Les multiples refontes de son mandat n'ont fait qu'étendre et conforter son rôle en la matière puisqu'elle est désormais en mesure **d'organiser de telles opérations et d'affréter des avions**. Notons toutefois que malgré la démultiplication de ces opérations de charters d'expulsion, celles-ci restent coûteuses, peu acceptés par bon nombre de pays tiers, et marginales (- de 3% de l'ensemble des expulsions réalisées dans l'UE en 2018) : politique spectacle, mise en scène de l'expulsion parée de tous les principes humanistes (médecin, observateur extérieur, etc) et en même temps externalisation de l'expulsion via la diversification des méthodes : « opérations de retour par collecte » : le pays de destination vient lui-même « collecter » ses ressortissants dans un ou plusieurs pays de l'UE, avec ses propres moyens (aéronef et escorte). Mis en œuvre dès 2014 avec l'Albanie et la Géorgie

- **directive dite « retour » en 2008** qui élabore une procédure commune de renvoi mais plus encore **sacralise l'espace commun par l'adoption d'une interdiction de retour**. Elle entend par ailleurs **privilégier le recours à des mesures non coercitives, en particulier les programmes dits de retour volontaire** qui sont, dans une large mesure, mis en œuvre à l'échelle internationale par l'OIM et dont la mise en œuvre n'a fait que s'accroître depuis le début des années 2000, dans l'UE comme par-delà ses frontières au sein des pays considérés par l'UE comme des « pays de transit » grâce au financement communautaire (Maroc, Sénégal, Niger, Libye).

Ces « expulsions douces » ont l'énorme avantage du point de vue des autorités d'être **un dispositif d'assistance qui, dans une large mesure, ne fait l'objet d'aucun encadrement juridique et sont donc adaptable au gré des objectifs politiques** (dispositif roumain sous Sarkozy dans le cadre des évacuations de bidonvilles).

Par ailleurs, le choix des mots n'est pas anodin et en privilégiant le terme du « retour », les autorités ont lissé le caractère éminemment politique et la dimension de contrainte de ce déplacement qui a ainsi été normalisé en un trajet naturellement orienté vers un espace originel, présenté comme un « chez soi ». Dichotomie « volontaire »/ « forcé » : trompeuse puisqu'en opposant la force des expulseurs à la subjectivité des expulsables, elle procède d'une confusion des registres et des mécanismes de pouvoir en jeu.

Stratégie politique à part entière, l'organisation d'un régime d'assistance au retour a introduit un changement radical dans la perception de l'expulsion, en la plaçant dans une relation d'assistance, transformation la coercition en une opportunité du moins sur le papier (entrepreneur, « héros » du développement de leur pays), et surtout **en faisant des expulsables**

des interlocuteurs à part entière de leur expulsion quel que soit le contexte dans lesquels sont opérés ces mesures (centre de rétention en France jusqu'au centres de détention en Libye) et les personnes visées (personnes originaires de pays en guerre qui y sont retournées car volontaires… faute d'autre option)

Depuis le milieu des années 2000, la multiplication des règlements, des instructions et des dispositifs qui visent à faciliter et étendre toujours plus les moyens alloués par les Etats et leurs partenaires à la mise en œuvre des expulsions (refoulement, retours volontaire, transfert, réadmission) est en quelque sorte restée vaine. **Les Etats produisent plus d'expulsables qu'ils ne parviennent à en expulser.**

En 2006 déjà, la Commission européenne notait que « seul un tiers des mesures de renvois se traduisaient par une expulsion » : ce taux n'a pas évolué depuis lors (36% en 2018).

En France, les mesures visant les sans-papiers s'avèrent peu efficaces pour réaliser les objectifs affichés par le gouvernement : le taux de non-exécution des OQTF dépasse les 80%.

En pratique, l'unilatéralisme en la matière est vain puisqu'il butte non seulement sur le droit des personnes (annulation des mesures du fait de la violation du droit et des normes procédurales par les administrations qui présente ces souvent présentées comme une « difficulté récurrente ») mais aussi sur la souveraineté des Etats d'origine des personnes expulsables (refus d'identification et de délivrance de laissez-passer : pressions pour la conclusion d'accord de réadmission… qui in fine n'augmente pas véritablement le taux de délivrance de LPC)

Vu sous cet angle, la politique d'expulsion fait figure de « raté institutionnel » et en ce sens, il convient d'interroger ses fonctions et ses effets.

