

Mythes et pratiques d'apartheid en Europe

*A propos de la création de dispositifs des politiques
d'accès à l'immigration et des refoulements¹*

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

*A Samira Adamu, étouffée le 23 septembre 1998 par
des gendarmes à l'aéroport de Zaventem (Bruxelles)
dans un avion lors d'un rapatriement forcé au Nigéria
et Arumum Sivasampu Esan, tamoul (France).*

Il est intéressant d'observer la fabrication étatique et interétatique très concrète — tout d'abord par la police dont les propositions sont en général avalisées sans opposition par l'ensemble du pouvoir exécutif et des autres pouvoirs — des mythes de l'apartheid dans les politiques d'immigration et du droit d'asile en Europe et en Suisse. La création de deux dispositifs récents (le modèle des cercles en Suisse et dans l'Union européenne et la création d'un dispositif d'organisation des refoulements en Suisse, mais peut-être est-il opératoire dans d'autres pays et dans l'UE ?) intrigue, à cause de ses effets observables sur l'ensemble de la structure étatique ou interétatique (pour l'UE), (structures, lois, ordonnances, directives, budgets, statistiques, cahiers des charges de professionnels, etc.).

Dans le domaine de la politique d'immigration et de droit d'asile, il est arrivé à plusieurs reprises que la Suisse invente des mythes et construise des dispositifs, des outils, pour les mettre en œuvre (par exemple, outre le modèle des cercles, les empreintes digi-

¹ Une première version de cet article mis à jour ici, a été publiée dans la revue de Zurich, *Widerspruch*, n° 37, de juillet 1999.

tales, le statut d'admission provisoire de réfugié de la violence, le système *bonus-malus*). Ces inventions, ces constructions réapparaissent ailleurs en Europe. La Suisse ne fait pas partie de l'Europe politique et pourtant, on peut penser qu'elle est un laboratoire pour la construction de l'Europe des polices, la répression des populations en mouvement et trop timidement pour le crime organisé².

Le philosophe Cassirer (1993) nous a sensibilisé au poids souterrain des mythes³ et des rites de l'Etat à l'époque historique du nazisme. Dès lors que l'on s'interroge sur la nature, les principes, les critères du régime, du système politique ou si l'on veut des principes et de l'organisation du "vivre ensemble", que signifient aujourd'hui à la lumière d'un passé récent — nazisme — certains dispositifs qui sont autant de rites érigés en stratégie, en modèles de gestion de l'immigration articulés à deux mythes fondateurs, qui nous sont présentés comme faisant partie de l'ordre des choses ?

En Suisse, en effet, pour justifier des dispositifs bureaucratiques visant une plus grande efficacité évoquant l'absurde dépeint par Kafka, le mot-clé d'*Ueberfremdung* ("surpopulation étrangère") fait place à une nouvelle notion magique qui évoque le panoptique de Foucault : la *Wegweisungsvollzug* ("exécution des renvois"). Un mythe s'imbrique dans un nouveau mythe. Dans les dispositifs, dans les

² Le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent sale (GAFI) institué avec la mise en vigueur en avril 1998 de la loi sur le blanchiment d'argent dans le secteur financier en Suisse vient de rendre public son premier rapport. Les banques et intermédiaires financiers sont tenus par la loi à l'obligation d'avertir les autorités dès qu'ils soupçonnent un cas de blanchiment d'argent. 160 cas ont été annoncés par des banques en un an pour l'équivalent de 330 millions de francs, ce qui est considéré comme très "modeste", alors que les dénonciations par tous les autres intermédiaires sont considérées comme "minimes", par D. Thelesklaf, responsable du Bureau de communication du GAFI, (*Le Temps*, 14.7.1999).

³ "Détruire les mythes politiques dépasse le seul pouvoir de la philosophie. Un mythe est d'une certaine façon invulnérable. Il est imperméable aux arguments rationnels et ne peut être réfuté par des syllogismes. Toutefois, la philosophie est capable de rendre de grands services. Elle peut en effet aider à faire comprendre qui est l'adversaire que l'on combat. Il s'agit là d'un principe élémentaire de stratégie. Le connaître ne signifie pas uniquement connaître ses défauts et ses faiblesses; cela signifie aussi connaître ses forces. En ce qui nous concerne, nous avons tous une tendance à sous-estimer celles-ci. Quand nous avons pour la première fois entendu parler des mythes politiques, nous les avons trouvés si incongrus, si ridicules, si délirants et si absurdes, que nous avons eu du mal à les prendre au sérieux. Nous savons désormais qu'il s'est agi là d'une grave erreur. Il ne faut pas que nous la commettions une seconde fois. Et pour cela, il faut que l'on se mette à étudier soigneusement l'origine, la structure et la technique des mythes politiques. Il faut que nous apprenions à regarder l'adversaire en face afin de savoir comment le combattre" (Cassirer 1993, 400).

deux mythes, des clins d'œil au néo-libéralisme apparaissent par exemple, l'instauration du provisoire dans le droit d'asile, le permis d'immigration "au mérite" qui a relayé la classification hiérarchique des permis d'immigration provisoires ordonnant la rotation plus ou moins accélérée de la main-d'œuvre étrangère, ou encore l'interdiction du travail pour les requérants qui est une incitation à la criminalité de survie et un encouragement du travail au noir.

En me centrant sur la question de l'évolution récente du régime politique observable à partir des politiques d'immigration, de droit d'asile, de sécurité en Suisse en résonance avec l'Union européenne⁴, je pose la thèse exploratoire suivante : une tension est à l'œuvre entre le régime/système oligarchique libéral-national-sécuritaire et un autre régime politique, que je nomme, à défaut d'un concept théorique existant : le *totalitarisme néo-libéral*. On peut se demander si le deuxième régime évoqué n'est pas en train d'advenir de manière surnoise derrière le premier. Ce deuxième régime/système politique est un régime de "zone grise" (Levi 1986, 1987) où dominent les paradoxes et l'ambiguïté comme règle du jeu des pratiques et système de pensée. L'exclusion des droits, la destruction, la mort semblent avoir plus de place que la vie, la dignité, la liberté et le respect des droits fondamentaux.

La potentialité du totalitarisme néo-libéral qui pourrait être à venir évoque une combinaison entre le totalitarisme et le néo-libéralisme. Il nous faudrait alors penser qu'un noyau ontologique et éthique commun entre deux expériences historiques pourrait exister. Les inventions monstrueuses de l'expérience totalitaire (superfluité humaine, banalité du mal, Arendt) se mêlent aux principes, aux valeurs du néo-libéralisme (progrès, compétitivité, mobilité, risque, vitesse, flexibilité, efficacité, etc.). Il faudrait dès lors, imaginer une telle perspective et tenter d'observer si elle existe en tant que potentialité et en tant que fait.

La thèse posée ne signifie pas que l'on doive postuler une continuité linéaire, causale, déterministe entre l'invention d'un régime/système totalitaire "sans précédent" lors de la deuxième guerre mondiale (thèse d'Arendt) et le néo-libéralisme présent, mais pas encore dominant dans l'époque contemporaine en Europe. La prise en charge de la thèse implique que l'on s'interroge sur la philosophie de l'histoire en œuvre actuellement et donc sur la *praxis*

⁴ J'effectue dans deux articles une analyse approfondie du document de l'Union européenne (1998, 1999c).

politique en intégrant le fait "sans précédent" dont a parlé la philosophe et théoricienne politique Hannah Arendt à une analyse de ce qui a lieu aujourd'hui.

De la "déchirure historique" (Traverso 1997) totalitaire, pour analyser puis évaluer la situation actuelle, parmi les critères d'analyse fournis pour définir le système totalitaire, je retiendrai le critère philosophique central qu'a mis en avant Arendt : l'atteinte au *socle ontologique humain*. Je ne peux entrer ici à relater la construction par Arendt dans son œuvre du critère philosophique central permettant de juger que la nature d'un régime/système politique a été "sans précédent" dans l'histoire humaine. Le rappel succinct de deux notions centrales peut y conduire : la "superfluité humaine" et la "banalité du mal" en tant que mal politique.

Rappelons simplement en quels termes elle décrit tout d'abord la "superfluité humaine" : "Les hommes, dans la mesure où ils sont plus que la réaction animale et que l'accomplissement de fonctions, sont entièrement superflus pour les régimes totalitaires. Le totalitarisme ne tend pas vers un règne despotique sur les hommes, mais vers un système dans lequel les hommes sont de trop. Le pouvoir total ne peut être achevé et préservé que dans un mode de réflexes conditionnés, de marionnettes ne présentant pas le moindre soupçon de spontanéité. Justement parce qu'il possède en lui tant de ressources, l'homme ne peut être pleinement dominé qu'à condition de devenir un spécimen de l'espèce animale homme" (Arendt, 1973, vol 2, 197).

Rappelons ensuite en quels termes elle décrit la "banalité du mal" qu'elle a observé chez A. Eichmann, le bourreau bureaucrate d'Auschwitz : "Ce qui me frappait chez le coupable, c'était un manque de profondeur évident, et tel qu'on ne pouvait faire remonter le mal incontestable qui organisait ses actes jusqu'au niveau plus profond des racines et des motifs. Les actes étaient monstrueux, mais le responsable — tout au moins le responsable hautement efficace qu'on jugeait alors — était tout à fait ordinaire, comme tout le monde, ni démoniaque, ni monstrueux. Il n'y avait en lui trace ni de convictions idéologiques solides, ni de motivations spécifiquement malignes, et la seule caractéristique notable qu'on décelait dans sa conduite, passée ou bien manifeste au cours du procès et au long des interrogatoires qui l'avaient précédé, était de nature entièrement négative : ce n'était pas de la stupidité, mais un manque de pensée" (Arendt 1981, 18-19).

