

SYNTHÈSE

L'ÉTAT FRANÇAIS ET LA GESTION DE LA PRÉSENCE DES PERSONNES EXILÉES DANS
LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE : HARCELER, EXPULSER ET DISPERSER

RAPPORT D'ENQUÊTE
SUR 30 ANS DE
FABRIQUE POLITIQUE
DE LA DISSUASION

PIERRE BONNEVALLE



PLATEFORME DES SOUTIENS AUX MIGRANT.E.S (PSM)

**Ce rapport a été réalisé avec le support d'un comité scientifique
et en partenariat avec le CERAPS.**



Ainsi, nous tenons à remercier les membres du comité scientifique, pour leur appui et leur expertise tout au long de la recherche :

- **Olivier Clochard**, Géographe, Chargé de recherche au CNRS et co-directeur du laboratoire MIGRINTER à l'Université de Poitiers.
- **Fabien Desage**, Politiste, Maître de conférences à l'Université de Lille et membre du CERAPS.
- **Nora El Qadim**, Politiste, Maîtresse de conférences à l'Université Paris 8 et membre du CRESPPA-LABTOP.
- **Camille Gourdeau**, Socio-anthropologue à l'Université Paris Diderot et membre du laboratoire URMIS.
- **Camille Guenebeaud**, Géographe, Maître de conférences à l'Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et membre du laboratoire LADYSS.
- **Mathilde Pette**, Sociologue, Maîtresse de conférences à l'Université de Perpignan et membre du laboratoire ART-DEV.

J'ai signé ce rapport, mais il est avant tout le résultat de la mobilisation des membres de la plateforme des soutiens aux migrants et migrantes, de la commission plaidoyer, des partenaires associatifs et du comité scientifique.

Je tiens donc à remercier les personnes présentes tout au long de cette enquête, qui m'ont fait confiance, qui m'ont donné l'opportunité de réaliser ce rapport et qui m'ont assuré de leur soutien plein et entier dès les premières réflexions jusqu'à sa publication.

Merci aux personnes qui ont accepté de donner de leur temps pour produire ce rapport, en tant qu'enquêtées, intermédiaires ou relectrices.

Enfin, merci à Anaïs, pour sa présence, son soutien, ses conseils et sa patience.

Pierre Bonnevalle.

SYNTHÈSE

—
L'ÉTAT FRANÇAIS ET LA GESTION DE LA PRÉSENCE DES PERSONNES EXILÉES DANS
LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE : HARCELER, EXPULSER ET DISPERSER
—

RAPPORT D'ENQUÊTE
SUR 30 ANS DE
FABRIQUE POLITIQUE
DE LA DISSUASION

PIERRE BONNEVALLE

PLATEFORME DES SOUTIENS AUX MIGRANT.E.S (PSM)

INTRODUCTION

Depuis 30 ans, à la frontière franco-britannique, l'État français déploie une politique de dissuasion à l'égard des personnes exilées. On observe une volonté performative de la part des gouvernements successifs de faire montre de leur force, manière de rassurer l'opinion publique et la population locale quant à leur capacité à faire régner l'ordre. La même appréhension sécuritaire est instaurée, dans une forme de continuité où chaque rupture sert de prétexte au renforcement d'un cadrage sécuritaire, où chaque échec justifie d'aller toujours plus loin, dans l'espoir affiché d'un résultat différent. La même politique semble se reproduire, malgré l'échec constaté par le ministre de l'Intérieur actuel lui-même : « C'est vrai, il persiste cette impression de tenter de vider quelque chose qui se remplit, même si cela se remplit moins. C'est la seule manière de ne pas laisser des choses inacceptables s'installer sur le territoire calaisien »¹. Les élus locaux sont sous la contrainte de la politique instaurée par l'État. Chaque alternative à la gestion de la présence des personnes exilées est traduite telle une opposition formelle à l'État. Le débat est réduit à une logique manichéenne : pro ou anti personnes exilées.

Cette synthèse est issue d'un rapport mené sous l'égide de la Plateforme des soutiens aux migrant.es publié le 4 février 2022. Il questionne la continuité et les ruptures dans l'application des politiques publiques migratoires depuis 30 ans tout en appréhendant une politique de dissuasion qui tour à tour bloque et éloigne de la frontière franco-britannique les personnes exilées. Ce rapport pense à la fois l'action des gouvernements successifs et celle des acteurs politiques locaux et en particulier des municipalités dans la gestion des personnes exilées. Il étudie des espaces de vie ayant toujours cours (ou non) de Dunkerque à Cherbourg, sans s'attarder spécifiquement sur la ville de Calais, lieu particulièrement symbolique. Là où des flux maritimes sont organisés à destination de la Grande-Bretagne, des personnes exilées tentent de passer. Observer ce qui se joue en dehors de Calais, c'est questionner le traitement différencié (ou non) de l'application d'une doctrine d'État dans la gestion de la présence des personnes exilées. C'est appréhender son application stricte et ses appropriations politiques de la part des élus locaux et des représentants locaux de l'État.

1. « Gérald Darmanin défend "la seule manière de faire" de l'État », *La Voix du Nord*, 23 juillet 2021.

1) Un processus de « clandestinisation » co-produit par l'Union européenne et l'État français

Les éléments obtenus lors de l'enquête permettent de défendre l'idée que l'Union européenne et l'État français co-produisent institutionnellement la « dissuasion » à l'égard des personnes exilées : entendue comme la production de leur irrégularité, l'empêchement d'accéder à l'espace Schengen et au territoire français, tout en les empêchant d'en sortir pour rejoindre la Grande-Bretagne. Ces deux échelons politiques participent à les « clandestiniser », comme l'explique l'anthropologue Nicholas de Genova : « une migrant.e ne devient "clandestin.e" que lorsque des mesures législatives ou judiciaires rendent certaines migrations ou certains types de migration clandestins, autrement dit lorsqu'elles les « *clandestinent* » (2019).

Cette « clandestination » s'appuie sur un appareil policier, administratif et juridique qui contribue à priver les personnes exilées d'un statut légal, à en faire des « non-citoyens ». Cette logique se conjugue avec la production d'un discours politique et médiatique de stigmatisation à leur égard, qui justifie en retour de les priver de leurs droits fondamentaux. Privées de leurs droits fondamentaux, les personnes exilées voient « dans la frontière » une opportunité de rejoindre la Grande-Bretagne ou un autre pays de l'Europe du Nord. Empêchées d'y accéder légalement, elles sont alors « bloquées » dans la frontière, en attente d'un passage ou de l'obtention d'un logement, d'un statut légal.

2) Quand les pouvoirs publics bloquent les personnes exilées dans la frontière

La politique de dissuasion orchestrée par l'UE et la France a pour effet de produire cette situation de blocage dans la frontière. En empêchant les personnes exilées d'accéder à des démarches légales sur le sol européen, ces deux échelons politiques les poussent à tenter leur chance en Grande-Bretagne ou en Europe du Nord, à attendre le déblocage de leur situation juridique. Indirectement, ils sont ainsi responsables de l'existence d'espaces de vie précaire à proximité des lieux de transit. Parce que l'État français est tenu par les traités bilatéraux signés avec la Grande-Bretagne, il ne peut ni organiser les « flux », ni laisser passer les personnes exilées. Il met ainsi en scène la fermeture de la frontière et le contrôle des « flux » migratoires en harcelant les personnes exilées, en les expulsant, en entravant leurs déplacements, il empêche et retarde alors leur stabilisation juridique. Il contribue également à accroître les risques pour les personnes, dont la vie est régulièrement menacée. Depuis 1999, au moins 336 personnes exilées sont mortes à la frontière franco-britannique selon Calais Migrant Solidarity, collectif qui recense les victimes (au 5 décembre 2021).

3) Mettre en scène de la force de l'État

La gestion de la présence des personnes exilées repose sur la prépondérance prise par le « maintien de l'ordre » et par le ministère de l'Intérieur parmi les services de l'État concernés. Pour ce ministère et les édiles locales, il s'agit d'empêcher l'émergence de troubles du voisinage, de la politisation de leur présence et d'une « insécurité » que les personnes exilées représenteraient. Lorsque les personnes exilées sont trop nombreuses et que les expulsions participent à des phénomènes d'errance dans la ville, leur visibilité remet en cause les objectifs poursuivis. Pour y parer, l'État comme certaines municipalités assignent et concentrent les personnes exilées dans des espaces restreints afin d'assurer la « tranquillité publique ».

Cette politique repose sur une « mise en scène » (BROWN, 2009) de la force de l'État. Les expulsions quotidiennes comme plus espacées, les violences répétées à l'égard des personnes exilées comme la privation de leurs droits fondamentaux sont autant des pratiques visant à favoriser l'auto-expulsion des personnes qu'à mettre en scène son pouvoir pour mieux masquer ses incapacités. Ces démonstrations de force répétées sont des manières de rassurer l'opinion publique et la population locale quant à la capacité de l'État à « contrôler les flux migratoires » et la frontière. Dit autrement, l'État annonce l'étanchéité de la frontière, les murs sont là pour la signifier. Mais les personnes exilées continuent de passer. L'État annonce lutter contre les espaces de vie, les expulsions sont théâtralisées pour montrer que l'État « contrôle les flux migratoires ». Mais les personnes exilées sont toujours là.

4) La construction sur un temps long de la doctrine politique de la dissuasion

L'observation des politiques publiques migratoires menées à la frontière franco-britannique depuis près de 30 ans fait émerger une doctrine d'État s'incarnant dans des rhétoriques et dispositifs s'auto-renforçant. Chaque politique alternative, apparaissant comme une rupture, ne fait que renforcer la politique précédemment instituée.

La continuité est marquée par un recours constant, quelle que soit la majorité présidentielle et parlementaire, aux mêmes rhétoriques et dispositifs, comme une doctrine s'imposant aux gouvernants. Dans chaque cas, le gouvernement annonce une volonté d'empêcher les personnes exilées :

- de s'installer légalement en France en les empêchant d'accéder à leurs droits ou d'en jouir ;
- de rester dans la frontière par une politique de harcèlement, d'expulsion et de dispersion ;
- de quitter la France pour rejoindre un autre pays de l'Europe du Nord – à l'instar de la Grande-Bretagne – par l'édification de murs et de dispositifs de protection et de surveillance de la frontière.

À la frontière franco-britannique, la dissuasion repose sur les mêmes acteurs (essentiellement les forces de l'ordre et donc le ministère de l'Intérieur) et des pratiques usitées qui n'ont fait que se renforcer et rendre les forces de l'ordre indispensables dans l'exécution de cette doctrine. Changer la doctrine de la dissuasion nécessiterait de faire émerger une nouvelle politique publique, former différemment les forces de l'ordre ou remettre en cause leur monopole dans le traitement de la frontière.

Proposer une alternative à la gestion des personnes exilées, ce serait s'opposer au ministère de l'Intérieur qui agit comme le gardien de cette dite doctrine. En produisant une expertise sur les migrations et le maintien de l'ordre public, il renforce sa place dans le dispositif. En outre, proposer des alternatives ouvre des incertitudes – politiques, médiatiques et institutionnelles – pour les gouvernants. Comme l'explique le politiste américain Paul Pierson, « l'horizon politique d'un.e élu.e est le plus souvent de court terme, structuré par l'agenda électoral, ce qui lui fera quasiment toujours choisir la solution la moins coûteuse politiquement dans l'immédiat ». En clair, pour un acteur politique, agir de la même manière que ses prédécesseurs – même si cette politique se révèle inefficace – c'est éviter les coûts inhérents à la formation d'une politique alternative qui risque d'être sujette à la critique de l'opposition et de l'extrême droite ou perçue comme un échec.

Ces différents éléments poussent à la stabilité des politiques publiques. Parce que cette politique de dissuasion fonctionne par « incrémentalisme » (pas à pas), elle se renforce en suivant le même chemin, rendant toujours plus incertain un retour en arrière ou une bifurcation. Lorsque des ruptures surviennent – matérialisées par l'échec de la politique d'invisibilisation des personnes exilées menée par l'État français –, des dispositifs de concentration et d'invisibilisation émergent et reposent sur des dispositifs « à moitié sécuritaire, à moitié humanitaire » (CARRERE, 2003) : le camp de Sangatte en 1999, le bidonville de Calais en 2015, le camp de la Linière à Grande-Synthe en 2016. Ces dispositifs émergent dans l'urgence, comme une manière de résoudre une « crise » pensée comme ponctuelle.