II. Fonctions des contrôles migratoires et de l'expulsabilité des étrangers

- l'objectif d'une éviction globale de tous les sans-papiers est aussi peu réalisable que souhaitée par les politiques. En ce sens, la politique d'expulsion fait figure de « noble mensonge » qui servirait à réaffirmer les prérogatives de l'Etat, dans un monde globalisé et néolibérale où la conception classique de l'Etat semble selon certains sur le déclin ou du moins en pleine mutation

- Des auteurs comme Emmanuel Terray et Alain Morice ont également noté la dimension utilitariste des politiques migratoires : en maintenant les travailleurs étrangers hors du droit, dans l'insécurité juridique, la précarité sociale et politique, et la peur, les secteurs employeurs de main d'œuvre étrangères disposent d'une main d'œuvre à disposition, rendue flexible par la précarisation fonctionnelle de son statut.

- Enfin, la situation d'expulsabilité et l'expulsion agissent comme un puissant mécanisme de contrôle sociale et produisent une double exclusion : du territoire pour les uns, et des droits, de la citoyenneté pour les autres. En ce sens, qu'elle soit ou non effective, telle n'est pas vraiment la question puisqu'il s'agit de maintenir à l'écart et de reléguer les concernés aux marges, de part et d'autre de la frontière.

III. L'après expulsion : quels effets socio-politiques ? quelles voix pour les expulsés ?

Le devenir des personnes expulsées, ou ce que l'on peut désigner comme l'après expulsion fait figure d'un angle mort des politiques, apparaît comme une sorte d'impensé social… qui émerge toutefois timidement tant dans le champ académique, politique que social. On ne sait finalement que très peu de choses sur les effets sociaux et politiques de ces mesures dans les pays et/ou dans les zones où ces renvois ont lieu.

La destitution sociale, la violence et la mort auxquels les expulsés font parfois face montrent la difficulté voire l'impossibilité de certains retours

Ces mesures ont aussi un impact très important sur les relations avec les pays d'origine des migrants. Les négociations politiques se sont multipliées depuis les années 2000 dans le cadre de la signature d'accords bilatéraux, destinés à faciliter la réadmission des ressortissants de pays tiers soumis à une mesure d'expulsion. Ces accords interétatiques ont permis la mise en place de « *couloirs transnationaux pour l'expulsion* », rendant les expulsés captifs de dispositions mises en œuvre par leurs pays de séjour et d'origine.

Ces modes de gestion multilatéraux des migrations sont emblématiques des rapports de force internationaux qui permettent l'imposition d'un modèle hégémonique de contrôle des migrations par l'expulsion. Ils reproduisent en partie les rapports de domination hérités du colonialisme, mais aussi les divisions raciales, ethniques et sociales au cœur des démocraties libérales. Cette nouvelle empreinte de la domination a donné lieu à la constitution d'un espace de critique et de mobilisation transnationale contre les expulsions. On peut notamment penser aux mobilisations organisées par l'Association Malienne des expulsés au Mali mais également aux divers collectifs d'expulsés qui se sont créés au Nigéria, au Cameroun ou encore en Sierra Leone.

Ces mouvements de contestation se sont nourris de la dénonciation des États qui expulsent, mais aussi de la mise en cause de l'attentisme coupable des États d'origine. Les processus de rejet, de criminalisation des expulsés à leur retour ou au contraire d'accueil et d'assistance montrent l'importance du rôle joué par les États d'origine face à l'expérience critique de l'expulsion. Elle met en jeu la question du rapport de ces États à leurs émigrés et de leur responsabilité en termes de protection de leurs ressortissants.

Les expulsés organisés collectivement sont des figures emblématiques dans la critique des politiques migratoires internationales ; leur émergence comme acteurs politiques est révélatrice des processus d'assujettissement mais aussi de résistance générés par ces politiques.