Le raisonnement d'Arendt pour nous montrer la nature "sans précédent" du régime/système totalitaire est de type paradoxal : un régime politique, c'est-à-dire le fait de définir, de mettre en œuvre les principes et les modalités du vivre ensemble *des humains* entre eux, a été défini dans le cadre du système totalitaire par le fait que les *humains* y sont *superflus*, le *mal politique extrême* est *banal*. Il provoque l'esprit en pointant une aporie pour l'époque du totalitarisme et aussi pour aujourd'hui. Arendt nous invite à dégager des voies pour réfléchir à la thèse de l'existence d'un lien entre l'invention totalitaire et le néo-libéralisme qu'il s'agit d'observer et de décrire.

Je me propose de mettre à l'épreuve la thèse exploratoire de manière limitée ici en analysant deux exemples actuels dans les politiques d'immigration, de droit d'asile, de sécurité à la lumière du néo-libéralisme et de la "rupture historique" (Traverso 1998) représentée par Auschwitz et aussi Hiroshima (Anders, Jaspers, Arendt, Oé, Inoué, etc.), points d'ancrage d'Arendt. Je centrerai mon propos sur l'articulation entre ces deux exemples et surtout sur la signification du deuxième exemple qui concerne une stratégie et des dispositifs concernant la mise en œuvre efficace de la politique des refoulements, jusqu'alors considérés comme non efficaces (plus du tiers des requérants déboutés disparaissent dans la nature en Suisse et vont grossir les chiffres des clandestins en Europe).

Le cercle, instrument bureaucratipo-policié du système d'apartheid raciste⁵

Voyons deux exemples précis parmi les divers registres de discours⁶ qui s'entrecroisent, d'où est absente toute référence à l'hospitalité, à la résidence et à l'appartenance politique. Deux niveaux de mythes s'emboîtent avec des outils, des rites bureaucratipo-policiers. Le paradigme du cercle en Suisse et dans l'Union européenne sert à poser un centre et à dessiner la nouvelle vision d'un monde hiérarchisé en cercles auquel il est possible d'accéder ou alors desquels on est exclu.

L'invention suisse d'un outil de gestion étatique — le dit "modèle" des "trois cercles" en matière de politique d'immigration et du droit d'asile — à première vue anodine a suscité ma stupeur et mon étonnement tout au long de ces années. Il s'agit d'une invention du gouvernement suisse des années 1990, retrouvée, non sans surprise, dans le document de juillet 1998 de la présidence de l'UE préparatoire de la Conférence de Tampere. Le modèle des cercles sert à hiérarchiser le droit à l'immigration en Suisse et dans l'espace de l'U.E.

Le nouveau racisme du modèle suisse des "trois cercles" et ses suites

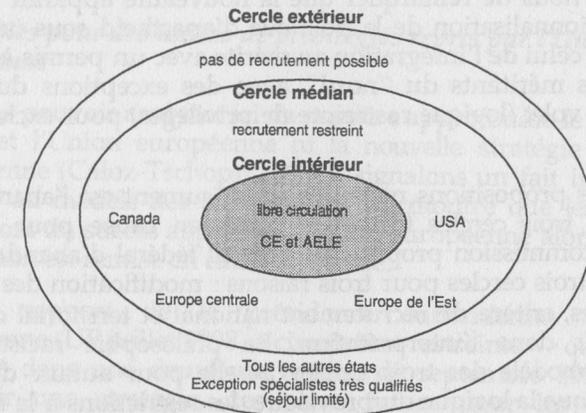
Le modèle des "trois cercles" de recrutement de main-d'œuvre hiérarchisé figure dans un texte du Conseil fédéral suisse de 1991. Les cercles délimitent en fait la possibilité ou non, pour les travail-

⁵ J'ai développé ailleurs de manière plus détaillée cette première partie de l'article et je renvoie donc les lectrices et lecteurs aux autres articles (CALOZ-TSCHOPP 1997-1998, 1999d).

⁶ A ces discours s'ajoutent un fait nouveau : la présence de l'armée dans la gestion de centres de réfugiés "Eu égard à l'important afflux de requérants..." (Conseil fédéral 1998, 2), ainsi commence l'annonce du passage de la police à l'armée. "L'Etat aurait fait dans cette affaire d'une pierre trois coups. Il aura tout d'abord trouvé une nouvelle mission pour son armée en mal d'ennemi et en quête de raison d'être après la chute du mal nommé communisme. Il aura ensuite déniché une source supplémentaire d'économies dans le secteur public en remplaçant par l'armée des tâches normalement accomplies par des travailleurs sociaux civils. L'Etat aura surtout stigmatisé encore plus cette population à ce point étrange qu'il faut la détrousser de ses droits, la parquer, l'entourer de barbelés et d'uniformes, la contrôler dans ses moindres faits et gestes", *Rebellion*, 19.12.1999, Lausanne, 1.

leurs en recherche d'emploi, d'immigrer en Suisse pour travailler. Il a été rendu public dans un rapport du Conseil fédéral (1991) sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Depuis lors, un autre texte du Conseil fédéral à propos du racisme — ce qui n'est pas la moindre des ironies — en fait aussi mention (Conseil fédéral 1992).

Le modèle suisse des "trois cercles" pour la politique à l'égard des étrangers (1991)



Source : Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, Berne (n° 91.036).

Loin d'établir un consensus, le modèle a choqué. Il a été discuté, disputé, combattu, à vrai dire, avec un décalage de quelques années entre son énonciation (1991) et sa critique dans divers lieux de la société suisse. Faut-il expliquer une telle réaction à retardement, par le fait que le débat a pris de l'ampleur à partir du moment où ont été annoncées l'abolition du statut des saisonniers et la relégation des travailleurs immigrés d'ex-Yougoslavie dans le troisième cercle ? Il est vrai que les deux mesures conjuguées touchaient les droits de certains travailleurs et aussi les intérêts de certains patrons.

Dans un communiqué de presse du 8 juin 1998, d'un côté, le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) a annoncé l'abandon du modèle des trois cercles et son remplacement par un "système de recrutement de la main-d'œuvre étrangère". Par ailleurs une proposition de son remplacement par un autre modèle du permis "au mérite" a été annoncée. Avant une telle annonce du DFJP et non du Conseil fédéral, une commission d'experts en migration

avait rédigé un rapport de 85 pages par ordre du Conseil fédéral en août 1997. Le rapport définissait une "nouvelle conception de la politique en matière de migration" recouvrant "la politique à l'égard des étrangers et à l'égard des réfugiés", tout en affirmant que les deux domaines devaient conserver leurs caractéristiques propres.

Il est impossible d'effectuer ici une analyse exhaustive du document (postulats, principes, définition, structures, mesures, etc.). Contentons-nous de remarquer que la nouveauté apparaît comme une institutionnalisation de la politique d'apartheid sous un vernis "nouveau", celui de l'intégration au mérite avec un permis à points. Intégrer des méritants du "nord" avec des exceptions du "sud" triées sur le volet (logique restreinte de privilèges) pour exclure tous les autres.

Une des propositions majeures du document est l'abandon du modèle des trois cercles fortement remis en cause pour racisme d'Etat. La commission propose au Conseil fédéral d'abandonner le modèle des trois cercles pour trois raisons : modification des besoins économiques, critère de recrutement national et territorial dépassé, malentendus dans l'interprétation. La philosophie raciste sous-jacente au modèle des trois cercles a-t-elle pour autant disparu ? Soulignons que la logique du provisoire, les restrictions à la mobilité, le contingentement sont appliqués aux "nouveaux" étrangers du sud. Les ressortissants des États de l'Union européenne ne sont plus considérés comme étrangers. Un exemple : "... les ressortissants de l'UE bénéficieront d'une égalité de traitement avec les indigènes (*National Treatment*)" (23). Une phrase énonce plus clairement la raison de l'abandon du modèle des trois cercles : "L'image des cercles n'est plus utilisée" (18). En clair, on garde la philosophie, la structure du modèle, on efface "l'image", on change l'emballage, à cause des attaques de "racisme". La preuve de l'enjeu est énoncée clairement dans le texte : "L'immigration en provenance des pays non européens représentera néanmoins une petite partie de l'immigration totale. Elle prend toutefois une plus grande importance en ce sens qu'après la conclusion d'un accord bilatéral avec l'UE, elle constituera le seul domaine directement contrôlable de l'admission" (23). On arrive à un mélange discuté entre des critères : national, territorial, distinction nord-sud cachée derrière les nouvelles exigences du marché (mobilité). Tout cela est englobé dans le mérite, critère central du permis à points.