Ces ruptures, construites comme des situations de « crise », apparaissent néanmoins comme nécessaires au renforcement de la politique de dissuasion, puisqu'en concentrant les personnes exilées en un même lieu, elles participent à visibiliser ce que la dissuasion prétend empêcher. Lorsque ces ruptures se terminent, la reproduction de la doctrine de la dissuasion la légitime comme la seule politique efficace de gestion des personnes exilées dans la frontière.

CHAPITRE 1 :

BARRIÈRES INTERNES, BARRIÈRES EXTERNES

Le premier chapitre s'articule autour, d'une part, de la fabrique par l'État français de la figure de l'étranger « indésirable » par une rhétorique promue par les élites administratives du ministère de l'Intérieur et d'une série d'acteurs politiques appelant à la « maîtrise de l'immigration » et à la « lutte contre l'immigration irrégulière », d'autre part, de la construction européenne et franco-britannique de barrières internes et externes par une législation visant à contrôler les étrangers désirant s'installer dans les territoires européens et français, à les interpeller et à les expulser. Cette période allant des années 1970 aux années 1990 pose les jalons d'une politique de fermeture à l'égard des étrangers indésirables et de la fabrique administrative, juridique et policière d'une machinerie visant à produire l'irrégularité des étrangers et de lutter contre les personnes ainsi irrégularisées.

I. LA FABRIQUE DES « ILLÉGAUX » : QUAND LA « MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION » FAIT « CONSENSUS »

Dès les années 1970, le thème de l'immigration est investi par l'extrême droite et la droite parlementaire, devenant un marqueur politique perçu comme une ressource dans le jeu partisan face à la gauche. L'objectif affiché est de mettre un terme à l'immigration et s'illustre via les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 à 1974, qui restreignent l'accès au marché du travail et reviennent sur la régularisation des sans-papiers. Les années qui suivent voient le déploiement d'un arsenal administratif, juridique et policier qui prend la forme de contrôles d'identité, d'interpellation des personnes en situation irrégulière, de leur enfermement de manière préventive afin de préparer leur expulsion. Ces législations posent les bases d'une architecture policière et administration de contrôle des flux migratoires.

L'élection de François Mitterrand en 1981 ouvre une fenêtre d'opportunité quant à un traitement différencié des questions migratoires. Plusieurs mesures leur sont favorables, à l'instar des régularisations ponctuelles des sans-papiers. Les alternances politiques successives et la montée du Front national participent à une évolution de l'appréhension des questions migratoires par le parti socialiste. Ce dernier se convertit à la « maîtrise des flux migratoires », faisant de la fermeture de l'immigration un enjeu au-delà des clivages politiques : « Les étrangers sont un problème pour notre société (...) Le fond idéologique de l'extrême droite a ainsi été progressivement consacré et admis comme la base juste d'une politique "responsable" d'où elle provienne » (RODIER, 2018, p. 77-78).

Dans les années 1990, l'étranger est construit comme une figure repoussoir par les acteurs politiques de droite et de gauche, parlant d'« overdose » et d'« invasion » pour caractériser leur présence. Les étrangers sont appréhendés dans leur ensemble : personnes exilées, travailleurs immigrés, familles d'étrangers établis en France, justifiant de revoir la législation les concernant. Rentable politiquement, la lutte contre l'immigration irrégulière est régulièrement mise à l'agenda, justifiant notamment de revoir le traitement de la demande d'asile, perçu comme une immigration comme une autre sur lequel l'État n'aurait pas le contrôle.

II. CONTRÔLER ET EXPULSER LES ÉTRANGERS

La lutte contre l'immigration irrégulière se matérialise par une série de dispositifs administratifs et policiers qui ont déjà cours depuis le début des années 1930. Le recours aux pratiques de contrôles d'identité, d'interpellation, d'enfermement et d'expulsion des indésirables est amplifié et systématisé par une augmentation des moyens juridiques et policiers pour les mettre en œuvre. Ces pratiques participent au renforcement du ministère de l'Intérieur, qui débloque de nouveaux budgets dédiés par l'intermédiaire du développement des statistiques et de la création en 1944 de la Police de l'air et des frontières (qui devient la Police aux frontières en 1999). La PAF devient « un maillon du contrôle migratoire aux frontières nationales et sa juridiction se renforcent (...) clairement liés au contrôle frontalier » (CASELLA-COLOMBEAU, 2017). Lorsque les pratiques policières s'effectuent dans l'opacité et sans encadrement juridique, la justice et les gouvernants viennent en appui pour les légaliser. À titre d'exemple, avant la loi Questiaux du 29 octobre 1981 créant les Centres de rétention administrative et qui organise la rétention, l'enfermement des étrangers avait déjà cours.

III. FRONTIÈRES EUROPÉENNES. FRONTIÈRES FRANCO-BRITANNIQUES : UNE CONCEPTION SÉCURITAIRE

La construction de l'Union européenne repose sur l'ouverture des frontières intérieures et de la libre circulation des personnes et des marchandises. En parallèle, l'Union européenne se ferme aux étrangers indésirables via une conception sécuritaire des frontières extérieures. À la faveur de cette construction européenne, les ministères de l'Intérieur européens en sortent renforcés par l'augmentation de leurs compétences de contrôle des flux migratoires aux frontières et à l'intérieur. La création du VISA européen participe de l'éloignement juridique des indésirables, tandis que le règlement Dublin mis en place en 1990 et du fichier Eurodac en 2000 ont pour objectif d'organiser la demande d'asile tout en traçant les étrangers.

La Grande-Bretagne, restée en dehors de l'espace Schengen, devient un pays frontalier de la France. Les deux pays organisent juridiquement la construction de la frontière franco-britannique. En outre, la construction du tunnel sous la Manche, qui repose sur l'ouverture entre les deux pays, inaugure une série de traités visant à réglementer la circulation des personnes et des flux de marchandises. La fabrique de la frontière franco-britannique repose, à l'instar de l'espace Schengen, sur une conception sécuritaire. Via le traité de Canterbury de 1986 et le protocole de Sangatte de 1991, les deux pays mettent à l'agenda la maîtrise des flux migratoires par la création de dispositifs de contrôles juxtaposés et l'affectation permanente par chaque État d'officiers de liaison auprès des autorités de l'autre l'État. Pour s'assurer du contrôle effectif de la frontière et des flux migratoires, la Grande-Bretagne sanctionne financièrement les transporteurs qui laisseraient transiter des personnes en situation irrégulière vers la Grande-Bretagne.

CHAPITRE 2 : LE CAMP DE SANGATTE : UNE RÉPONSE « HUMANITAIRE » SOUS FORME D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Dans les années 1980 et 1990, l'effondrement de l'URSS, la chute du mur de Berlin puis la crise dans les Balkans amènent sur les routes des personnes exilées, à la recherche d'une terre d'accueil. À mesure que les frontières se ferment, et en particulier la frontière franco-britannique, la situation de blocage des personnes exilées devient visible. Ce chapitre 2 part de cette visibilité croissante, pour expliquer la manière dont en quelques années la ville de Calais devient frontière et matérialise la fermeture de l'espace Schengen. En 1999, la création de Sangatte apparaît comme un mode de gestion « socialiste » des flux migratoires, à moitié humanitaire, à moitié sécuritaire.

I. QUAND CALAIS DEVIENT FRONTIÈRE

Calais apparaît aux yeux des observateurs comme une frontière naturelle avec la Grande-Bretagne, parce que simplement séparée de 30 kilomètres. Or, si Calais est devenue le symbole de la frontière, c'est à la faveur du développement des flux maritimes puis ferroviaires par la construction du tunnel sous la Manche. Dans un contexte concurrentiel, les transporteurs ont privilégié le port de Calais aux dépens de Dunkerque et Boulogne-sur-Mer dans la région, mais aussi des ports situés en Bretagne et en Normandie. La multiplication des transports augmente d'autant les possibilités pour les personnes exilées de passer en Grande-Bretagne et plus largement en Europe du Nord. Calais comme frontière repose ainsi sur une construction économique, juridique mais aussi politique, par la multiplication des discours de rapprochement géographique dans le cadre de l'ouverture du tunnel sous la Manche.

II. LA MATÉRIALITÉ DE LA FRONTIÈRE

Depuis les années 1980, des personnes exilées sont bloquées sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais. D'abord peu visibles, elles le sont à mesure que la frontière se ferme

et que les autorités britanniques refusent l'accès à leur territoire aux personnes exilées ou qu'elles les renvoient en France. Cette situation de blocage enclenche une série d'occupation des espaces portuaires par les personnes exilées – essentiellement venues des pays de l'Est – en attente d'un passage vers la Grande-Bretagne. L'aide s'organise dans les années 1980, notamment en 1986 lorsqu'Amnesty International se saisit de cet enjeu pour distribuer de la nourriture, des vêtements ou encore des couvertures. En 1994, l'association La Belle Étoile est créée, apportant conseils juridiques, hébergements provisoires et distribuant des denrées alimentaires. Elle tente de politiser la situation de blocage des personnes exilées.

Dans ce contexte, la réponse des pouvoirs publics tâtonne. Des évacuations ont lieu, suivies de création, sur de courtes durées, de centres d'hébergement afin d'accueillir les personnes exilées. En avril 1999, l'État local décide d'ouvrir le Hangar Bore à Calais, afin d'accueillir 80 personnes, quand, dans les faits, près de 200 personnes s'y trouvent. Lorsque le lieu est fermé le 4 juin 1999 par le sous-préfet de Calais, Yannick Imbert, le parc Saint-Pierre est investi par les personnes exilées, avec l'aide des associations. Avant d'occuper le parc Saint-Pierre, les personnes exilées étaient longtemps cantonnées dans des espaces masqués, éloignés du giron de la mairie. Cette occupation met à l'agenda la situation de blocage des personnes exilées en les rendant visibles, à quelques pas de la mairie de Calais. Les élus locaux, longtemps absents de cet enjeu, se saisissent de cette occupation pour demander à l'État de « régler le problème ».

III. OCTOBRE 1999-OCTOBRE 2002, CRÉATION ET GESTION DU CAMP DE SANGATTE : HISTOIRE D'UN COMPROMIS SOCIALISTE

La visibilité des personnes exilées dans la ville de Calais inaugure un dispositif de mise à distance, à moitié sécuritaire, à moitié humanitaire : le camp de Sangatte. Il s'agit d'un centre d'accueil d'urgence qui prend place dans un hangar désaffecté d'Eurotunnel et géré par la Croix Rouge et situé à Sangatte, à quelques kilomètres de Calais. Dans le camp, les conditions de vie sont volontairement précaires, pour ne pas risquer de « créer un appel d'air ». Les lits sont spartiates tandis que les conseils juridiques pour permettre aux personnes exilées de rester en France sont – au mieux – lacunaires, au moins inexistantes. Le camp accueille sur près de trois ans d'existence près de 70 000 personnes. Il repose sur une logique de concentration et d'invisibilisation des personnes exilées en un même lieu, où les personnes exilées y sont tolérées et hébergées, et même poussées par les forces de l'ordre à s'y installer.

Le camp de Sangatte relève d'une forme de compromis entre la ministre des Affaires sociales, Martine Aubry, et le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, tous deux membres du gouvernement socialiste de Lionel Jospin. Il s'agit d'éviter que des personnes soient retrouvées inanimées tout en maintenant la tranquillité publique. En parallèle, les États français et britannique renforcent la protection de la frontière, afin d'empêcher les personnes exilées de rejoindre la Grande-Bretagne. À mesure que la frontière se ferme, le temps d'attente avant de passer s'allonge, augmentant par conséquent leur nombre dans le camp. Il reste que les personnes exilées continuent de passer, plus difficilement : de trois semaines, le délai monte à trois mois. Cette situation détériore les conditions de vie dans le camp, tout en étant instrumentalisée politiquement alors que les élections présidentielles de 2002 approchent. Sangatte représenterait un appel d'air qu'il conviendrait de clôturer.