Après le salaire au mérite pour les travailleurs indigènes, le permis au mérite pour les travailleurs immigrés est importé du

17

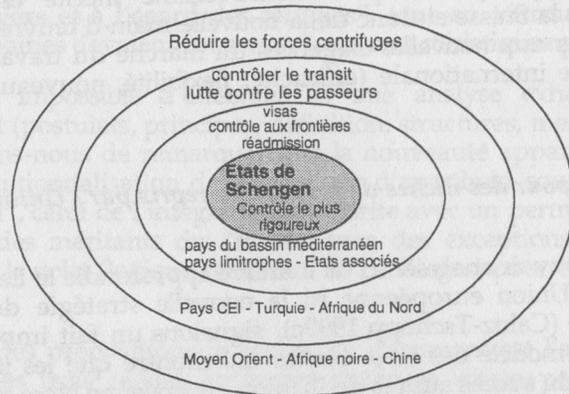
Canada et des États-Unis pour des travailleurs immigrants privilégiés triés avec rigueur. La capacité d'intégration est mesurée par un "système de points donnant droit à l'immigration" et postulant une meilleure adaptabilité. Ce qui est défini comme "mérite" est en fait la capacité de la Suisse et donc de la nouvelle main-d'œuvre attendue de s'intégrer aux nouvelles exigences du marché du travail et de la concurrence internationale (efficacité, flexibilité, nouveaux savoirs, etc.).

Les cercles pour des niches de privilégiés repris par l'Union Européenne

Sans pouvoir analyser ici de manière approfondie le lien entre la Suisse et l'Union européenne ni la nouvelle stratégie de l'Union européenne (Caloz-Tschopp 1999c), signalons un fait important en rapport au modèle des trois cercles qui montre que les inventions suisses ont du succès auprès de l'Union européenne alors même que l'invention est remise en cause en Suisse.

Un rapport de la présidence autrichienne de l'Union européenne (UE juillet 1998) à circulation restreinte — qui a déjà été édulcoré dans une deuxième version de septembre 1998 — laisse entrevoir une stratégie, des plans futurs pour les cinq à dix prochaines années autour de trois axes et d'un modèle de quatre cercles : 1. l'action sur la pression migratoire 2. la maîtrise de l'immigration 3. le renforcement de la position des immigrés légaux (3). Il propose toute une série de mesures dont, par exemple, l'abandon du droit individuel subjectif à l'asile en le remplaçant par une conception du droit d'asile qui serait une offre du pays d'accueil et l'apport d'aide au développement liée à la politique policière. Le document précise qu'il s'agit d'un "mécanisme complémentaire (qui) ne porterait aucune atteinte au droit individuel et personnel de demander l'asile que prévoit la convention de Genève" (Union européenne 1998, 32). A travers le déni est formulée l'ambiguïté tautologique qui est une nouvelle fois la règle : supprimer le droit d'asile comme droit de la personne inscrit dans une Convention internationale, tout en affirmant qu'il subsiste en tant que droit individuel et que la Convention subsiste.

Le modèle des quatre cercles de l'UE en matière de politique d'immigration (1998)



Source : Union européenne, présidence (1999). Document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migration et d'asile, 1.7 1998, Bruxelles. CK4 27, ASIM 170. (Voir en particulier, paragraphes 13, 60, 61, 62, 63 et 116, 117, 118).

Le modèle des quatre cercles de l'U.E. est représenté ainsi : le *premier cercle* est constitué des pays de l'espace Schengen. Le *second cercle* réunit les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et certains pays méditerranéens. Ces pays sont appelés (sanction quant à l'adhésion envisagée) à aligner leur politique d'immigration sur les critères de Schengen, en particulier pour les visas, le contrôle aux frontières et les politiques de refoulement et de rapatriement. Le *troisième cercle* concerne les pays de l'ancienne Union soviétique, la Turquie et l'Afrique du Nord. Ces pays sont appelés à se concentrer sur le contrôle des transits et la lutte contre les filières clandestines en échange de quoi ils bénéficieront d'une aide économique. Le *quatrième cercle* comprend le Proche-Orient, la Chine, l'Afrique noire. Les personnes en provenance de ce cercle sont en principe exclues des possibilités d'immigration dans l'Union européenne (sauf exception pour les cas économiquement rentables et pour les riches). Pour l'analyse des implications, je renvoie à l'article récent publié à ce sujet qui montre bien comment on passe d'un imaginaire de forteresse défensif à un imaginaire plus abstrait, offensif et guerrier (Caloz-Tschopp 1999d).

Le système panoptique de Foucault revisité par un dispositif des refoulements

Revenons en Suisse où nous attend l'invention d'un nouveau mythe après celui de la "surpopulation étrangère" visible dans une stratégie pour les refoulements. Soulignons qu'une telle invention intervient à un moment où la Swissair, compagnie d'aviation, a refusé d'effectuer dorénavant les refoulements et où la police suisse étudie l'organisation de charters avec des compagnies privées. L'invention intervient alors que, par exemple, en Belgique, la police belge a déjà acheté un Boeing pour les refoulements qu'elle n'utilise pas pour l'instant à cause des craintes de réactions politiques à la suite de l'Affaire dite du "coussin".

Un document du DFJP concerne exclusivement les renvois de requérants d'asile déboutés. Un groupe de travail "exécution des renvois" a rendu public le 31 mars 1999, un "rapport final" à l'attention du DFJP et de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP). La version allemande du rapport de vingt pages a été signée par J.-D. Gerber, directeur de l'Office fédéral du délégué aux réfugiés (ODR) et par R. Ritschard, conseiller d'Etat, chef du Département de l'intérieur du canton de Soleure. Il comprend les parties suivantes : 1. une introduction (situation initiale, mandat, procédure commune) 2. les bases légales de l'exécution du renvoi 3. la représentation de l'état effectif 4. les besoins d'action 5. les mesures (Confédération, cantons) 6. les effets sur le plan du personnel, de l'organisation et des finances 7. la mise en œuvre 8. les propositions. Il contient une liste d'annexes (transmise uniquement en langue allemande) : I. acte d'institution du DFJP du 15 décembre 1997 II. composition du groupe de travail III. liste des mesures du groupe de travail "exécution des renvois" IV. planification de la mise en œuvre V. diagramme des fonctions "exécution des renvois dans le domaine de l'asile", déroulement et compétences VI. planification de la mise en œuvre VII. diagramme des fonctions "exécution des renvois dans le domaine de l'asile", déroulement et compétences VIII. diagramme des fonctions "marches à suivre et compétences lors de l'exécution des renvois".

Les noms des dix-sept membres du groupe, ainsi que leur fonction (ODR, polices cantonales, police des étrangers), sont indiqués en annexe. Il a écrit son rapport final daté du 31 mars 1998 ODR, groupe de travail "exécution des renvois", 31.3.1998). Le projet a été présenté aux responsables cantonaux de la politique d'asile. Il

impliquait, comme nous allons le voir, des sanctions financières aux cantons qui tardaient à renvoyer des requérants séjournant sur leurs territoires, provoquant des réactions de certains chefs de police : "Inadmissible" (C. Ruey, Chef du Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud) ; "C'est choquant", F. Goetz, dir. de l'Office cantonal de la population du canton de Genève⁷.

Constatons d'entrée de jeu qu'il est fait mention d'une pratique, le "renvoi", mais non d'un fait juridique, le "refoulement". Dans l'énonciation du concept-clé du document décrivant la réalité, nous sommes déjà hors de l'État de droit.

Il est intéressant de prendre connaissance du rapport final du groupe de travail "exécution des renvois" en ayant en mémoire un autre plan récemment rendu public⁸. Il s'agit d'un plan d'une dizaine de pages du mois de juin 1998, rédigé par l'état-major général de l'armée et communiqué à A. Koller, chef du DFJP qui devra y donner suite. Il prévoit la création de régiments territoriaux, de grandes unités de plusieurs milliers d'hommes effectuant leur cours de répétition (en clair des membres de l'armée de milice armés de fusils d'assaut et de pistolets et dotés de matériel) avec les missions suivantes : l'assistance de l'armée aux réfugiés (et non de l'envoi de l'armée aux frontières), appui des autorités civiles quand celles-ci seraient débordées, par exemple à la construction de centres pour requérants d'asile. La presse soulignait que les autorités cantonales n'y sont pas favorables, qu'elles préférèrent travailler avec leurs partenaires traditionnels (les œuvres d'entraide, plutôt que les militaires).

Revenons au rapport. En vingt et une pages le dit rapport élaboré par un "groupe de travail" (mars 1998) adressé à la CCDJP et au DFJP fait état de "70 propositions d'amélioration, réunies en un catalogue de mesures" pour "l'exécution des renvois". Ce document annonce diverses mesures : 1. la création d'un "service central pour l'exécution des renvois" 2. l'augmentation de l'effectif du personnel des organes cantonaux chargés de l'exécution des renvois 3. le renforcement et l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale "dans le domaine de l'exécution des renvois au sens strict (escorte assurée par des professionnels, organisation de vols spéciaux, etc.)" 4. "la professionnalisation des organes cantonaux chargés de

⁷ *Le Temps*, 29.8.1998.

⁸ *Le Temps*, 26.9.1998, 7.

l'exécution des renvois sous l'angle linguistique et des connaissances spécifiques" 5. le renforcement de l'engagement du DFAE en matière de soutien à l'exécution des renvois. Il prévoit par ailleurs des mesures financières précises et un échéancier pour la réalisation des différentes mesures, ainsi qu'une évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre du plan présenté.

D'autres "mesures incitatives" s'ajoutent à ces mesures. Voici en quels termes elles sont énumérées : encourager le dépôt des papiers d'identité dans les centres d'enregistrement ; accélérer les renvois avant la répartition des requérants dans les cantons (1/4 des demandes) ; désigner un seul interlocuteur par canton en matière d'exécution des renvois ; épuiser "dans le cadre des textes légaux cantonaux d'application, les possibilités offertes par la loi fédérale sur les mesures de contraintes" ; constituer un groupe "aéroport" pour les sanctions aux compagnies aériennes ; régler "la future indemnisation des prestations centralisées fournies par les cantons frontaliers ou dotés d'un aéroport" ; "examiner le soutien à l'exécution des renvois s'offrant aux autorités des affaires sociales".

Afin "d'optimiser l'engagement des ressources, le groupe de travail propose de développer un système de contrôle de l'exécution des renvois, dans le but d'améliorer la transparence et d'obtenir des informations nécessaires à la conduite des affaires" (4). Il est prévu d'établir des marches à suivre avec des "critères quantifiables d'évaluation", une analyse des résultats en commun avec les participants, leur transmission aux chefs de département "afin qu'ils procèdent aux éventuelles adaptations nécessaires". Il est suggéré finalement que le groupe à l'origine du rapport "accompagne le processus de mise en œuvre".

Le rapport fait état de tensions, des divergences d'opinion entre la Confédération suisse (en fait l'ODR) et les cantons en matière d'exécution des renvois. La procédure suivie est "axée sur le consensus". Il est prévu que "lorsque ses membres ne parviendront pas à s'entendre sur une procédure commune, il (le rapport) présentera les différentes opinions dans son rapport final à l'intention du DFJP et de la CCDJP, qui décideront" (7).

Le rapport souligne un autre problème dans le rapport cantons-Confédération en matière de renvoi : le droit en vigueur ne permet pas à la Confédération "d'aider" les cantons pour les renvois d'étrangers mais seulement de requérants d'asile. Le rapport annonce que la révision de la LSEE prévoit de lever une telle difficulté.

Les critères pour améliorer la pratique de l'exécution des renvois retenus par le groupe de travail sont les suivants : "importance, faisabilité compte tenu du facteur temps, base légale, ressources nécessaires" (13). Le groupe a ensuite établi un inventaire de suggestions susceptibles d'être optimisées. Puis il a classé les mesures en trois niveaux de priorités. La description détaille en fait les mesures annoncées dans les premières pages.

La froide mise en scène de l'exécution des renvois

"Le problème majeur qui se pose aux cantons est le nombre élevé des renvois à exécuter. Ainsi, depuis l'introduction de la loi fédérale sur les mesures de contrainte jusqu'à aujourd'hui, le seul canton de Zurich a procédé à l'exécution de quelque 10 000 renvois, dont plus de la moitié concernait des personnes en séjour illégal" (9). Il y a de plus en plus de personnes en situation irrégulière, souligne le rapport, et "le comportement récalcitrant, de plus en plus fréquent, des personnes tenues de quitter la Suisse pose des problèmes. Il en va de même de la sécurité de l'escorte, sérieusement compromise lors des rapatriements dans certains Etats". Le cadre juridique existant est même un problème pour les auteurs du rapport : "l'examen par le juge de la légalité des mesures de contrainte est souvent source de difficulté pour les autorités de police des étrangers ayant ordonné ces dernières".

Un paragraphe de synthèse résume la situation en ces termes : "En résumé, on constate que, dans tous les cantons, l'exécution des renvois prend davantage de temps et nécessite plus de ressources ; "investissement" et "résultat" ne s'équilibrent plus. L'insolence paie : souvent ce sont les plus effrontés qui réussissent à se soustraire à leur obligation de départ et à rester en Suisse, d'où une certaine résignation parmi les autorités chargées d'exécuter les décisions de renvoi" (9).

Le rapport décrit ensuite dans le détail "le soutien apporté par la Confédération à l'exécution des renvois" par la création d'une unité spéciale (Section VU — "*Vollzugsunterstützung*") avec un cahier des charges spécial. La Section VU intervient à la demande d'un canton pour l'aider à exécuter les renvois (obtention des documents de voyage, négociations avec les autorités étrangères, fonctionnaires consulaires, ambassades, auditions de groupe pour établir l'identité et la nationalité des personnes, analyses linguistiques pour déterminer la nationalité, passeports diplomatiques pour

l'escorte). De plus, elle "échange des expériences avec les autorités chargées de l'exécution des renvois des États voisins" (10), elle participe aux négociations des accords de réadmission.

Une autre série de mesures est prévue en rapport "au professionnalisme et à la coopération intercantonale" : répartition des charges financières entre les cantons par une péréquation intercantonale ; centralisation des décisions par la nomination d'un seul interlocuteur par canton.

Au niveau de la Confédération suisse, quand on observe la liste des mesures détaillées, on relève qu'avec la création d'un "service central pour l'exécution des renvois auprès de l'ODR", sont fixés des objectifs de quantité dès l'audition dans les centres (1/4 des personnes) et une structure dans les deux aéroports pour les sanctions aériennes. Les mesures incitatives concernent notamment la remise des papiers par les requérants (contre quoi ?), les accords de réadmission, "la diffusion de conseils ciblés sur la matière et la manière de procéder", l'adoption de mesures de formation adéquates et l'unification des pratiques cantonales par des experts, l'instauration d'un "système de bonus pour les cantons faisant preuve de bonne volonté et de malus pour les autres", l'instauration d'une base de données dans les cantons et aux frontières, un statut encore plus restrictif que l'admission provisoire, l'obligation pour les cantons de remettre une copie à l'OFE et à l'ODR des décisions "qui abrogent celles prises par la police des étrangers", la signature d'accords spéciaux avec les compagnies aériennes pour "augmenter la capacité de transport et les contingents concernant les rapatriements sur des vols réguliers" (16).

Au niveau des cantons suisses, la première priorité est décrite de la manière suivante : "La collaboration intercantonale, en particulier dans le domaine de l'exécution des renvois au sens strict (escorte formée de professionnels, organisation de vols spéciaux, etc.), est intensifiée et institutionnalisée au moyen d'arrangements administratifs" (16). La formation vise une meilleure connaissance linguistique et "le respect des directives émises par le DFJP et le DFAE dans le cadre des conseils sur la matière et la manière de procéder" (17). L'organisation de vols spéciaux est envisagée de la façon suivante : "Soutenue par l'ODR, l'organisation de vols spéciaux sous la responsabilité d'un canton permet d'augmenter le nombre des rapatriements. L'ODR et la police des aéroports fixent une marche à suivre et la communique aux cantons" (17). Il est prévu par ailleurs, face à certains juges récalcitrants dans

l'application des mesures de contraintes, "un dialogue ciblé avec des juges" pour faciliter l'application des mesures de contrainte. Il est prévu en matière d'assistance, d'introduire un "système de bonus-malus dans les relations avec les requérants d'asile asociaux ou délinquants" (17). Le groupe de travail écrit qu'il attend des propositions des cantons à ce sujet.

"Le professionnalisme et l'engagement dont font montre les cantons dans l'accomplissement de leur tâche sont très divers. Afin de tenir compte de la politique du Conseil fédéral dans le domaine de l'asile et des étrangers et de respecter les directives de la Confédération, une plus grande transparence s'impose à l'avenir. L'introduction d'instruments de contrôle adéquats doit révéler, d'une part, quel canton a fourni quelles prestations et, d'autre part, quel canton n'a pas rempli sa fonction ou ne l'a remplie que partiellement" (13).

La question financière est "débatue en même temps que celle de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons". Le bureau central d'un coût de 3 millions devra être financé par les cantons. Les incidences d'un tel coût sont notamment argumentées dans les termes suivants : "En outre, la Confédération et les cantons s'accordent à dire que toute amélioration des prestations d'exécution est bénéfique, les coûts directs et indirects en cas d'échec ou de retard dans l'exécution d'un renvoi étant de toute façon plus élevés" (18).

Une vue "synoptique" pour orchestrer d'en haut l'exécution des renvois pour tous les acteurs

Le but central est d'institutionnaliser le "contrôle de l'exécution des renvois" au niveau du pouvoir central (Confédération)⁹. Un

⁹ Rappelons que la constitution de l'Etat suisse a été une suite de tensions, de contradictions entre les cantons et la Confédération dans le cadre d'un système fédéraliste. La politique du droit d'asile a été un des lieux d'affrontements entre certains cantons et la Confédération au XIX^{ème} siècle au moment de l'instauration du libéralisme économique et politique et depuis 1980 à propos des changements successifs des lois et de la pratique du droit d'asile. Actuellement, par ex. le canton de Vaud s'affronte à la Confédération (pouvoir exécutif et judiciaire) pour arracher des permis de séjour annuels à d'anciens saisonniers d'ex-Yougoslavie qui ont perdu leur statut avec la suppression du statut de saisonnier (long débat en Suisse) et l'application du modèle des trois cercles qui a exclu l'ex-Yougoslavie du deuxième cercle. C'est une des luttes des sans-papiers actuelles en Suisse, d'autres luttes étant la défense des droits des clandestins, en particulier des femmes clandestines et le statut des femmes prostituées.

paragraphe à la fin du rapport explique très clairement le but en ces termes : "Pour optimiser l'efficacité de l'engagement des ressources, il faut instaurer un instrument de contrôle, qui assure la transparence et livre les informations nécessaires à la conduite. A cet effet, il appartient à la Confédération et aux cantons d'établir et de faire connaître les marches à suivre et les compétences, tout en définissant des points quantifiables et des objectifs. Il serait alors possible, dans chaque canton, de mesurer et d'apprécier, par exemple, la durée moyenne de l'exécution des renvois, le pourcentage de documents tenant lieu de passeport restés non utilisés, la participation aux séminaires spécialisés de formation, etc. Les résultats obtenus doivent être analysés en commun par les intéressés et mis à la disposition des directions compétentes des départements, pour que celles-ci puissent procéder aux corrections nécessaires. Il est recommandé de développer et d'implanter également en commun cet instrument de contrôle, en faisant appel, le cas échéant, à un conseil externe neutre" (19).