CHAPITRE 3 : FERMETURE, HARCÈLEMENT, DISPERSION : LA FABRIQUE DE LA DISSUASION

Le chapitre 3 appréhende la dernière année d'existence du camp de Sangatte et les quelques mois qui suivent. Sa fermeture s'inscrit dans un contexte politique par l'élection présidentielle et de la mise à l'agenda du « problème Sangatte ». Les questions migratoires deviennent un marqueur politique pour Nicolas Sarkozy, nouveau ministre de l'Intérieur, qui prépare la fermeture de Sangatte dès son arrivée au gouvernement. Pour « régler le problème », un dispositif policier mêlant harcèlement et éloignement des personnes exilées se met en place, afin de « vider Calais ». Cette politique agit comme un précédent et a pour effet de multiplier les espaces le long de la frontière franco-britannique.

I. QUAND LE CAMP DE SANGATTE DEVIENT UN ENJEU SÉCURITAIRE

La fermeture du camp de Sangatte repose sur la construction médiatique et politique d'un cadrage sécuritaire de l'existence du camp et de la présence des personnes exilées sur le littoral. La presse fait état d'une série de tentatives de passage pour la Grande-Bretagne, tandis que dans un contexte électoral, la droite parlementaire et en particulier Nicolas Sarkozy, futur ministre de l'Intérieur, se saisissent du « problème Sangatte » pour en demander la fermeture. La Grande-Bretagne met la pression sur les autorités françaises pour que le camp soit fermé et qu'elles effectuent des travaux de protection de la frontière. En outre, en décembre 2001, l'État local est renouvelé, Jean Dussourd, préfet du Pas-de-Calais et favorable au camp de Sangatte, est remplacé par Cyrille Schott, plus critique. Celui-ci réclame et impose des travaux à Eurotunnel et à la SNCF pour empêcher les personnes exilées de pénétrer les espaces de transit, tout en demandant des moyens policiers supplémentaires.

II. QUAND NICOLAS SARKOZY « RÉGLE LE PROBLÈME DE SANGATTE »

Après la victoire de Jacques Chirac aux élections présidentielles de 2002, Nicolas Sarkozy est nommé ministre de l'Intérieur. Il effectue une visite à Calais et construit les questions migratoires comme un marqueur politique. Il se saisit du « problème » et construit la fermeture du camp comme un « objectif ». Des négociations sont entamées avec les autorités britanniques, afin de « répartir » les personnes exilées qui y sont présentes. Le fonctionnement du camp évolue : de l'inconditionnalité on passe à une logique de contrôle et d'identification des personnes qui y sont installées. La fermeture, programmée pour avril 2003, est accélérée. Le 5 novembre 2002, seules les personnes déjà hébergées peuvent rester dans les lieux. Le 31 décembre 2002, le camp est fermé et rasé dans la foulée. La Grande-Bretagne s'engage à accueillir 1 032 des 1 268 personnes exilées présentes à ce moment dans le camp de Sangatte.

Afin de mettre en adéquation la rhétorique mobilisée par Nicolas Sarkozy (« le problème est réglé ») avec la réalité de la présence des personnes exilées bloquées dans la frontière, le ministre de l'Intérieur met sur pied un dispositif policier visant à invisibiliser les personnes exilées. Nommé « Ulysse », ce dispositif est géré localement par le préfet du Pas-de-Calais, Cyrille Schott. Il prend la forme d'un quadrillage policier conséquent,

mêlant harcèlement, enfermement et éloignement. Les forces de l'ordre ont pour mission d'organiser la dispersion des personnes exilées vers des centres d'hébergement situés en dehors de la région du Nord-Pas-de-Calais. Ce dispositif s'inspire très directement de la gestion de l'occupation de l'Église Saint-Pierre-Saint-Paul qui a eu lieu du 9 au 14 novembre 2002. Durant ces cinq jours, 99 Kurdes Irakiens et Afghans à qui l'entrée dans le camp de Sangatte a été refusée, occupe l'Église, avant d'être évacués de force et transportés via des bus dans l'arrière-pays. On observe là la première opération de « mise à l'abri forcée » des personnes exilées.

III. L'APRÈS-SANGATTE : LA MULTIPLICATION DES ESPACES DE VIE LE LONG DE LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE

En fermant Sangatte et en tentant de « vider » Calais, l'État renvoie les personnes exilées à la situation antérieure au camp, condamnées à l'errance et à des conditions de vie encore plus précaires. Couplée à un renforcement de la protection de la frontière et à une présence policière intense, cette politique a pour effet de multiplier les espaces de vie le long de la frontière franco-britannique, là où des flux sont organisés à destination de la Grande-Bretagne. Dans les mois qui suivent la fermeture de Sangatte, on voit l'émergence d'espace de vie à Dunkerque, Tétéghem, Loon-Plage et Grande-Synthe dans le Dunkerquois, puis en amont des espaces portuaires, à proximité des aires de repos. Les personnes exilées tentent de monter à bord des poids lourds en amont des zones portuaires, de plus en plus protégées. En dehors du Nord-Pas-de-Calais, on observe également des tentatives de passage en Normandie et en Bretagne, tandis que des espaces de vie sont à ce moment peu identifiés. Cette invisibilisation s'explique d'une part par un choix des personnes exilées, d'autre part, par des possibilités de passage plus aisées, limitant de fait leur présence sur un temps long dans la frontière franco-britannique.

CHAPITRE 4 : LES ACCORDS INTERNATIONAUX : L'IMPOSITION D'UN TRAITEMENT SÉCURITAIRE DE LA FRONTIÈRE

La période post-Sangatte est marquée par le prolongement et l'enracinement d'un cadrage strictement sécuritaire de la gestion des flux migratoires. Au niveau européen et dans les relations franco-britanniques, une série d'accords et de traités impulsent une logique de fermeture des frontières, de contrôle et de traçage des personnes exilées. Dans ce chapitre 4, il s'agit de comprendre comment ce cadrage sécuritaire s'est imposé et les formes que prennent les dispositifs européens et franco-britanniques. On observe la manière dont la fermeture de la frontière, aux effets concrets pour les personnes exilées, relève d'une « mise en scène » d'une frontière fermée, plus que d'une fermeture effective.

I. QUAND LA FRANCE DEVIENT LE « BRAS POLICIER » DE LA GRANDE-BRETAGNE

Bien qu'il ne soit pas le premier traité franco-britannique, les accords du Touquet, signés le 4 février 2003, marquent un carcan critiqué depuis leurs signatures par les personnes exilées et leurs soutiens. Ces accords mettent en place une coopération franco-britannique dans la lutte contre l'immigration et aboutissent à l'externalisation de la frontière anglaise sur le sol français. Des bureaux de contrôles juxtaposés sont instaurés dans les ports de la Manche et de la Mer du Nord, où les Britanniques s'assurent que la France joue effectivement son rôle de « bras policier » pour empêcher les personnes exilées de traverser la Manche, moyennant des financements de la Grande-Bretagne. Ces accords du Touquet sont prolongés et renforcés via une série d'arrangements administratifs (2004, 2009 et 2010), par une approche qui reste strictement sécuritaire.

II. DUBLIN, FRONTEX, DIRECTIVES EUROPÉENNES : UNE COURSE AU MIEUX-DISANT SÉCURITAIRE

L'asile est internationalement régi par la Convention de Genève ratifiée en 1951. Elle encadre le statut de réfugié, qui devient une catégorie juridique à part entière. Elle vise « à protéger toute personne qui fuit son pays parce qu'elle craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions publiques ». Il reste que les États signataires restent libres de définir leurs propres règles quant à l'octroi de l'asile. Au niveau européen, l'espace Schengen s'est constitué autour de l'impossibilité offerte par le pays d'accueil de laisser la personne entrer sur son territoire. Le règlement Dublin (et ses réactualisations successives) ainsi que les directives européennes qui ont suivi concrétisent cette application asymétrique du droit d'asile, dont la création de l'agence Frontex en est le « bras armé ».

Le règlement Dublin est un outil de traçabilité au service des États membres de l'Union européenne. Né à la fin des années 1980 et complété en 2003, le dispositif Dublin compense la fin des contrôles aux frontières intérieures des États membres. Le principe de ce dispositif est d'empêcher qu'une personne exilée demande l'asile dans plus d'un pays de l'Union européenne, et s'accompagne d'une prise d'empreinte afin de pouvoir organiser le transfert des personnes vers le pays responsable. Le fichier Eurodac, opérationnel depuis 2003, collecte les empreintes des demandeurs d'asile et sert d'outil pour mieux renvoyer les personnes exilées. En outre, pour les personnes exilées refusant de donner ses empreintes, la personne est présumée fraudeuse, justifiant un refus d'octroi du statut de réfugié.

Pour assurer le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen, l'Union européenne s'est dotée en 2003 d'une agence spécifique, Frontex. Véritable « bras armé », la réglementation européenne développée depuis la fin des années 1980 a trouvé dans Frontex un outil d'application visant à une lutte européenne intégrée contre l'immigration irrégulière. L'objectif est d'empêcher les personnes d'entrer dans l'espace Schengen en luttant directement ou en s'assurant que les États membres appliquent les directives européennes. Par ce biais, il s'agit de réduire la présence du nombre de personnes exilées sur le territoire européen et en attente d'un statut légal, tout en organisant l'expulsion des personnes déboutées de leur demande ou des personnes en situation irrégulière.

III. LA « BUNKÉRISATION » DE LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE : EMPÊCHER LES PERSONNES EXILÉES DE SORTIR DE L'ESPACE SCHENGEN

En sus d'une politique européenne de fermeture, avec pour objectif d'empêcher les personnes exilées de pénétrer l'espace Schengen, la frontière franco-britannique se bunkérise, pour empêcher les personnes exilées de sortir, cette fois, de l'espace Schengen pour rejoindre la Grande-Bretagne. Depuis les années 1980, la Grande-Bretagne déploie une politique de sous-traitance indirecte du contrôle de la frontière en sanctionnant financière les transporteurs laissant passer des personnes exilées. Les attentats du 11 septembre 2001 ouvrent une fenêtre d'opportunité au renforcement des installations sécuritaires dans les espaces de transit, favorisant l'installation de barrières, de barbelés ou encore de caméras. Via les accords du Touquet de 2003, la France, jusque-là peu investit dans la protection de la frontière, fait évoluer – moyennant des financements britanniques – sa politique. La France s'engage alors à « contrôler 100 % des poids lourds à destination de la Grande-Bretagne ».

On observe au tournant du 20^{ème} un processus de bunkérisation de la frontière franco-britannique. Autour des ports et des zones ferroviaires, apparaissent alors clôtures, badges d'entrée, agréments, habilitations du personnel, dispositifs de vidéosurveillance, sécurité privée, drones, détecteurs, sondes. Entre 1998 et 2012, au moins 38 millions d'euros ont été dépensés pour l'achat d'équipements, l'installation de clôtures et d'infrastructures dédiées au contrôle des zones et pour le recours à des agents de sécurité privée. Sur la même période, près de 500 millions d'euros ont été consacrés en dépenses de fonctionnement, incluant le salaire des agents mobilisés dans la sécurité des lieux.

Ce déploiement de dispositifs sécuritaires n'empêche pas pour autant le passage des personnes exilées vers la Grande-Bretagne, ils les ralentissent et les entravent dans leurs déplacements, tout en prolongeant leurs conditions de vie précaires. L'absence de voies légales pour rejoindre la Grande-Bretagne rend les personnes exilées dépendantes des passeurs. La bunkérisation de la frontière relève d'une forme de mise en scène de la fermeture, comme une réassurance des autorités françaises à l'égard du pouvoir britannique, de lui signifier que la France met tout en œuvre pour éviter le passage. En outre, l'État français s'adresse à l'opinion publique, comme une manière de la rassurer quant à sa capacité à contrôler les flux migratoires et à assurer sa souveraineté.

CHAPITRE 5 : L'INTÉRIEUR COMME TOUR

OPÉRATEUR DES MIGRATIONS : « LE MINISTÈRE A TOUTES CES POLITIQUES, MAIS IL NE DISCUTE PAS »

Dans ce chapitre, nous revenons sur la manière dont le ministère de l'Intérieur a préempté le thème de l'immigration entre 2002 et 2012. Cette prise de pouvoir résulte d'un cadrage sécuritaire de l'immigration et de la mobilisation d'une série de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. En outre, Nicolas Sarkozy, s'est fait le porteur des revendications

portées par les élites administratives, impulsant ces réformes en tant que ministre de l'Intérieur puis en tant que président de la République. Ces évolutions du traitement de l'immigration ont notamment eu pour effet de faire de l'OFII et de l'OFPRA des outils au service de la lutte contre l'immigration irrégulière.

I. L'« IMMIGRATION CHOISIE » CONTRE LES PERSONNES EXILÉES

En tant que ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy se fait le porteur d'une série de revendications portées par de hauts fonctionnaires qui depuis les années 1970 tentent de faire émerger le concept d'« immigration choisie ». Il s'agit ici d'imposer un contrôle de l'immigration, et par ce biais, de permettre à ces hauts fonctionnaires de se légitimer dans l'institution. En construisant l'immigration comme problème public et en participant à sa mise à l'agenda, ces derniers saisissent cette fenêtre d'opportunité pour apposer des politiques publiques préalablement construites. L'idée d'« immigration choisie » vise à substituer une immigration dite subite (droit d'asile, droit au regroupement familial, immigration de travail) à une immigration choisie et reposant sur des logiques strictement économiques et dirigées vers les secteurs déficitaires en main-d'œuvre. L'imposition de ce concept se fait notamment par la production d'une expertise et par la multiplication de discours distinguant les « bons » et les « mauvais » étrangers. L'immigration choisie se matérialise par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration par la mise en place de quotas d'immigration.

En parallèle, Nicolas Sarkozy met sous pression l'administration via la « politique du chiffre », d'abord en matière de quotas d'immigration choisie, ainsi qu'en termes de réduction de l'immigration dite subite. Les forces de l'ordre se doivent de multiplier les contrôles d'identité, les interpellations, l'enfermement et les éloignements des étrangers « indésirables ». La création en 2007 du ministère de l'Immigration agit comme un garde-fou de la bonne application de cette politique du chiffre, via notamment le renforcement des retours aidés. L'État met à l'agenda le problème public de l'immigration irrégulière, le cadre selon une logique sécuritaire que la production de statistiques objective et tente de le résoudre par un traitement policier et une législation restrictive de l'immigration qui renforcent la mise à l'agenda du problème, son cadrage et les solutions apportées précédemment : la boucle est bouclée.

II. EN TROIS COUPS, L'IMMIGRATION PASSE À L'INTÉRIEUR

Dans un contexte européen de lutte contre l'immigration irrégulière, les ministères de l'Intérieur des différents États membres se renforcent. En France, Nicolas Sarkozy s'insère dans ce dynamique et participe à en faire le ministère unique des migrations. Cette préemption s'effectue en trois coups. D'abord en 2005 avec la création du Comité interministériel du contrôle de l'immigration (CICI) présidé par Patrick Stefanini, haut fonctionnaire issu du ministère de l'Intérieur. Le CICI est autant un espace de coordination et de contrôle qu'un espace de conversion à la lutte contre l'immigration irrégulière, auquel chaque ministère doit se conformer. Le CICI préfigure l'architecture du ministère de l'Immigration, qui, de 2007 à 2010, s'arroge les compétences liées aux politiques migratoires auparavant dévolues à d'autres ministères, avant de devenir une direction à part entière du ministère de l'Intérieur.

Le CICI se donne trois objectifs : la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile, la lutte contre l'immigration irrégulière et le renforcement des dispositifs des CADA. Cette instance impulse pour se faire une culture du résultat au sein des différentes administrations et ministères par la production de statistiques sur les flux migratoires et par la formulation d'objectifs chiffrés aux différents ministères et services. Le CICI est également un organe de socialisation à la lutte contre l'immigration, via notamment des formations. Le CICI est une préfiguration du ministère de l'Immigration créée en 2007. Son champ de compétences couvre l'ensemble du parcours d'un étranger candidat à l'immigration – légale et illégale –, depuis l'accueil au consulat jusqu'à l'intégration. L'accent de l'action du ministère est dès le départ porté sur la lutte contre l'immigration irrégulière et sur la politique du chiffre. Des objectifs de reconduites à la frontière sont formulés, auxquels les forces de l'ordre et les services de l'État sont tenus. Le ministère de l'Immigration préempte ainsi des compétences autrefois dévolues à l'Intérieur, au Travail, aux Affaires sociales et aux Affaires étrangères. En 2010, le ministère de l'Immigration est supprimé et devient une direction à part entière du ministère de l'Intérieur, qui devient le ministère unique des migrations, devenant du même coup la tutelle des l'OFII et de l'OFPRA, véritables outils de l'Intérieur de lutte contre l'immigration irrégulière.

III. OFII, OFPRA : UNE POLITIQUE DE DISSUASION ORGANISÉE DE L'INTÉRIEUR

Dès 2010, le ministère de l'Intérieur contrôle la chaîne de l'asile : l'accès au territoire et aux démarches, l'accompagnement des demandeurs d'asile, l'octroi du statut de réfugié, l'intégration ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière. En dehors de la Cour nationale du droit d'asile, aucune institution afférant à l'immigration n'échappe au contrôle de l'Intérieur, à l'instar de l'OFII et de l'OFPRA. L'OFII est issue d'une série de réformes, de fusions et de changements de noms successifs particulièrement soutenue dans les années 2000. L'Office s'est vue confier les compétences d'intégration des demandeurs d'asile, des personnes issues du regroupement familial et de l'immigration de travail, tout en organisant l'aide au retour volontaire et à la réinsertion des étrangers en fin de droit ou en situation irrégulière, dans leur pays d'origine.

L'OFPRA, qui a pour mission de traiter les demandes d'asile, est mise sous pression depuis les années 1980 par le législateur, avec comme objectif de réduire le temps de traitement des demandes d'asile. Une culture du résultat y est implémentée, qui se renforce lorsque le ministère de l'Immigration, puis de l'Intérieur, en deviennent les tutelles. Les transformations successives de l'OFPRA en ont fait une structure organisée de manière à refuser l'accès à l'asile aux personnes qui souhaitent obtenir la protection de l'État français. Le développement d'un arsenal juridique légitime ce refus quand la culture du résultat l'accélère en mettant sous pression les agents. En produisant l'irrégularité, le taux de refus suit l'augmentation du nombre de demandes d'asile, renforçant la rhétorique politique du dévoiement du système.

CHAPITRE 6 : LA FABRIQUE LOCALE DES POLITIQUES MIGRATOIRES. UNE AUTONOMIE RELATIVE

Dans les territoires où des personnes exilées sont présentes, les élus locaux sont sous pression de l'État et du ministère de l'Intérieur. Les préfets et sous-préfets y imposent un cadrage sécuritaire dans le traitement des questions migratoires. On observe différentes manières pour le local de se saisir de la compétence immigration : co-production de la dissuasion, tolérance de lieux de vie et accueil municipalisé. Dans ce chapitre 6, on note l'autonomie, somme toute relative, des élus locaux face à l'État.

I. MAIRE DE CALAIS, ENTRE ATTENTES DE RÔLES ET EXERCICE CONTRAINT

En devenant frontière et par la présence des personnes exilées, Calais est devenue un lieu symbolique. L'attention médiatique et politique que la ville représente en fait un terrain expérimental de la politique de dissuasion mise en place par l'État. Jusqu'en 2008, la ville est dirigée par le parti communiste, qui reste relativement éloigné de l'enjeu migratoire. Bien que ne prenant pas ouvertement position contre les personnes exilées, la commune laisse l'État y déployer sa politique de dissuasion. Lorsque les municipales de 2008 approchent, Natacha Bouchart, opposante de droite, fait de la lutte contre les personnes exilées et des squats un argument de campagne. Quand elle devient maire, elle co-produit la dissuasion avec l'État, mettant à son service les moyens de la ville. Entre 2008 et 2014, on observe une politique d'expulsion intense des lieux de vie, notamment marquée par le démantèlement de la Jungle en 2009 et des squats ouverts par les personnes exilées avec le mouvement No Border. L'objectif de la ville et de l'État se rejoint : sortir les personnes exilées de Calais. Dans ce contexte, la structuration progressive du secteur associatif vient pallier au manquement organisé des pouvoirs publics.

II. ENTRE TOLÉRANCE ET MUNICIPALISATION D'ESPACES DE VIE, L'ÉTAT POURSUIT SA POLITIQUE DE DISSUASION

En dehors de Calais, des espaces de vie se constituent et perdurent. Dans l'ombre, les moyens déployés par l'État sont moins intenses, permettant un certain répit aux personnes exilées et de voir l'émergence d'initiatives municipales et associatives. À Norrent-Fontes, le maire EELV Marc Boulnois, nouvellement élu en 2008, tolère un espace de vie avant d'initier la construction de baraquements en dur pour améliorer le confort des personnes exilées en 2012. Via ce campement municipal, il permet aux personnes exilées d'obtenir un espace de répit vis-à-vis de l'État et des forces de l'ordre. Dans le Dunkerquois, plusieurs villes tâtonnent quant au traitement politique à opposer à la présence des personnes exilées sur leurs territoires.

À Grande-Synthe, le maire PS Damien Carême tolère un espace de vie tout en apportant un minimum humanitaire. À Tétheghem, le maire UMP Franck Dhersin tolère un espace de vie autour du lac. À Loon-Plage, le maire PRG Eric Rommel reste distant quant à la présence des personnes exilées dans l'espace portuaire, laissant l'État diligenter

régulièrement des expulsions. En 2008, la période hivernale voit émerger trois dispositifs municipaux d'accueil dans des tentes chauffées, malgré les critiques de l'État. À Tétéghem et Grande-Synthe, ces dispositifs sont renouvelés jusqu'en 2012, et perdurent lorsque la Communauté urbaine de Dunkerque finance des baraquements en dur. Ces espaces de tolérance voire municipalisés permettent aux personnes exilées d'obtenir un espace de répit, aux associations d'organiser l'aide humanitaire dans des endroits spécifiques, tandis que les forces de l'ordre ne peuvent légalement intervenir pour empêcher leur présence.

III. À CHERBOURG-OCTEVILLE, D'UNE POLITIQUE ANTI-SQUAT À UN LIEU MUNICIPALISÉ

La ville de Cherbourg-Octeville est située dans le département de la Manche, en Normandie. Les personnes exilées y sont présentes au moins depuis la fin des années 1990, avec une augmentation à l'approche de la fermeture du camp de Sangatte en décembre 2002. La ville est dirigée par le socialiste Bernard Cazeneuve. Les personnes exilées sont accompagnées par des associations et habitants entre 2002 et 2007, tandis que diverses expulsions ont lieu. La politique de Bernard Cazeneuve oscille entre « humanité » et « fermeté », crédo qu'il mobilise durant son mandat municipal – mais aussi par la suite, lorsqu'il devient ministre de l'Intérieur puis Premier ministre. Sa politique mêle tolérance sur un temps court des squats, tout en enrôlant les associations de soutien visant à favoriser l'auto-expulsion des personnes exilées. En décembre 2007, lors d'une expulsion d'un lieu de vie, Bernard Cazeneuve oriente les associations vers un autre lieu, le terrain du Nordez, leur expliquant que les personnes exilées y seront tolérées. Débute alors un accueil municipalisé où l'association Itinérance Cherbourg, financée en partie par la ville, gère le lieu.

Entre 2002 et 2012, on observe ainsi d'une part une politique de dissuasion mise en place par l'État qui se parfait, notamment dans les territoires où les élus locaux la co-produisent. D'autre part, là où des élus locaux s'opposent à la politique de l'État, une tolérance des lieux de vie est observée, allant jusqu'à un accueil municipalisé. Le pouvoir local constitue un des leviers de l'émergence des politiques alternatives à la gestion des personnes exilées. Les marges de manœuvre restent néanmoins contraintes et l'autonomie des acteurs locaux relative.

CHAPITRE 7 : LES LIMITES DU « MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC » : L'INTÉRIEUR PRIS DANS SES PROPRES CONTRADICTIONS

En 2012, l'élection de François Hollande en tant que président de la République ouvre une fenêtre d'opportunité quant à une évolution de l'appréhension des questions migratoires dans la frontière franco-britannique. Il reste que les deux premières années de son mandat apparaissent à bien des égards contradictoires et dépendantes de la temporalité électorale. En effet, on observe une première séquence d'ouverture

avec les élus locaux et les associations de soutien aux personnes exilées, une ère de construction d'espaces de vie en dur est amorcée, tandis que Calais reste l'objet d'une co-production de la politique de dissuasion, par une politique active de lutte contre les squats. Le Dunkerquois reste une terre de « tolérance » d'État, où les élus locaux parviennent à préserver des espaces de vie municipalisés. Il reste que Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, conserve la main sur les compétences immigration, quand, dans le même temps, une appréhension de l'immigration à l'aune de la « maîtrise des flux migratoires » est reproduite.