Il s'agit de lever les résistances de certains acteurs opposés aux renvois. On peut même penser qu'ils sont forcés, par des incitations financières, des propositions de formation ressemblant presque à des pratiques de bizutage où l'obéissance, la discipline, le sens de l'autre sont définis comme le résultat de la soumission à la force, etc. En clair, les acteurs sont appelés à appliquer la politique des renvois de la Confédération suisse par une stratégie impliquant la violence concertée de haut en bas et du début à la fin des renvois.

Le document fait état de trois acteurs qui s'opposent de manière diversifiée aux renvois : certains requérants qualifiés "d'insolents", des juges et surtout les cantons (leurs fonctionnaires). Pour lever leur résistance, les actions sont énumérées : créer un organe central à Berne, limiter le pouvoir des cantons, changer des lois ou les contourner, former les fonctionnaires cantonaux récalcitrants, débattre avec des juges pour qu'ils interprètent la loi de contrainte de manière plus restrictive, "procéder aux corrections nécessaires" (on imagine facilement ce que cela peut traduire en terme par exemple de politique du personnel), etc...

Le rapport précise pour finir : "il paraît opportun de concevoir cet instrument sous forme d'un contrôle s'exerçant tout au long de la procédure, de l'entrée en Suisse jusqu'au règlement des conditions de séjour et de départ. Ainsi, cette formule garantirait une vue synoptique à la Confédération et aux cantons, tout en leur permettant d'affecter les ressources de manière optimale et souple" (19).

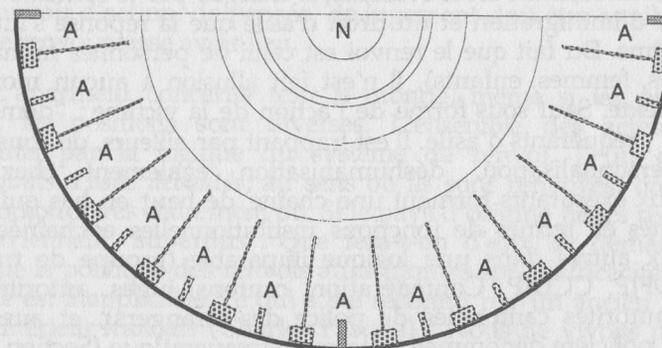
Le rapport montre le but que visent les dix-sept membres de la commission et le rédacteur du rapport. En tant que minorité nommée par un pouvoir policier pour mettre en œuvre des tâches policières (organiser les renvois), ils veulent disposer de la possibilité d'un contrôle transparent de l'agir, du jugement sur une majorité censée subir et exécuter les renvois. Les membres de la majorité récalcitrante sont censés s'auto-discipliner après qu'on les ait transformés par la logique implacable de la stratégie des renvois et aussi...la formation. Les dix-sept membres du groupe de travail se placent dans la position du directeur de prison de Foucault. On saisit bien dans le texte la volonté très explicitement exprimée. La stratégie est décrite en termes de désir d'efficacité (le but du renvoi et aussi le coût économique sont évoqués tour à tour), de transparence pour contrôler des humains — les victimes et les exécutants des renvois (les requérants, mais aussi les fonctionnaires de police, les juges peuvent-ils encore être des humains dans une telle stratégie et une telle vision ?) de leur arrivée en Suisse, jusqu'à leur renvoi.

On ne peut s'empêcher de mettre en rapport ces mesures du pouvoir directement policier faisant pression sur les acteurs en question, avec les atteintes à la démocratie directe dans la révision de la loi de l'asile (Arrêté fédéral urgent — AFU — face au référendum) et aussi dans le domaine du chômage (AFU face au référendum). Mais la conception et la manière d'expliquer en toute "transparence" "l'instrument" évoque au lecteur surtout les analyses de Foucault sur la prison. Sauf qu'ici il n'est pas question de "surveiller et punir", mais de "surveiller pour renvoyer".

Ce n'est pas une modification du contenu de la punition qu'a bien décrit Foucault (chap. III, 1975) allant de la torture du corps à la transformation de l'âme. C'est une combinaison de la contrainte du corps dans les limites de ce qui est toléré dans l'usage de la violence physique appliquée aux étrangers (on pense ici à l'affaire de la requérante d'asile nigérienne étouffée par un policier belge, aux requérants menottés, scotchés, ou mis sous calmant avant d'être mis dans des avions, par exemple). Il est aussi question de la transformation de l'âme des étrangers renvoyés pour qu'ils ne résistent pas à leur renvoi, et surtout de celle des juges, des fonctionnaires cantonaux. La politique des renvois, en matière de contenu de la punition, concentre en quelque sorte les deux siècles d'évolution de la prison de Foucault sur une même temporalité et une même scène "panoptique" en intégrant les différents acteurs concernés à des titres divers (victimes, exécutants).

La référence à la vue synoptique dans le rapport évoque plutôt le concept de "panopticon", figure architecturale que Foucault a empruntée à Jeremy Bentham, comme l'a bien rappelé un sociologue norvégien qui étudie, dans la perspective d'une sociologie du contrôle social, l'articulation entre les systèmes policiers européens de contrôle et les médias (Mathiesen 1997). L'effet majeur recherché est le suivant : "induire chez le détenu un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir.

Plan du Panopticum de J. Bentham (Foucault, 1975, 18).



Faire que la surveillance soit permanente par les effets, même si elle est discontinuée dans son action ; que la perfection du pouvoir tende à rendre inutile l'actualité de son exercice ; que cet appareil soit une machine à créer et à soutenir un rapport de pouvoir indépendant de celui qui l'exerce ; bref que les détenus soient pris dans une situation de pouvoir dont ils sont eux-mêmes les porteurs" (Foucault 1975, 202-203). Mais en ce qui nous intéresse, les réfugiés déboutés ne sont pas les seuls concernés par le système panoptique, mais l'ensemble des acteurs sont soumis à une telle conception du pouvoir en fonction d'un seul but.

"Wegweisungsvollzug" : se débarrasser des indésirables désignés

La dénomination du groupe de travail traduite en français n'est pas fortuite : "exécution des renvois" ou en allemand, (texte d'origine) : "Wegweisungsvollzug". La formule revient tout au long du texte, comme la colonne vertébrale de la vision synoptique et des mesures incitant à une unique action finale : renvoyer, se débarrasser

ser des indésirables. Elle est magique. Elle est chargée du fort contenu politique du conflit à propos des renvois, dont on devine l'importance pour les auteurs. Il est fait mention à de nombreuses reprises dans le texte de l'objectif central articulé à "l'exécution des renvois" : obtenir le consensus des exécutants.

Il s'agit en effet d'une action : *renvoyer*. L'action est renforcée par le préfixe en allemand *weg* indiquant la direction vers l'extérieur et le terme : *exécution* (des renvois), qui suppose qu'un ordre a été donné auquel il est dans l'ordre des choses d'obéir.

Quant au renvoi... Renvoi de qui ? (On a envie d'écrire, renvoi de quoi ?). La formule est si évidente, si chargée par le contexte de la politique d'immigration et du droit d'asile que la réponse s'impose d'elle-même. Du fait que le renvoi est celui de personnes humaines (hommes, femmes, enfants), il n'est fait allusion à aucun moment dans le texte. Sauf sous forme de l'action de la victime : "demande (d'asile)", requérants d'asile. Il est frappant par ailleurs, de constater la dépersonnalisation, déshumanisation également chez les nombreux exécutants formant une chaîne de haut en bas qui sont dénommés en termes de fonctions institutionnelles enchaînées les unes aux autres dans une logique imparable (groupe de travail, ODR, DFJP, CCDJP, Confédération, cantons, juges, autorités de police, autorités cantonales de police des étrangers), et aussi de fonction policière dénommée en terme bureaucratique (Section VU), Renvoyer où ? Le flou indique une sorte de trou noir des lieux de renvoi, si ce n'est qu'on apprend que les (certains, lesquels ?) pays d'origine ne sont pas d'accord avec la politique des renvois.

Depuis les années 1990 dans la pratique, la formule de *Wegweisungsvollzug* prend le relais de celle "*d'Ueberfremdung*" qui avait été le mot magique de la politique d'immigration entre les années 1920 et les années 1970. "*Wegweisungsvollzug*" est en train de devenir la formule magique d'un régime politique qui instaure un nouveau mur entre le premier et le deuxième, voire le troisième cercle. D'"*Ueberfremdung*", à "*Wegweisungsvollzug*",... l'enchaînement articule deux étapes historiques des politiques d'immigration et du droit d'asile.