I. L'ÉLECTION DE FRANÇOIS HOLLANDE : ENTRE OUVERTURE ET CONSÉCRATION DE LA NOTION DE « MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES »

À Calais, l'État poursuit sa politique de dissuasion, en co-production avec la maire, Natacha Bouchart. Les expulsions de lieux de vie s'effectuent à un rythme soutenu, tandis que le mouvement No Border poursuit l'ouverture de nouveaux squats. En parallèle, l'État entame le dialogue avec les associations de soutien et les élus locaux, en particulier avec le Réseau des élus hospitaliers, nouvellement créé. À la suite de la venue en décembre 2013 de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, celui-ci répond favorablement au projet porté par les associations de créer des Maisons des migrants sur le littoral, dont l'objectif est d'accueillir et d'héberger les personnes exilées en transit pour la Grande-Bretagne, tandis que les expulsions se poursuivent.

Dans le Dunkerquois, à Tétéghem et Grande-Synthe, l'accueil municipalisé est toujours en cours dans les cabanons financés par la Communauté urbaine de Dunkerque. On observe un lien étroit entre le sous-préfet de Dunkerque, Henri Jean, avec les élus locaux, qui laisse ces espaces de vie perdurer. Cet espace territorial, moins visible et politique que Calais, permet une tolérance de l'État local, tant que des « troubles » ne sont pas remontés au niveau national. Les camps de Tétéghem et du Basroch à Grande-Synthe sont des lieux sanctuarisés, qui permettent de concentrer les personnes exilées, de les cantonner dans un espace prédéfini et d'éviter que les personnes exilées « errent » dans la ville, rentrant ici en adéquation avec les objectifs de maintien de l'ordre public défendu par le ministère de l'Intérieur.

Au niveau national, l'État reproduit une politique de maîtrise des flux migratoires de l'Intérieur déjà à l'œuvre sous la présidence de Nicolas Sarkozy. L'asile est à nouveau réformé, avec une même logique de lutte contre le dévoiement et de réduction des délais de traitement des demandes. Le périmètre d'action du ministère de l'Intérieur reste quasiment inchangé, conservant la mainmise sur l'immigration. Le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, créé en 2010 suite à la suppression du ministère de l'Identité nationale, est enraciné, devenant en 2013 la direction générale des étrangers en France qui reste intégrée au ministère de l'Intérieur. Le cadrage sécuritaire du traitement des questions migratoires reste de mise, avec une poursuite de la lutte contre l'immigration irrégulière et la multiplication des mesures coercitives, à l'instar des assignations à résidence des étrangers.

II. QUAND LA VISIBILITÉ DES PERSONNES EXILÉES REMET EN CAUSE LA POLITIQUE ANTI-SQUATS

À Calais, à partir de 2014, l'augmentation du nombre de personnes exilées révèle les contradictions dans son appréhension par l'État et la mairie. Un squat ouvert en 2013 est menacé d'expulsion, avant que sa politisation par ses habitantes – des femmes exilées – pousse l'État à promouvoir la mise en place d'un dispositif d'hébergement subventionné : la Maison des femmes. En parallèle, la défaite du PS aux élections municipales et européennes clôt la discussion avec les associations et élus locaux à Calais autour de la Maison du Migrant. Dans le même temps, l'État réactive et intensifie sa politique anti-squats, ordonnant durant l'été une série de démantèlements, avant de la stopper lorsque les objectifs d'invisibilité ne sont pas atteints. Dans le Dunkerquois, une augmentation sensible des personnes exilées remet peu à peu en cause les espaces de vie municipalisés, rebattant les cartes de l'articulation entre tolérance et absence de médiatisation.

Le mouvement No Border marque son action à Calais par l'ouverture de squats dans des locaux abandonnés. En juin 2013, le squat Victor Hugo est ouvert et devient rapidement un lieu d'hébergement pour les femmes et les enfants, où le fonctionnement repose sur l'autogestion. Devant la menace d'une expulsion ordonnée par le tribunal, les habitantes se mobilisent et politisent leur lieu de vie. L'État, sous pression, annonce qu'il ne demandera pas de mettre en œuvre l'expulsion sans solution de relogement. Un dialogue s'instaure avec les habitantes et les associations de soutien, qui amène l'État à réinvestir sa compétence logement. Celui-ci propose de mettre en place un nouveau dispositif d'hébergement géré par une association, et ouvre officiellement le 4 juillet 2014. Il est pensé comme un lieu d'hébergement aux places limitées, à destination d'un public spécifique – femmes et enfants – sans possibilité d'accueil en extérieur dans des tentes ou des cabanes. Les habitantes sont accompagnées par des travailleurs sociaux, délimitant leur espace de vie et leur quotidien. En outre, le lieu est éloigné du centre-ville, répondant à une stratégie d'invisibilisation, d'éloignement et d'évitement des mobilisations potentielles de riverains.

Par contraste, le projet des Maisons des migrants connaît une trajectoire distincte. Il est remis en cause par l'État après les élections européennes et municipales de 2014. Durant ces deux campagnes électorales, l'immigration apparaît comme un marqueur politique où le PS est attaqué. Ce dernier intensifie dans la foulée sa politique anti-squats et la lutte contre l'immigration irrégulière en réinstaurant la politique du chiffre. Alors que le nombre de personnes exilées augmente et qu'elles sont plus visibles dans l'espace public à Calais, les expulsions remettent en cause la stratégie de l'Intérieur de la concentration et de l'invisibilisation, tandis que la volonté de favoriser l'auto-expulsion par le harcèlement et l'éloignement ne fonctionne pas. Entre 2009 et l'été 2014, on passe de 2 000 personnes exilées à près de 3 000. Denis Robin, préfet du Pas-de-Calais, annonce le 4 août 2014 qu'il ne prévoit pas d'opération de police à court terme contre les squats. Dans le Dunkerquois, on observe une situation analogue : le nombre de personnes exilées augmente. Le mode de fonctionnement reposant sur la tolérance de l'État local tant que la situation est « sous contrôle » est alors mis à mal.

CHAPITRE 8 : « HUMANITÉ » ET « FERMETÉ », L'ANTONYMIE SOCIALISTE COMME LIGNE DOCTRINALE

Dans ce chapitre 8, nous revenons sur la stratégie de gestion par l'État de l'augmentation du nombre de personnes exilées à Calais. Dans une configuration analogue à celle ayant présidé à la création du camp de Sangatte, l'État ouvre en mars 2015 un dispositif d'accueil : le centre Jules Ferry. À Grande-Synthe, les personnes exilées sont présentes sur le terrain du Basroch, tandis qu'à l'approche de l'été 2015, leur nombre augmente de façon importante à mesure que l'État tente de résorber le centre Jules Ferry et poursuit sa politique de lutte contre les lieux de vie dans le Dunkerquois. Par sa politique, l'État fabrique la « crise » en rendant visibles les personnes exilées en deux lieux, et amène à l'ouverture d'un camp humanitaire d'urgence à Grande-Synthe, la Linière.

I. DU CENTRE JULES FERRY AU BASROCH : ENTRE STRATÉGIE DE CONCENTRATION ET FABRIQUE DE LA « CRISE » MIGRATOIRE

Alors que le nombre de personnes exilées présentes sur le littoral augmente, la maire de Calais, Natacha Bouchart, met à l'agenda la « visibilité » des personnes exilées dans le centre-ville. Elle demande l'ouverture d'un accueil de jour à Calais. Dans un premier temps, Bernard Cazeneuve, nouveau ministre de l'Intérieur, refuse la proposition, avant de décider en septembre 2014 l'ouverture d'un dispositif analogue au camp de Sangatte, le Centre Jules Ferry. Les logiques du dispositif visent à concentrer et invisibiliser les personnes exilées en un même lieu, tout en répondant à la rhétorique mobilisée par Bernard Cazeneuve : « humanité » et « fermeté » dans une forme renouvelée d'assignation à résidence. Les personnes exilées sont reléguées en périphérie de la ville, cantonnées dans un espace où elles sont tolérées et poussées à s'y s'installer.

L'État, en poursuivant sa politique de dissuasion en dehors du Centre Jules Ferry, produit « par accident » un bidonville de plusieurs milliers de personnes en quelques semaines. En septembre 2015, on y dénombre près de 6 000 personnes dans un camp que l'État tente de résorber par une intensification des contrôles, interpellations et éloignement en dehors de Calais. En « resserrant » Calais tout en démantelant les espaces de vie dans le Dunkerquois, l'État participe à faire du camp du Basroch à Grande-Synthe un lieu de repli pour les personnes exilées souhaitant toujours passer la Manche. Ici, en cherchant à concentrer et à invisibiliser les personnes exilées, l'État donne corps à la « crise des réfugiés ».

II. PRODUIRE UN BIDONVILLE, TENTER DE LE GOUVERNER : LA JUNGLE DE CALAIS

À Calais, le Centre Jules Ferry débouche sur la fabrique d'un bidonville d'État réunissant jusqu'à 10 000 personnes, devenant le « plus grand bidonville d'Europe ». Ce bidonville, même s'il reste précaire, devient très vite un espace des possibles et un lieu de structuration de la vie sociale des personnes exilées. Il offre un espace de répit pour les personnes exilées et de mobilisations. En effet, alors qu'elles sont privées de leurs droits fondamentaux, accompagnées par les associations de soutien, les personnes exilées mettent à l'agenda leur situation, rappelant l'État à ses obligations. Celui-ci intervient et produit un nouveau

dispositif, le Centre d'accueil provisoire, qui ouvre en janvier 2016. Il est conçu comme un outil de gouvernement, avec l'objectif pour l'État de gouverner l'espace et les personnes exilées qui y sont présentes.

III. LA FABRIQUE MUNICIPALE D'UN CAMP HUMANITAIRE D'URGENCE : LA LINIÈRE

La situation calaisienne impacte très directement la situation dans le Dunkerquois. À mesure que Calais se « resserre » et que les camps du Dunkerquois sont démantelés, le nombre de personnes exilées augmente dans le camp du Basroch de Grande-Synthe, où le maire les tolère. Devant l'augmentation du nombre de personnes exilées, la mairie de Grande-Synthe et Médecins sans frontières font émerger un dispositif d'urgence d'accueil : le camp humanitaire de la Linière. Réticent à intervenir, l'État, par l'entremise du ministère du Logement, s'investit a posteriori et finance le camp, faisant évoluer le dispositif, qui passe d'une gestion des « flux » à une gestion des « stocks ». Pour l'Intérieur, l'enjeu est de programmer, en amont, la fermeture du camp. Cette velléité de clôturer au plus vite cet épisode de la Linière se matérialise par une réduction des abris disponibles pour les personnes exilées. Lorsque le bidonville de Calais est démantelé, la Linière voit l'arrivée de nouvelles personnes, sans la possibilité politique de les héberger. Ces nouvelles arrivées reconfigurent la vie sociale du camp, suscitant des tensions entre personnes exilées.

CHAPITRE 9 : « LA FRANCE CE N'EST PAS UNE FRANCE OÙ ON TROUVERA DES CAMPMENTS (...) IL NE PEUT PAS Y AVOIR EN FRANCE DE CAMPS » (FRANÇOIS HOLLANDE, 24 SEPTEMBRE 2016)

Le 24 septembre 2016, François Hollande déclare que « la France, ce n'est pas une France où on trouvera des campements (...) Il ne peut pas y avoir en France de camps ». Cette prise de parole s'inscrit dans un contexte où le bidonville de Calais est devenu un enjeu de campagne à mesure que les élections présidentielles approchent. Le calendrier du démantèlement du bidonville s'accélère. Dans les semaines qui suivent, le CAO devient un outil de dispersion d'un bidonville devenu trop visible et trop politique. Les personnes exilées sont dispersées, le bidonville démantelé et rasé dans une démonstration de force de l'État. À la Linière, la situation s'est tendue à mesure que le dispositif apparaît comme sous-dimensionné. Le camp est incendié et précipite une fermeture anticipée et organisée depuis que l'État s'y est investi en mai 2016. À quelques mois d'intervalle, ces deux espaces disparaissent, et avec le symbole d'une « crise des réfugiés » que l'État règle, comme Nicolas Sarkozy avait réglé le « problème Sangatte ». Dans la foulée, l'État réactive une politique de lutte contre les points de fixation, visant à empêcher toute construction de campements. Cette situation s'observe au-delà du Littoral. Le symbole Calais est mobilisé comme la crainte qu'une situation devienne « ingérable » pour les édiles locaux, qui se conforment aux directives de l'État. La tolérance et l'accueil municipalisé n'ont plus lieu d'être, dans les terres du Nord-Pas-de-Calais comme en Normandie.