En arrière-fonds, le fantôme de la "superfluité humaine" et de la "banalité du mal" (Hannah Arendt)

Dans une telle vision, un tel discours guerrier de l'exécution des renvois, impliquant la dépersonnalisation, la déshumanisation tant

des victimes que les exécutants des renvois, le fantôme de la "superfluité humaine" et de la "banalité du mal" (Arendt 1973) plane en arrière-fonds. On a vu que le modèle des cercles s'inscrivait dans le racisme biologique (enrichi d'une dichotomie des civilisations), qui avait préparé la *Solution finale*. La superfluité humaine, même si elle n'est pas mise en œuvre dans sa logique extrême (suppression de toute appartenance politique jusqu'au "saut qualitatif" (Traverso 1990) des camps d'extermination et chambres à gaz) imprègne un tel document sur la politique des "renvois". Dans la politique des renvois telle qu'elle est décrite, les humains, loin d'être des sujets de droits, deviennent des choses, des objets, des pièces d'une mécanique bien huilée. Les uns doivent exécuter les ordres. Les autres doivent être renvoyés. Toute individualité est niée. Le pouvoir d'action, de pensée, de jugement doit être annihilé pour que le renvoi puisse avoir lieu.

L'apartheid concerne tout le monde, même si les places, les rôles, les positions sont diverses. L'ensemble des acteurs sont astreints par la logique du système de renvoi. D'un côté, les *requérants d'asile déboutés*, au sens où ils sont renvoyés, on ne sait pas toujours très clairement où. Si le pays d'origine ne les reçoit pas, ils deviennent "superflus". Que fera-t-on d'eux, se demande-t-on lorsque la politique des renvois aura montré son inefficacité au sens où elle est inapplicable, ce qui a été reconnu par un ancien Ministre de l'Intérieur français (Charles Pasqua) ? Nous ne vivons pas dans un régime qui envisage une autre *Solution finale*, des camps "d'extermination" pour requérants déboutés ou clandestins. Le régime politique de l'oligarchie libérale-nationale-sécuritaire a cependant mis en place depuis les années 1980 et par étapes successives un modèle appelé de "dissuasion". Celui-ci implique des camps de "concentration" (non tant au sens historique des modèles de la colonisation boers puis nazie, qu'au sens étymologique) pour les requérants proches des régions d'origine (qu'ils restent près de chez eux !), aux frontières suisses pour une minorité et l'interdiction de travailler, la réduction des forfaits d'assistance journaliers (ordonnance mise en consultation en janvier 1999 par le DFJP), la limitation des frais médicaux, etc.

De l'autre, *tous les exécutants de la politique des renvois*, sont réduits à leur tâche fonctionnelle, s'inscrire dans la dynamique du pouvoir, dessiner et exécuter (automatiquement en quelque sorte) les renvois et à qui, paradoxalement, on demande du "professionnalisme" et de "l'engagement" (13) (donc ils n'en ont pas toujours ?). On leur demande de consentir au manque de

pensée de la "banalité du mal". On leur demande d'anesthésier leur pensée réflexive à la base d'une conscience lucide. Malgré ce qu'exige leur fonction, certains d'entre eux resteraient humains face aux humains, des hommes, des femmes, des enfants qu'ils doivent renvoyer ? Ils cèderaient, mais ne consentiraient pas (Mathieu 1991) ? On peut le supposer. Il faudrait le décrire en détail. On connaît certaines données du conflit entre la Confédération et les cantons suisses (des cantons se sont opposés à la politique des renvois à diverses reprises). On peut supposer des conflits internes, psychiques et peut-être aussi institutionnels que vivent des professionnels engagés dans l'exécution des renvois dans les termes où elle est décrite dans un tel discours. Qui n'ont pas encore souvent éclaté au grand jour ?

Renvoyer devient *jeter*, dans la mesure où dans la relation socio-politique du renvoi les auteurs ignorent délibérément ce qui se passe à l'autre bout de la chaîne avec celles et ceux dont ils se débarrassent et qui ont perdu toute substance, toute identité. Peu importe où sont renvoyés les requérants déboutés, pourvu qu'ils acceptent le schéma prévu pour qu'ils s'en aillent. Le geste évoque celui du jeteur d'ordures faisant fi de ce que deviennent les ordures. Ce qui importe c'est jeter, se débarrasser. Pour être *jeté*, ne faut-il pas, après un long processus de privation des droits renforcé par des mythes et des rites, être devenu en tant qu'être humain imaginé, considéré, traité comme *superflu* ?

En guise de conclusion ouverte

Après avoir analysé le modèle des cercles, puis surtout après la lecture du document, de la structure, des mesures, du discours sur l'exécution des renvois situé dans le contexte du glissement silencieux — *Ueberfremdung-Wegweisungsvollzug* — on est amené à se demander si la vision sous-jacente tient d'un délire de toute-puissance très sectoriel (un groupe particulier appartenant au pouvoir policier désigné et peut-être en partie coopté) ou si et comment elle s'inscrit dans la réalité de la politique d'immigration, du droit d'asile. On se demande en quels termes, elle pèse sur la vie politique suisse, européenne et internationale.

Une première impression se dégage pour le lecteur habitué aux documents du droit d'asile depuis une vingtaine d'années. Un pas supplémentaire d'une stratégie plus globale, construite, agressive, moins transparente (même si elle se réclame de la transparence) a été franchi. Un dispositif renforcé par un mythe a permis ce pas.

Les principes, les limites de l'Etat de droit et d'une culture politique libérale et humaniste ont complètement disparu.

Il existe une continuité de fond entre le mythe d'*Ueberfremdung* des années 1920, les premières mesures de dissuasion à l'encontre des requérants d'asile du "sud" des années 1980 en matière de droit d'asile, le modèle des "trois cercles", le permis au mérite et le nouveau mythe du *Wegweisungsvollzug* présent dans le document analysé. En effet, le document est un exemple de la vie politique suisse (domaine bureaucratique-policier) qui désigne une dynamique de changement souterrain du cadre politique, c'est-à-dire du régime, du système, de l'imaginaire se présentant comme oligarchie national-libéral-sécuritaire autour de l'enchaînement "*d'Ueberfremdung*", "*Wegweisungsvollzug*", avec en arrière-fonds la pression du néo-libéralisme qui apparaît aussi dans les documents. Le contenu, la continuité et l'articulation au néo-libéralisme dénotent que dans cet exemple, l'oligarchie libérale-nationale-sécuritaire glisse un peu plus vers un totalitarisme néo-libéral en Suisse et aussi en Europe par des voies non transparentes¹⁰.

L'expérience des conditions de la fabrication du modèle des cercles nous incite à la vigilance. Ce même pouvoir bureaucratique-policier avait créé ce modèle raciste qui a été avalisé directement par la plus haute instance du pouvoir exécutif fédéral, le Conseil fédéral (1991), sans recul critique, sans débat parlementaire. Les réactions avaient mis du temps à s'exprimer (syndicats). Et le modèle a même été exporté en Europe. La même dynamique aura-t-elle lieu avec le nouveau mythe du *Wegweisungsvollzug* pour l'instant confiné apparemment au pouvoir bureaucratique-policier d'un pays (la Suisse) ? Si le processus d'exportation vers l'Europe se (re)produisait, il serait plus grave dans la mesure où il renforcerait un dispositif structurel des pratiques et des représentations de la politique d'immigration et du droit d'asile au niveau des refoulements. Avec un tel pas en Europe, on bouclerait la boucle... de l'entrée au refoulement. Il servirait de base, non tant à l'usage des charters conçu comme un coup médiatique (époque des années 1980-1990 Pasqua en France et

¹⁰Un personnage de la vie politique suisse cristallise aujourd'hui une telle évolution : Christoph Blocher, grand patron de multinationale, président de l'UDC (parti de droite surtout présent en Suisse alémanique où se trouve le pouvoir des plus puissantes multinationales industrielles et bancaires). Pour les élections fédérales de cet automne 1999, les prévisions lui octroyaient un 20% environ des voix des votants. Il a été omniprésent dans les médias. Les élections ont avalisé les prévisions : 23% des Suisses (les étrangers n'ont pas le droit de vote) ont voté pour le parti de Ch. Blocher, (UDC).

E. Kopp en Suisse), mais à une institutionnalisation panoptique de charters gérés par des entreprises privées commanditées par les Etats.

L'amalgame entre la libre-circulation des personnes, des marchandises et des capitaux sans contraintes, les références à l'efficacité, au mérite, à l'urgence, etc. est la façade du néo-libéralisme. En fait, la déréglementation, la flexibilité, la privation sont la règle en matière de libre circulation des marchandises et des capitaux alors que la liberté de circulation des personnes s'inscrit dans le cadre d'une volonté étatique policière de tri, de maîtrise, de contrôle, de freins, de répression, de hiérarchisation, d'exclusion hors des frontières à tout prix. En d'autres termes, les règles néo-libérales régissent la libre circulation des capitaux et des marchandises. La logique bureaucratique-policière régit la (libre) circulation des personnes. L'amalgame paradoxal qui contient chacune à son niveau la "superfluité humaine" (objet économique pour une minorité, humains jetables pour la majorité par la pratique d'interdiction d'entrée, des renvois) et la "banalité du mal" est un puzzle censé assurer le bon fonctionnement du marché dans son ensemble et la sécurité de niches de privilégiés au niveau mondial. Mais que se passera-t-il lorsque les gouvernements des pays de transit ou d'origine refuseront ces charters ? Où se trouvent aujourd'hui les "Madagascar", lieu que les nazis avaient imaginé pour envoyer les Juifs avant de les exterminer industriellement ?