I. LA « JUNGLE » DÉMANTELÉE, LA LINIÈRE INCENDIÉE : RÉCIT D'UNE FIN PROGRAMMÉE

En janvier 2016, l'État tente de gouverner l'espace du bidonville de Calais par la création du Centre d'accueil provisoire, accueillant dans des containers 1 500 personnes. À proximité, le bidonville continue de grossir et attire l'attention des médias et politiques, suscitant des critiques locales et nationales. L'État prépare dès la création du CAP la fermeture du bidonville, qui s'organise dès le printemps via les Centres d'accueil et d'orientation, un dispositif d'hébergement en dehors du Nord-Pas-de-Calais. Certaines associations sont enrôlées dans le dispositif, afin de faciliter la dispersion. À mesure que les oppositions émergent et que les présidentielles approchent, l'État accélère son calendrier. En septembre 2016, François Hollande annonce la fermeture du bidonville, qui débute le 24 octobre 2016. Celle-ci est conçue comme une mise en spectacle de la force de l'État, et de son « humanité » par la « mise à l'abri » des personnes exilées. 5 132 adultes sont accueillis dans des CAO, tandis que 1 932 mineurs sont pris en charge, dont certains sont transférés en Grande-Bretagne. En rasant le bidonville de Calais, l'État cherche à mettre un terme à l'exceptionnalité, en clôturant la « crise des réfugiés ». Par ce dispositif, l'État cherche à gérer un « stock » sans prendre en considération le « flux ». Derrière cette destruction, il s'agit également d'empêcher l'émergence d'un discours de « crise de l'accueil » (LENDARO et al, 2019, CAREMELLE, 2020), que ce bidonville symbolise.

Le 10 avril 2017, à Grande-Synthe, l'incendie de la Linière clôture l'existence d'un autre symbole, celui de l'accueil municipal étatisé, constitué comme un accueil « exceptionnel », pour répondre à une urgence à la temporalité négociée et incertaine. Avant l'incendie, la clôture de cet épisode était elle aussi programmée « à terme », et repose sur des logiques analogues à Calais : réduction des espaces de vie et volonté de disperser les personnes exilées via les CAO. La destruction du bidonville de Calais et l'absence de places en CAO augmentent le nombre de personnes exilées à la Linière, passant de 500 à 1 700 personnes en quelques jours. L'arrivée des Afghans à la Linière reconfigure l'organisation sociale de l'espace, « détenu » par les Kurdes depuis l'ouverture du camp. Dans la nuit du 10 au 11 avril 2017, une rixe entre Kurdes et Afghans dans le camp incendie et détruit le camp, précipitant une clôture que l'État souhaitait. L'incendie de la Linière met à un terme à un dispositif d'urgence que l'État, à l'approche des présidentielles, souhaitait clore. Il met également un terme à un « symbole » de l'accueil inconditionnel sur le littoral, à proximité des points de passage. Le bidonville de Calais et le camp de la Linière rasés, une politique de dissuasion se réinstalle, prenant la forme d'une lutte contre les points de fixation.

À l'instar de la fermeture de Sangatte, l'incendie de La Linière et le démantèlement du bidonville agissent comme des symboles visant à mettre fin à l'appel d'air que ces lieux représentent pour les pouvoirs publics. Alors que le bidonville de Calais représentait un espace précaire, il était également un lieu de répit où des solidarités existaient, entre personnes exilées, avec les associations et les habitants du Calais, réunis en un seul endroit. En redéployant dans la foulée une politique de « lutte contre les points de fixation », il s'agit, à l'approche des élections présidentielles de 2017, de démontrer que l'État a réglé les « problèmes » Calais et Grande-Synthe, comme Nicolas Sarkozy avait réglé le « problème » Sangatte. Dans l'ombre de Calais et Grande-Synthe, une politique de dissuasion est déjà en place. À mesure que les élections présidentielles approchent, elle s'accroît et répond à la directive de François Hollande : « La France ce n'est pas une France où on trouvera des campements (...) Il ne peut pas y avoir en France de camps » (24 septembre 2016).

II. CALAIS COMME « ÉPOUVANTAIL » : LES CAMPS À L'ÉPREUVE DE LA SYSTÉMATISATION DE LA LUTTE CONTRE LES POINTS DE FIXATION

La présence des personnes exilées s'illustre particulièrement à Calais et à Grande-Synthe. Elle s'explique notamment par une focalisation médiatique importante. À l'ombre du bidonville de Calais et du camp de la Linière à Grande-Synthe, des personnes exilées vivent toujours aux abords des aires d'autoroute à destination de Calais. Moins visibles, ces espaces n'en restent pas moins précaires. Des espaces autrefois tolérés ou municipalisés sont remis en cause et font l'objet de mesures d'expulsion. En parallèle, la presse locale fait état de « violences » et de « tentatives » de monter dans les poids lourds dans les aires d'autoroute, où des camps sont situés à proximité. Ces « faits divers » sont traités par l'État sous l'angle des troubles à l'ordre public. À l'approche des élections présidentielles, l'État a fait monstration de son autorité en démantelant le bidonville de Calais. Dans les terres, l'État applique une politique similaire en expulsant et détruisant les lieux de vie, tout en fermant l'accès aux poids lourds à une série d'aires d'autoroute à destination de Calais. L'objectif est triple : « vider » les camps, supprimer les lieux de transit et empêcher une nouvelle mise à l'agenda politique du « problème » des personnes exilées bloquées dans la frontière franco-britannique.

La ville de Cherbourg est située en Normandie. Des personnes exilées sont présentes depuis la fin des années 1990. Après la fermeture de Sangatte, elles sont plus nombreuses à tenter le passage pour la Grande-Bretagne depuis le port de Cherbourg-Octeville. Jusqu'en 2012, la mairie est dirigée par le socialiste Bernard Cazeneuve. Lorsqu'il entre au gouvernement, il laisse la main à son adjoint, Jean-Michel Houllegate. La municipalité poursuit un fonctionnement reposant sur la municipalisation d'un espace de vie pour les personnes exilées, tandis que l'association Itinérance Cherbourg mène des actions en faveur de la demande d'asile. À mesure que le nombre de personnes exilées augmente, la ville remet peu à peu en cause ce lieu municipalisé et l'accueil « en dur » des demandeurs d'asile. On observe ainsi la manière dont la ville de Cherbourg réactive une politique anti-squats menée par Bernard Cazeneuve de 2002 à 2007, avant que celui-ci ne déclare que « l'évacuation des squats ne sert à rien dans la mesure où ils se recréent aussitôt à un autre endroit de la ville » (RAULT-VERPREY, 2015). L'accueil municipalisé n'est plus de mise, et dans un contexte national de lutte contre les points de fixation, la commune se conforme aux directives nationales, et co-produit la dissuasion à l'égard des personnes exilées. À Dieppe, même si l'accueil reposait avant tout sur la « tolérance », celle-ci est également remise en cause.

À Dieppe, jusqu'en 2014, une tolérance à l'égard des personnes exilées s'exerce. Mais à mesure que le littoral du Nord-Pas-de-Calais se resserre, le nombre de personnes exilées augmente dans la ville, devenant plus visibles. Le numerus clausus en vigueur devient caduc, tandis qu'une politique de dissuasion est mise en place par la municipalité communiste et l'État local. La rhétorique mobilisée par les élus locaux est de faire en sorte « que Dieppe ne devienne pas Calais ». Cette politique de lutte contre les points de fixation, menée à Cherbourg et à Dieppe, n'empêche pas la présence des personnes exilées, elle les invisibilise. En effet, malgré cette politique, on recense toujours une soixantaine de personnes exilées au début de l'année 2017 à Dieppe. Elles sont éparpillées et plus difficiles d'accès pour les associations locales, rendant les conditions de vie des personnes exilées d'autant plus précaires.

CHAPITRE 10 : EMPÊCHER LES PERSONNES

EXILÉES DE S'INSTALLER EN FRANCE :

TRIER, ENFERMER, ÉLOIGNER

Les politiques européennes et étatiques se conjuguent et se complètent. D'une part, l'UE déploie une logique de fermeture des frontières de l'espace Schengen. Il repose sur un projet d'« Europe forteresse » dont l'objectif est de « protéger » les États membres des « indésirables ». L'UE déploie une ingénierie visant à les refouler, les enfermer, les trier et à les renvoyer. La « crise des réfugiés » de 2015 n'a fait que renforcer un cadrage sécuritaire, que la « crise afghane » vient confirmer. D'autre part, pour les personnes exilées qui parviennent à franchir le seuil des portes de l'UE, elles sont forcées à l'errance. En France, l'État produit une politique visant à empêcher les « indésirables » d'accéder aux démarches d'asile, et, quand ils y parviennent, l'État produit institutionnellement un refus d'octroi. Les personnes exilées sont « clandestinisées » et « criminalisées », ce qui justifie alors de tout mettre en œuvre pour les expulser.

I. « ON EST EMBARQUÉ DANS UN PROJET POLITIQUE QUI EST UN PROJET D'EUROPE FORTERESSE » (HAUT FONCTIONNAIRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR)

La « crise des réfugiés » de 2015 constitue une fenêtre d'opportunité pour les dirigeants européens quant à la construction d'une « Europe forteresse ». L'objectif est d'empêcher les « indésirables » de pénétrer l'espace Schengen. Face à l'augmentation du nombre de personnes exilées, l'UE met à l'agenda la « sécurité » des États membres en refoulant, enfermant et triant les personnes exilées. Ces objectifs se matérialisent par un renforcement de l'agence Frontex, l'externalisation de la frontière et l'encampement via les Hotspots.

L'objectif d'étanchéité de l'UE et des États membres est un affichage politique faisant montre de leurs capacités à contrôler, sécuriser et protéger l'espace Schengen des « indésirables ». Il s'agit ici de renforcer la légitimité des institutions européennes et de construire une identité européenne par la démonstration de force et par l'exclusion. L'UE produit un « nous » et un « eux », un « nous » à l'intérieur des frontières, un « eux » à l'extérieur. Quand les personnes exilées parviennent à franchir cette frontière, autant physique, administrative que symbolique, l'UE et les États membres leur signifient qu'elles n'appartiennent pas à cet espace par l'expulsion. Pour les rendre efficaces, l'UE négocie des accords quasi coercitifs avec les pays d'origine des personnes exilées pour qu'elles soient réadmissibles.

La situation afghane née du retrait américain du pays renforce cette approche sécuritaire de la frontière, accélérant la conclusion du Pacte Migration et Asile dont la direction empruntée reste la même : protéger la frontière. Ce « pacte » parachève de retranscrire en droit européen des pratiques et outils déjà institués, en vue de leur systématisation et du renforcement d'une approche coercitive.

II. « ON EST DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI N'EST PAS UNE POLITIQUE DITE DE MAÎTRISE, MAIS D'EMPÊCHEMENT » (JACQUES TOUBON, DÉFENSEUR DES DROITS DE 2014 À 2020)

L'OFPPRA – qui a en charge l'instruction des demandes d'asile – est assujetti à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière menée par le ministère de l'Intérieur. L'Office produit institutionnellement le refus d'octroi des demandes d'asile. Par un mécanisme de « tamis », chaque demandeur d'asile est suspecté d'être un « fraudeur » que les officiers – contraints par une politique du chiffre – doivent « coincer ». Depuis 1980, le système de l'asile ne cesse d'être réformé – 17 fois –, afin de réduire les délais de traitement, par un discours mobilisant tour à tour une « crise » du système d'asile, sa « déficience » ou encore le « dévoiement » dont il ferait l'objet. Ces lois sont caractérisées par une volonté d'empêcher les personnes exilées de demander l'asile, renforçant par la logique de tamis dont à la charge l'OFPPRA, et que la CNDA vient compléter en poussant les assesseurs à refuser l'asile aux personnes exilées. Elles participent à produire l'irrégularité des personnes, que des dispositifs d'enfermement et d'éloignement viennent compléter.

En parallèle de la volonté de réduire les délais de traitement des demandes d'asile, Gérard Collomb, ministre de l'Intérieur, met sur pied la circulaire du 20 novembre 2017 visant à « lutter contre l'immigration irrégulière » et à assujettir les centres d'hébergement des étrangers à cette même lutte. Cette circulaire préfigure le volet « fermeté » des deux lois concernant l'asile de 2018, puisqu'elle s'articule autour de l'éloignement des personnes exilées « représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison » ; des demandeurs d'asile déboutés qui font « systématiquement l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français » ; en lien avec l'OFII et l'OFPPRA, un recensement des demandeurs d'asile déboutés présents dans les centres d'hébergement et l'identification de leur nationalité ; le recours « aux mesures de restriction et de privation de liberté (placement en rétention », notamment pour les personnes dublinées qui pourront être assignées à résidence dans des centres d'hébergement.

En trente ans, on observe que la figure de l'étranger passe de « repoussoir » à un « danger » pour l'État-nation. Cette évolution repose sur la construction d'un cadrage sécuritaire du fait notamment de la préemption par le ministère de l'Intérieur des questions migratoires et d'un alignement des partis de gouvernement sur l'agenda politique de l'extrême droite. Ces discours se matérialisent par le déploiement de dispositifs de plus en plus coercitifs pour dissuader les personnes exilées d'accéder à l'espace Schengen, les dissuader de s'installer en France mais aussi d'y rester. Une politique d'éloignement est à l'œuvre, et se complète par une politique de lutte contre les points de fixation particulièrement déployée dans la frontière franco-britannique. Pour l'État, il s'agit de pousser les personnes exilées à l'« auto-expulsion » par la production d'un environnement hostile.

CHAPITRE 11 : EMPÊCHER LES PERSONNES EXILÉES DE RESTER EN FRANCE : HARCELER, EXPULSER, DISPERSER. LA FABRIQUE DE L'ENVIRONNEMENT HOSTILE.

La majorité des personnes exilées présentes « dans la frontière » sont au sens de la convention de Genève non expulsables. Elles rentrent dans les critères pour obtenir l'asile. Mais, par une logique d'empêchement et par la production d'un système visant à leur refuser l'octroi de l'asile, elles survivent dans des espaces de vie précaires. À Calais et Grande-Synthe, l'État déploie une politique de lutte contre les points de fixation et fabrique un environnement hostile afin de favoriser leur auto-expulsion, comme le résume Gérard Collomb : « On va leur faire passer l'envie de venir chez nous ». Cette politique fait de l'« appel d'air » une vérité scientifique : « si les personnes exilées sont trop bien accueillies, elles seront plus nombreuses ». Parce que leur présence continue « dans la frontière » remet en cause cette idée, la politique de destruction systématique des espaces de vie vient en renfort pour mettre en scène la « force de l'État », comme preuve qu'il « maîtrise les flux migratoires ».

I. « ON VA LEUR FAIRE PASSER L'ENVIE DE VENIR CHEZ NOUS » (GÉRARD COLLOMB, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE 2017 À 2018)

L'élection d'Emmanuel Macron réactive et industrialise une politique de lutte contre les points de fixation. Dès son arrivée au ministère de l'Intérieur, Gérard Collomb met en place une politique de démantèlement systématique des camps et squats dans la ville de Calais, puis, par la suite, à Grande-Synthe. L'objectif de cette politique est de « disperser » les personnes exilées, pour les « contenir » et les « invisibiliser ». Ces pratiques prennent deux formes : les expulsions suivies d'une « mise à l'abri forcée » et des expulsions symboliques, de quelques mètres, avant que les personnes exilées puissent s'y réinstaller dans la foulée. On observe une politique mêlant « épuisement » et « maintien de l'ordre public ». Cette politique s'inspire de la lutte contre les « campements illicites » déjà à l'œuvre à Calais dans l'après-Sangatte. Dès la fin de l'année 2002, le dispositif Ulysse avait pour objectif de détruire systématiquement les espaces de vie, d'interpeller ses occupants et de les éloigner : hors du littoral, dans des commissariats ou encore des centres d'hébergement, avant que les personnes exilées ne reviennent, quelques heures ou quelques jours après. Il s'agissait, pour Nicolas Sarkozy, de démontrer que le « problème de Sangatte était réglé ». Dès l'arrivée de Gérard Collomb à la tête du ministère de l'Intérieur, ces démantèlements s'effectuent à un rythme industriel – entre 3 à 5 fois par semaine en 2017 par espace de vie –, où, État et municipalité co-produisent cette politique. Trois à quatre lieux de vie peuvent être concernés par ces expulsions chaque jour. Le procédé est le même : les forces de l'ordre accèdent aux espaces de vie, établissent un périmètre à accès limité, empêchent les associations et personnes exilées d'y accéder, avant que les services municipaux n'interviennent et détruisent ou ramassent les affaires personnelles et abris.

Depuis l'élection de Natacha Bouchart en tant que maire de Calais en 2008, on observe une co-production de la politique de dissuasion. Depuis 2016 et le démantèlement du bidonville de Calais, cette dissuasion a été réactivée et renforcée. Pour l'État et la ville, il s'agit de produire un environnement hostile visant à favoriser l'auto-expulsion des personnes non expulsables au titre de la convention de Genève. Cette politique prend la forme, comme nous l'avons vu précédemment, d'une lutte contre les points de fixation, mais elle s'accompagne d'autres pratiques : harcèlement quotidien, violences policières, discrimination, empêchement d'accéder aux droits fondamentaux, entraves et intimidations à l'égard des associations et soutiens.

De 2008 à 2016, le Basroch est un espace de vie municipalisé où les personnes exilées y trouvent un espace de répit – bien que précaire – éloigné des opérations de démantèlement qui ont lieu à Calais. Lorsque le nombre de personnes exilées augmente, un dispositif d'accueil d'urgence est créé par la mairie de Grande-Synthe et MSF en mars 2016. Jusqu'en avril 2017, il agit comme un espace sanctuarisé vis-à-vis des forces de l'ordre et des expulsions, avec des abris et une réponse – partielle – à leurs besoins fondamentaux. Lorsque la Linière est incendié le 10 avril 2017, cet événement agit comme un symbole de l'impossibilité d'un accueil sur le littoral. Le ministère de l'Intérieur interdit toute reconstitution d'un espace de vie et impulse une politique de lutte contre les points de fixation analogue à celle en vigueur à Calais.

Dans la suite directe de l'incendie de la Linière, on observe ainsi la manière dont un dispositif à moitié sécuritaire, à moitié humanitaire, apparaît : la « mise à l'abri ». Pensé comme un dispositif reposant sur le volontariat des personnes exilées, il est à Grande-Synthe négocié et approprié afin d'en faire un dispositif de démantèlement des lieux de vie. Il s'agit de répondre à trois enjeux : offrir des espaces de répit pour les personnes exilées, en baisser le nombre sur Grande-Synthe et éviter les « points de fixation ». Malgré les vellétés humanitaires du dispositif, la logique de dispersion coercitive prime sur la volonté des personnes exilées, comme le démontrent les retours dans les jours qui suivent. L'État et la ville participent à produire des phénomènes d'attente, à repousser le moment où les personnes exilées pourront passer la frontière. Ces « mises à l'abri » déplacent, éloignent et dispersent les personnes exilées, rendant d'autant leurs conditions de vie précaires. En retour, ces conditions de vie précaires légitiment ces « mises à l'abri ».

Lorsque Damien Carême devient eurodéputé EELV, il laisse la mairie à son adjoint socialiste, Martial Beyaert. Dans les jours qui suivent, celui-ci demande l'évacuation du gymnase, tandis que la lutte contre les points de fixation s'intensifie. On observe alors un alignement de la politique Grand-synthoise sur celle menée à Calais. On observe ici la manière dont les acteurs locaux sont assujettis à l'État local et à ses objectifs de lutte contre les points de fixation. Toute vellété d'accueil doit composer avec les objectifs de l'État, auquel la commune se conforme. Pour les élus locaux, le maintien de l'ordre et la tranquillité des riverains restent leur priorité. La mémoire de la Linière est agitée comme un symbole de l'échec de l'accueil, de ce qu'il « ne faut plus faire ». Cet « échec » réactive une politique de « lutte contre les points de fixation » industrialisée, perçue comme seule option possible, malgré son inefficacité manifeste : les personnes exilées sont toujours là, en attentes et forcées dans une errance que l'État et la ville produisent.

II. LA MISE EN SCÈNE DE LA « FORCE DE L'ÉTAT »

La politique de l'environnement hostile a pour conséquence d'infliger des conditions de vie particulièrement précaires aux personnes exilées. Elles sont privées de leurs droits fondamentaux, harcelées, expulsées et dispersées. L'État fabrique l'inhospitalité au nom de la lutte contre l'« appel d'air », une rhétorique politique devenue un « mythe » d'action publique sur lequel l'État se base depuis 25 ans. Parce que la présence des personnes exilées « dans la frontière » remet en cause cette théorie et donne l'idée d'un État toujours « trop accueillant », l'État spectacularise les démantèlements des lieux de vie, comme une monstration de sa force visant à masquer son incapacité à faire correspondre un discours de « maîtrise des flux » avec la réalité. Parce que les personnes exilées sont « clandestines » (GENOVA, 2019) par l'État, elles deviennent des « non-citoyens » justifiant de leur accorder un traitement différencié, condamnées à être exclues du droit commun, condamnées à vivre dans des espaces de vie précaire.

La théorie de « l'appel d'air » a des origines floues et une administration de la preuve contestée. Elle repose sur un « bon sens populaire » et une « évidence » jamais démontrés. Cette théorie est devenue un « mythe d'action publique » : « ni vrai ni faux », un « récit anonyme, sans auteur » (ALAM, 2010). Un « mythe » sur lequel l'État se base pour produire un environnement hostile dans une logique de « maîtrise des flux migratoires ». Depuis 30 ans, cette politique de dissuasion, qui repose sur un « mythe », s'impose aux personnes exilées, sans que celle-ci n'ait jamais même été évaluée. Le risque d'une évaluation, c'est, d'une part, d'en démontrer l'échec, et, avec, un changement de paradigme qui remettrait en cause le monopole du ministère de l'Intérieur. D'autre part, une évaluation démontrerait ses effets non anticipés : à savoir conforter les personnes exilées dans leur choix de se rendre en Grande-Bretagne, comme la dernière option afin de fuir l'hostilité à leur égard.

La politique de dissuasion orchestrée par l'État français dans la frontière franco-britannique repose sur une mise en scène de sa force. Une manière de masquer son incapacité – selon les objectifs qu'il se fixe – à atteindre un « taux d'exécution de 100 % » des mesures d'éloignement prononcées et à empêcher la présence des personnes exilées sur le littoral. Pour parer aux critiques, il s'agit pour l'État de réaffirmer son autorité par sa mise en spectacle en démantelant les camps au nom de la lutte contre les passeurs et de son humanité. Par ce biais, il suit deux objectifs prépondérants : d'une part, montrer aux personnes exilées qu'elles ne sont pas les bienvenues afin d'empêcher leur venue ou de favoriser leur auto-expulsion, d'autre part, réassurer la population quant à sa capacité à maintenir l'ordre sur un thème qu'il entretient médiatiquement et politiquement : l'immigration irrégulière.

CHAPITRE 12 : EMPÊCHER LES PERSONNES EXILÉES DE QUITTER LA FRANCE. RENDRE LA GRANDE BRETAGNE INACCESSIBLE, « QUOI QU'IL EN COÛTE »

Empêchées de rester « dans la frontière » par les autorités françaises, celles-ci empêchent les personnes exilées également d'en sortir pour rejoindre la Grande-Bretagne. Depuis les accords du Touquet de 2003, la France est le « bras policier » de la Grande-Bretagne, s'assurant que les personnes exilées ne traversent pas la Manche.