Au-delà de contradictions entre l'économie et la politique encore régie par les Conventions internationales (par ex. les engagements internationaux de la Suisse et de l'Europe), les individus sont une chose économique manipulable comme les marchandises et les capitaux, dans la mesure où elle intéresse le système économique. Mais le document sur l'exécution des renvois va plus loin. Dans la description de la stratégie des renvois, on assiste à une stratégie d'institutionnalisation d'une *dépersonnalisation* et *déshumanisation*, d'une *dépolitisation* définissant une majorité d'humains en tant que superflus et donc jetables. La stratégie policière vise à s'inscrire au cœur du régime politique tout en le transformant insidieusement. En plus d'être définie en termes purement économiques et néo-libéraux teintés de la tradition totalitaire, la libre-circulation des personnes est envisagée de manière complètement irréaliste. L'unique mouvement d'aller-retour devient la mise en scène étroite d'un débarras mythique d'humains jetables on ne sait où dans une planète finie. Une telle vision est très éloignée de la réalité complexe du phénomène migratoire malgré les fantasmes de progrès, de maîtrise

en matière de libre-circulation des personnes. Dans un tel contexte, la personne humaine perd sa substance et sa réalité de *personne humaine et politique* définie par la liberté (spontanéité, mouvement) et la pluralité dans l'espace public (Arendt 1983) et même dans le monde (cosmique).

Tout le système policier de dissuasion et de refoulement (impliquant des dispositifs, des outils de plus en plus bureaucratiques, technocratiques, abstraits — cercles, informatique, empreintes digitales sur système informatique, etc. —, les camps, la prison, les zones de parcage dans le monde) est un montage très préoccupant quand on le met en regard avec le néo-libéralisme. Il transforme les objets économiques que sont devenus les humains dans le système néo-libéral, non seulement en objets d'un jeu économique supposé sans contraintes, mais en objets de répression policière et même de l'armée (ce qui introduit non seulement le contrôle, mais la guerre sous la catégorie relationnelle ami-ennemi chère au philosophe politique Karl Schmitt).

Dans un tel cadre, à propos de la majorité de l'humanité en mouvement, il est parlé d'immigration "illégal". Mis au ban des règles desquelles se réclame l'Etat de droit libéral-national-sécuritaire — une contradiction dans les termes — ils sont devenus les criminels de l'Etat de droit lui-même criminel, tout en étant désignés comme criminels (trafiquants de drogue). Fait aggravant en effet : en centrant le débat sur le crime organisé au niveau de la libre circulation des personnes et non des structures organisatrices du crime organisé, le "crime" de se mouvoir, éventuellement sans papiers, est assimilé aux crimes du trafic de drogue, d'armes. On peut craindre qu'il cache l'ampleur du crime organisé, du trafic de drogue, d'armes.

Les populations en mouvement deviennent "criminelles" tout en dissimulant d'autres criminels bien plus redoutables. De plus, étant devenues par étapes successives exploitées, criminalisées, par l'étape des renvois, elles sont montrées comme des figures ayant un pouvoir maléfique qui tiendrait en quelque sorte à leur nature, celui de ne plus être des êtres humains à part entière faisant partie du genre humain, mais d'être superflues. Il n'est dès lors plus possible d'être en relation avec elles (d'où la nécessité de l'apartheid des cercles) sous peine de devenir superflu à son tour (alors que plus haut, le rapport avec la chose pouvait être un rapport de jeu économique, d'exploitation, de concurrence). Au bout de la chaîne des renvois, l'Autre ainsi désigné, placé, est devenu une chose non plus

utile mais jetable à la fois criminelle (mauvaise), hors du droit et superflue (négation d'existence). A ce titre, il désigne un double danger pour la minorité de privilégiés : la mise en cause de la sécurité économique, juridique, sociale et de la sécurité de base quant à leur identité ontologique humaine. Les requérants déboutés, renvoyés, superflus sont le miroir des humains superflus qu'ils pourraient devenir en étant exclus par le système économique (chômage) s'il leur arrivait de perdre leur statut de privilégiés dans leur niche privilégiée.

La "superfluité humaine" et la "banalité du mal" qui ont infiltré le système économique et politique n'est donc pas un spectre pour auteur de science-fiction. Même si les camps de concentration de réfugiés d'aujourd'hui ne sont pas ceux d'hier, même si l'expérience Auschwitz ne se répète pas en tant que telle (l'histoire ne se répète pas), on retrouve aujourd'hui, côtoyant la pression du néo-libéralisme (dérèglement, flexibilité, privatisation, progrès, mobilité, risque, etc.), la gestion de l'Etat bureaucratique et policier (paradigme du progrès, de la maîtrise, abstraction bureaucratique, répression, racisme, renvoi, etc.) dans le glissement du mythe de l'*Ueberfremdung* vers le mythe du *Wegweisungsvollzug* des traces préoccupantes d'une invention historique caractérisée par la dépersonnalisation et la dés-humanisation qui régissent les rapports que nos sociétés construisent aux étrangers, aux immigrés et aux requérants d'asile.

Tout n'est pas joué cependant. Pour devenir effectives, ces stratégies, ces dispositifs, ces outils, ces structures, ces mesures d'exécution des renvois proposées au DFJP et à la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et de police dans le document doivent être acceptées du haut en bas et du bas en haut de l'échelle dans la mise en œuvre en Suisse et peut-être... ailleurs. Les professionnels entreront-ils sans résistance dans la machine de guerre panoptique en consentant à un manque de pensée réfléchissante quant au sens de telles mesures ? Y aura-t-il des réactions des milieux politiques, syndicaux, de l'enseignement, de la recherche ? L'avenir nous le dira.

Nous avons décrit à l'œuvre dans ces exemples limités, un des visages de la tension entre deux régimes/systèmes politiques et certains traits de l'infiltration souterraine du "totalitarisme néo-libéral" qui imprègne l'oligarchie libérale-nationale-sécuritaire en matière de politique d'immigration et de droit d'asile. Visage masqué derrière le recours à la flexibilité, l'efficacité, au progrès, au

mérite, à l'urgence, au contrôle, à la maîtrise, à la répression. A l'apartheid actif. Visage de guerre. Appelant à la haine, au meurtre et non à la compassion, à l'hospitalité, à la justice et à la solidarité. Individus humains transformés en choses du marché, de la répression. En choses. En déchets jetables. L'institution imaginaire de nos sociétés en mouvement, dans la mesure où elle veut s'auto-instituer comme une société réellement "démocratique" peut-il consentir à telles pratiques et représentations économique-technocratico-policières aux antipodes de la politique basée sur la liberté, la pluralité, l'espace public aux frontières ? La présence active, en mouvement des "sans-papiers", c'est-à-dire sans résidence et appartenance politique reconnue et luttant pour le "droit d'avoir des droits" (Caloz-Tschopp éd. 1998), montre qu'il n'en est rien. Que la politique a encore un sens en tant qu'action individuelle et collective en Europe. Malgré la négation du "droit de cité" à des millions d'être humains (Balibar 1998). Malgré le détournement pervers du thème de la sécurité publique qui porte atteinte à la civilité. Et que l'espace public aux frontières est trop précieux pour être laissé aux mains des agents économiques du néo-libéralisme et des bureaucraties policières encadrées par l'armée. Imaginer alors que le totalitarisme néo-libéral est à venir ? Avant de pouvoir être vérifiée, l'hypothèse mérite au moins d'être encore parcourue dans le labyrinthe des politiques d'immigration et du droit d'asile. Ne serait-ce que pour ne pas y céder aveuglement.

Eléments bibliographiques

Livres et articles

- AMATI (1984) : "Mégamort, unité de mesure ou métaphore", *Bull. de la société suisse de psychanalyse*, 18 : 11-19 ; "Megamuertos. Unidad de medida o metáfora", *Revista de psicoanálisis* (Buenos Aires), 6 : 1373-1382.
- ARENDRT Hannah (1963) : *Essai sur la révolution*, Paris, Tel-Gallimard.
- (1963) : *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Paris, Gallimard.
- (1973) : *Les origines du totalitarisme*, tome I, II, III, Paris, Point-Seuil.
- (1981) : *La vie de l'esprit*. La pensée, Paris, PUF.
- (1983) : *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calman-Levi.
- (1995) : *Qu'est-ce que la politique ?* Paris, Seuil.
- BALIBAR Etienne (1994) : "Qu'est-ce qu'une frontière ?", CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, CLEVENOT Axel, TSCHOPP Maria-Pia (eds.) (1994), *Asile, violence, exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective*, Cahiers de la Section des Sciences de l'Education de l'Université de Genève, Groupe de Genève "Violence et droit d'asile en Europe", Genève, 335-341.
- (1998) : *Droit de cité*. Culture et politique en démocratie, Paris, l'aube.
- BAUER Otto (1905, 1987) : *La question des nationalités et la social-démocratie*, Paris, Arcantère.
- BENSLAMA Fettih (1995) : "La dépropriation", *Lignes*, 24, 39-40.

- BUSCH N. (1994) : "Police ou politique ? ", CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, CLEVENOT Axel, TSCHOPP Maria-Pia (éds.) (1994) : *Asile — Violence — Exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective*, Co-éd. Cahiers de la Section des Sciences de l'Education de l'Université de Genève et Groupe de Genève "Violence et droit d'asile en Europe", Genève, 391-407.
- CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire (ed.) (1998) : *Hannah Arendt, les sans-Etat et le "droit d'avoir des droits"*, vol. 1 ; *Hannah Arendt, la "banalité du mal" comme mal politique*, vol. 2, l'Harmattan, Paris.
- CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire (1998c) : "La praxis démocratique aux frontières travaillée par le mouvement", *Economie et humanisme*, 345, 62-66.
- (1997-98) : "A propos du modèle suisse des "trois cercles" en matière de politique d'immigration. Le racisme institutionnel et l'emprisonnement du pouvoir de penser et d'agir". *Transeuropéennes*, 9, Paris, 31-41 ; *Widerspruch*, 32, Zurich, 151- 162 (en allemand).
- (1997c) : "On the Detention of Aliens : The Impact on Democratic Rights", *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, 2, Oxford.
- (1997e) : "La création de la démocratie et de l'asile par l'action contre le néo-libéralisme sécuritaire", in J.Y. CARLIER and D. VANHEÛLE (eds.), *Europe and Refugees : A Challenge ?* Kluwer Law International, Netherlands, 3-56.
- (1998a) : "Citoyenneté et Education. "Le droit d'avoir des droits" dans la philosophie politique de Hannah Arendt", (le) *Télémaque*, 14, Rennes, 41-52.
- (1998b) : "Une philosophie du mouvement pour une démocratie apatride", *Transeuropéennes* 12-13, 37-49.
- (1999a) : *Les sans-Etat dans la philosophie de Hannah Arendt* (Payot, à paraître).
- (1999b) : "La compréhension dans l'œuvre de Hannah Arendt : une activité de résistance politique par la pensée", *Revue de théologie et de philosophie*, Lausanne (à paraître).
- (1999c) : Cinquante ans après Auschwitz. Dix ans après la chute du mur de Berlin. Les "réfugiés-déportés" dans l'étau de la "superfluité humaine", *Transseuropéennes*, Paris, no. juin.
- (1999d) : "Ce qui fait... Ceux qui font le lit du totalitarisme néo-libéral à venir ? Réflexions suscitées par une invention suisse (1990) reprise par l'UE (1998) dans la stratégie et les dispositifs des politiques d'immigration et du droit d'asile de l'UE. A paraître dans les Actes du Colloque de Tampere. Informations : thomas.wallgren@helsinki.fi
- (1999e) : "Le lit de Procuste de l'Intégration", Université de Genève (à paraître).
- CASSIRER Ernst (1946, 1993) : *Le mythe de l'Etat*, Paris, Gallimard.
- CASTORIADIS Cornelius (1975) : *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.
- Coordination Asile Suisse, MODS, SOS-ASILE VAUD (1993) : *Europe ! Montrez patte blanche ! Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen*, Genève, CETIM.
- DEJOURS Ch. (1998) : *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil.
- DE STOOP Ch. (1996) : *Vite, rentrez le linge !. L'Europe et l'expulsion des sans-papiers*, Paris, Solin.
- EBEL M., FIALA P. (1983) : *Sous le consensus la xénophobie. Paroles, arguments, texte* (1961-1981), Université, Lausanne.
- FOUCAULT Michel (1975) : *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

- GUILLAUMIN Colette (1992) : *Sexe, Race et Pratique du pouvoir. L'idée de nature*, Paris, côté-femmes.
- HUNTINGTON S.P. (1993) : "The Clash of Civilizations ?", *Foreign Affairs*, 72, 3, 22-49.
- LEVI Primo (1986,1986) : *Les naufragés et les rescapés. Quarante ans après Auschwitz*, Paris, Gallimard.
- (1958, 1987) : *Si c'est un homme*, Paris, Calmann-Lévy.
- LOCHAK Danièle (1985) : *Etrangers de quel droit ?* Paris, PUF.
- MAILLARD A., TAFELMACHER Christophe (1999) : "Faux réfugiés ?". *La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999*, Lausanne, éd. d'en bas.
- MATHIESEN Th. (1997) : "Le panopticum de Foucault revisité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 30, 187-204.
- MATHIEU N.C. (1991) : *L'anatomie politique*, Paris, Côté-femmes. Voir en particulier, la seconde partie.
- OE K. (1996) : *Notes de Hiroshima*, Paris, Gallimard.
- OLGIVIE B. (1995) : "Violence et représentation. La production de l'homme jetable", *Lignes*, 26.
- SAYAD Abdelmalek (1991) : *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, de Boeck, Bruxelles.
- TAFELMACHER Christophe (1996) : *Assignation, armée, arrêtés fédéraux urgent : émergence d'un Etat social autoritaire*, Groupe de Genève "Violence et droit d'asile en Europe", Paris 3-4-02.1996. Disponible au Groupe de Genève "Violence et droit d'asile en Europe", Genève.
- TRAVERSO Enzo (1990) : "Auschwitz, l'histoire des historiens", *Les Temps modernes*, juin, 1-38.
- (1997) : *L'histoire déchirée. Essai sur Auschwitz et les intellectuels*, Paris, Cerf.
- VARIKAS E. (1998) : "Le fardeau de notre temps", CALOZ-TSCHOPP M.C. (éd.), *Hannah Arendt, les sans-Etat et le "droit d'avoir des droits"*, vol. 1, l'Harmattan, Paris, 59-74.
- Sources**
- Commission fédérale des étrangers (1996) : *Esquisse pour un concept d'intégration*, Berne.
- Commission d'experts en migration (1997) : *Une nouvelle conception de la politique en matière de migration. Rapport par ordre du Conseil fédéral*, Berne.
- Conseil fédéral (1991) : *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, Berne, (no. 91.036).
- (1992) : Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale et la révision relative au droit pénal du 2 mars (no. 92.029.1992).
- (1998) : Message concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral du 4.11.1998, Berne.
- Conseil national (1994) : *Inspection relative à la mise en œuvre de la politique dans le domaine des réfugiés. Rapport du 5.5.1994 de la Commission de gestion au Conseil national (section V1)*, Berne.
- Forum contre le racisme (1998) : *La Suisse et son racisme. Premier rapport des ONG à l'ONU*, Berne.

Office fédéral des réfugiés (1997) : Lettre circulaire relative aux devoirs spécifiques des cantons lorsqu'une demande d'asile comporte des allégés liés au sexe, Berne, janvier 1997, (Asile 23.6).

- (1998) : Groupe de travail "exécution des renvois". Rapport final, 31 mars 1998, Berne.

Rebellion, no. du 19.12.1999, Lausanne.

Union européenne, Le Conseil (1998) : Document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile. Note de la présidence (circulation limitée), 1 juillet 1998, Cka 27, ASIM 170.

Informations sur les sigles d'institutions citées :

DFJP : Département fédéral de Justice et Police

DFAE : Département fédéral des Affaires Etrangères

OFE : Office fédéral des étrangers

CFE : Commission fédérale des étrangers

ODR : Office du Délégué aux Réfugiés (fédéral)

LSEE : Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

ONG : Organisations non gouvernementales

L'organisation de la précarité dans la loi sur les étrangers

Claire RODIER

Comme toutes celles qui l'ont précédée depuis une vingtaine d'années, l'actuelle législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, issue de la loi du 11 mai 1998 — la loi Chevènement — a été présentée par ses initiateurs comme celle du juste équilibre. Dans un contexte où les frontières sont fermées à l'immigration de travail, la loi doit, nous dit-on, être suffisamment répressive pour dissuader les candidats à l'immigration illégale. Là serait la garantie d'une bonne intégration des étrangers qui sont admis à séjourner en France.

Le caractère récurrent de ce discours à l'occasion de chaque modification législative amène naturellement à s'interroger sur le bien-fondé de cette corrélation, mais aussi sur les moyens réellement mis en œuvre pour ce qui concerne le deuxième volet de l'objectif, à savoir l'intégration. On écartera ici tous les aspects qui font partie de ce que l'on nomme généralement les "politiques d'intégration" (ville, emploi, jeunes, lutte contre la discrimination, etc). On laissera aussi de côté ce qui concerne la citoyenneté et les droits politiques, thème traité par Paul Oriol. On ne s'intéressera donc qu'à ce qui me paraît être le fondement indispensable d'une réelle intégration des étrangers, c'est-à-dire la stabilité du statut qui leur est reconnu lorsqu'ils sont autorisés à résider en France.

On remarquera d'ailleurs que si les politiques d'intégration relèvent le plus souvent du ministre en charge des affaires sociales, c'est, en France, du ministre de l'intérieur que dépend quasi exclusivement la question du statut des étrangers (on parle parfois de "police des étrangers" pour désigner la réglementation qui les concerne), comme si les premières pouvaient être dissociées du second.