Les britanniques financent la France pour déployer des technologies de surveillance, des murs, des barbelés, pour signifier aux personnes exilées et à l'opinion publique – des deux États – la « fermeture » de la frontière. Cette politique repose sur une mise en scène reproduite par l'ensemble des gouvernements qui se sont succédés depuis 2003. Le traité de Sandhurst, signé début 2018, est ainsi le 19ème accord bilatéral. Comme les précédents accords, il signifie l'échec des précédents, en allant toujours plus loin dans la bunkerisation de la frontière. Même si cette fermeture repose sur une mise en scène orchestrée par les deux États, elle complexifie néanmoins les passages et pousse à l'utilisation de nouvelles techniques. Ainsi, depuis 2018, les traversées en small boats se multiplient, remettant en cause le récit construit par les deux États instillant l'idée d'une frontière fermée. La politique d'environnement hostile déployée « dans la frontière » l'est également en Grande-Bretagne, qui, par sa politique perçue comme « trop accueillante » par les acteurs politiques français, ferait « appel d'air ».

I. LE TRAITÉ DE SANDHURST : LA 19^{ÈME} TENTATIVE DE METTRE EN SCÈNE LA FERMETURE DE LA FRONTIÈRE

Devenu président de la République, Emmanuel Macron se conforme au chemin emprunté par ses prédécesseurs depuis 1986. Le 18 janvier 2018, Gérard Collomb, ministre de l'Intérieur, signe au nom de la France le traité de Sandhurst. Ce traité symbolise le dogme dans lequel les deux États sont ancrés, comme une frontière qui ne peut être appréhendée autrement que par une logique sécuritaire et de fermeture. Ce 19ème traité franco-britannique – au 21 juillet 2021, deux nouveaux traités ont été signés – poursuit les mêmes objectifs : rendre la frontière étanche et empêcher les personnes exilées situées du côté français de traverser la Manche et de rejoindre la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne verse ainsi 50 millions d'euros (complété en 2020 et 2021 par un nouvel apport de 93 millions d'euros) visant à la surveillance de la frontière par de nouveaux équipements et le déploiement supplémentaire de forces de l'ordre anglaises sur le territoire français.

Cet énième accord, à l'instar des précédents, met en scène la fermeture de la frontière et de la capacité des États à la contrôler, dans une logique toujours plus coercitive. Les mêmes mots et solutions sont mobilisés, comme une reproduction cyclique d'un langage performatif qui questionne quant à la capacité des acteurs politiques à croire à leurs propres « mythes » et « récits ». Ce traité inaugure une nouvelle série de dispositifs sécuritaires déployés à la frontière franco-britannique, avec la mobilisation toujours plus conséquente de nouvelles technologies.

Depuis 2017, 300 millions d'euros ont été investis en murs, barbelés, caméras, drones, dispositifs de reconnaissance faciale, sécurité privée, centres de contrôle... ainsi que 125 millions d'euros en frais de fonctionnement, soit un total de 425 millions d'euros – a minima. Depuis 1998, 1,28 milliards d'euros ont été dépensés afin d'empêcher les personnes exilées de franchir la Manche. Cette édification de murs et d'outils de surveillance a trois effets. D'une part, elle met en scène la fermeture de la frontière, comme une nouvelle volonté des deux États de signifier la « maîtrise des flux migratoires ». D'autre part, elle complexifie les tentatives de traversées pour les personnes exilées, restant plus longtemps dans les conditions précaires des camps situés le long de la frontière. Enfin, elle rend plus difficile et plus dangereuse le passage.

II. LES TRAVERSÉES EN « SMALL BOATS » : LA REMISE EN CAUSE DU RÉCIT DE FERMETURE

À mesure que la frontière est sécurisée et que les pouvoirs publics déploient de nouvelles technologies pour surveiller la Manche et donc compter, on observe un accroissement net des passages via des small boats. Selon la BBC, on dénombre 539 arrivées sur les côtes anglaises en 2018, 1 844 en 2019, 8 400 en 2020. Du 1er janvier au 31 juillet 2021, la préfecture de la Manche annonce le chiffre de 12 000 traversées, dont 828 traversées le 21 août 2021. L'augmentation du nombre de traversées révèle les nouvelles stratégies des passeurs pour acheminer les personnes exilées en Grande-Bretagne, mais s'explique aussi par un contexte de sécurisation de la frontière, de la fabrique d'un environnement hostile qui pousse les personnes exilées à tenter des traversées toujours plus dangereuses ainsi que par l'absence de voies légales pour accéder à la Grande-Bretagne.

Le déploiement de nouvelles technologies et pratiques d'emmurement crée de nouvelles routes migratoires, via des traversées en bateau. Ces traversées visibilisent la présence des personnes exilées, remettant ainsi en cause la production discursive de la « maîtrise des flux migratoires ». Pour y parer, l'État français construit ces traversées en « crise », et demande l'intervention de Frontex. Cette agence a pour mission d'empêcher les personnes exilées de rejoindre l'espace Schengen. Ici, en intervenant à la frontière franco-britannique, Frontex les empêcherait cette fois d'en sortir. On observe des politiques européenne, britannique et française qui bloquent « dans la frontière » les personnes exilées : empêchées d'y rentrer, empêchées d'y rester, empêchées d'en sortir.

III. LA GRANDE-BRETAGNE COMME « APPEL D'AIR », L'« ENVIRONNEMENT HOSTILE » COMME POLITIQUE

La théorie de « l'appel d'air » est mobilisée pour caractériser l'accueil « trop favorable » que la France réserverait aux personnes exilées. Selon cette théorie, comme nous avons pu le voir dans les chapitres précédents, il s'agit de restreindre l'accès à l'asile, produire des dispositifs d'accueil sous-dimensionnés, empêcher les personnes exilées d'accéder à leurs droits fondamentaux, les expulser quotidiennement tout en leur réservant un traitement juridique différencié en raison d'une « non-citoyenneté » que l'État lui-même produit. Les partisans de cette théorie la transposent et l'appliquent à la Grande-Bretagne, responsable à leurs yeux de « l'appel d'air » par la production d'un accueil qui leur serait « trop favorable ». Le Brexit constitue une fenêtre d'opportunité pour un renforcement du « contrôle des frontières ». Priti Patel, ministre de l'Intérieur depuis juillet 2019, propose une loi « sur l'immigration visant à mettre fin à la libre circulation et à reprendre le contrôle de nos frontières ». Il reste que la « crise des traversées » remet en cause le discours produit, justifiant de nouvelles politiques hostiles à l'égard des personnes exilées.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce rapport questionne sur un temps long la production par l'État français et les acteurs locaux d'une politique de dissuasion à l'égard des personnes exilées dans la frontière franco-britannique, tout en questionnant les résistances à l'égard de cette doctrine. Celle-ci est au départ bricolé, avant de se formaliser peu à peu en théorie à mesure des ruptures survenues.

Dans un premier temps, on observe que l'immigration est mise à l'agenda dans les années 1960, avec une volonté affichée de « stopper l'immigration ». Tout un arsenal administratif, juridique et policier se déploie, et se renforce au gré de la construction de l'UE et de la frontière franco-britannique. Ces deux événements participent au renforcement d'une politique sécuritaire à l'égard des étrangers, construits comme des « indésirables ». Coup sur coup, la crise des Balkans, la création du camp de Sangatte, sa fermeture et l'application d'une politique de dissuasion à l'égard des personnes exilées, donnent le là d'un mode de gestion des personnes exilées quand une situation est construite en « crise » – via l'assignation à résidence – ou construite comme un phénomène marginal – via une politique mêlant harcèlement, expulsion et dispersion.

Dans un second temps, cette politique de dissuasion s'est renforcée et s'est parfaite en même temps que le ministère de l'Intérieur a préempté le secteur de l'immigration. L'Intérieur produit une série de dispositifs de gestion des personnes exilées présentes sur le territoire français ou dans la frontière franco-britannique afin : d'empêcher l'accès aux démarches d'asile, fabriquer leur irrégularité, produire institutionnellement le refus de l'octroi du statut de réfugié, interpellier, enfermer, éloigner et favoriser leur auto-expulsion. Face à cette politique, les associations et certains acteurs politiques locaux résistent et fabriquent une politique locale de l'immigration, mêlant tolérance d'un lieu de vie et municipalisation. Le local reste contraint et à l'autonomie relative : produire un accueil des personnes exilées, c'est s'opposer à l'État.

Dans un troisième temps, ce rapport caractérise l'appréhension socialiste des questions migratoires durant les cinq années de présidence Hollande. On voit l'émergence d'un mode de gestion affiché mêlant « humanité » et « fermeté ». Ces deux termes symbolisent une ligne de crête entre accueil des personnes exilées et gages quant à l'organisation d'une lutte contre l'immigration irrégulière. De 2012 à 2014, le gouvernement socialiste tâtonne, entre dialogue avec les élus locaux et les associations et poursuite d'une politique de dissuasion à l'égard des personnes exilées. Quand le nombre de personnes exilées augmente et qu'elles deviennent (trop) visibles à Calais, un dispositif analogue à celui du camp de Sangatte émerge : le centre Jules Ferry. On voit la reproduction d'un dispositif « exceptionnel » reposant sur l'assignation à résidence, la concentration en un même lieu et leur invisibilisation.

À Grande-Synthe, c'est le maire de la ville qui produit un camp humanitaire : la Linière. L'État impose une forme de gouvernementalité de l'espace, comme une volonté affichée de programmer la fermeture de ces espaces de vie. Lorsque l'État ferme le bidonville de Calais et que la Linière disparaît dans un incendie, ces deux camps deviennent pour l'État le symbole de l'impossibilité d'un accueil des personnes exilées et la justification de l'application stricte d'une politique de dissuasion ici systématisée.

Dans un quatrième et dernier temps, on note que le mandat d'Emmanuel Macron est un moment de stabilisation d'une doctrine de gestion des personnes exilées dans la frontière via l'industrialisation de la dissuasion. Cette politique s'articule ici avec la politique européenne, la politique de l'État français au niveau national ainsi que la politique britannique. Ces politiques se complètent et agissent comme un tout destiné à empêcher les personnes exilées de pénétrer l'espace Schengen, de s'installer en France, d'y rester mais aussi d'en partir. J'ai pu montrer ici la manière dont ces différents échelons politiques bloquent dans la frontière franco-britannique les personnes exilées, qui ne sont ni véritablement en France, ni tout à fait en Grande-Bretagne. Elles sont reléguées et cantonnées dans un espace, sans y être non plus tolérées. Ce sont des « non-citoyens » placés dans une zone de non-droit par l'État lui-même, qui cherche à favoriser leur auto-expulsion.



CRÉATION GRAPHIQUE & MISE EN PAGE :  dumkit-graphic.com
PHOTOS DE COUVERTURE : © NATHALIE BARDOU / © COLLECTIF HUMAN RIGHTS OBSERVERS





La Plateforme des Soutiens aux Migrant.e.s (PSM) accompagne un réseau d'associations présentes sur l'ensemble du territoire du « Grand Nord », de Cherbourg à Dunkerque, qui agissent en soutien des personnes exilé.e.s à la frontière franco-britannique.

La PSM a été créée en réponse aux besoins des associations pour renforcer la concertation et la coordination entre elles afin de mutualiser les expériences, les moyens et les compétences et ainsi organiser une meilleure défense des droits des personnes exilées.

Ce rapport est le fruit d'une mission de recherche, commanditée par la PSM, dans le cadre de sa « Commission plaidoyer », et d'une démarche pour « Penser et agir autrement pour une politique respectueuse des droits à la frontière franco-britannique ».

Depuis 2019, les membres du réseau se sont ainsi réunis au sein de la "commission plaidoyer", afin de réfléchir ensemble à une stratégie de plaidoyer pour que les droits fondamentaux et la dignité des personnes exilées soient respectés à la frontière.

Aujourd'hui, cette commission s'est dotée, non pas d'un plan de campagne avec des demandes finales d'ores et déjà identifiées, mais d'une méthodologie, impliquant un véritable changement de posture. Celle-ci repose sur trois grands volets : le travail d'enquête auprès des personnes en situation de transit, une analyse critique des politiques publiques – dont le résultat est ce présent rapport - et la construction d'alliances citoyennes sur le sujet dans l'intention de construire des solutions respectueuses des droits fondamentaux à la frontière franco-britannique.