

Flora Burchianti

Doctorat en science politique

École doctorale de sciences politiques : Bordeaux IV - Sciences po Bordeaux

Laboratoire d'accueil : SPIRIT-CNRS

Titre de la thèse :

**Politiques et conflits territorialisés à propos du séjour irrégulier des étrangers.
Comparaison de configurations en France et en Espagne.**

Soutenue publiquement le 7 décembre 2010.

Attribution du grade de docteur avec mention « Très honorable » assortie des félicitations du jury.

Thèse réalisée sous la direction de M. Claude Sorbets, Directeur de recherche CNRS-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux.

Composition du jury :

M. Jacques de Maillard, Professeur, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ; *rapporteur*.

M. Lilian Mathieu, Directeur de recherche CNRS-GRS, École Normale Supérieure de Lyon.

Mme Évelyne Ritaine, Directrice de recherche FNSP-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux ; *présidente*.

M. Claude Sorbets, Directeur de recherche CNRS-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux ; *directeur de thèse*.

M. Ricard Zapata Barrero, Professeur, Universitat Pompeu Fabra, Barcelone ; *rapporteur*.

Mots clés : sans-papiers, mouvements sociaux, action publique locale, politiques de séjour, action sociale, citoyenneté, territoire, politique comparée : France / Espagne.

Thèse mise en ligne sur TEL : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00560384/fr/>

Contact : flora.burchianti@upf.edu

Résumé de la thèse :

Ce travail de thèse a pour origine le constat d'un hiatus entre des politiques orientées vers la lutte contre l'immigration irrégulière et la présence effective d'étrangers sans titre de séjour sur le territoire étatique. La plupart des approches du séjour irrégulier des étrangers se fondent sur une lecture fonctionnaliste, soit pour souligner le dysfonctionnement d'une politique de lutte contre les flux irréguliers, soit pour mettre en évidence leur fonctionnalité sur le marché du travail ou pour des usages électoralistes. Ce travail de thèse cherche pour sa part à analyser sociologiquement les effets politiques de la présence d'étrangers sans titre de séjour pour comprendre de quelle façon celle-ci est appréhendée par l'action publique et de quelle façon elle s'intègre dans des interactions conflictuelles ou au contraire des coopérations entre acteurs.

Un deuxième déplacement du regard est au fondement de cette recherche. Alors que les politiques de l'immigration irrégulière sont le plus souvent étudiées au niveau national ou au niveau européen, qui sont les niveaux de définition et de production de la majeure partie des politiques, cette thèse les appréhende en partant du niveau local et au travers des processus de territorialisation de l'enjeu du séjour irrégulier. Le pari est que le déplacement de la focale sur ce qui se passe dans les configurations territoriales, permet de mieux comprendre la politisation (ou l'absence de politisation) du séjour irrégulier des étrangers. L'approche localisée du traitement politique permet de complexifier l'étude des politiques nationales et supra-nationales de lutte et de répression de l'immigration irrégulière.

Des arrangements, des échanges et des conflits se construisent dans des interactions spécifiques et modifient les règles de traitement du séjour irrégulier. Pour les étrangers, le cadre général de la politique et les interactions localisées définissent un régime de tolérances, d'incitations et de sanctions qui modèlent des « trajectoires adéquates » de séjour et aboutissent à une différenciation des situations au sein même de la catégorie « étrangers en situation irrégulière ».

Quels sont les bricolages et les arrangements qui permettent en pratique de modeler les règles concernant le séjour des étrangers ? Quels sont les arrangements qui permettent d'« intégrer » ces étrangers dans les publics de l'action sociale ou, au contraire, par quelles modalités l'exclusion effective des étrangers démunis de titre de séjour est-elle mise en pratique, voire renforcée par les pratiques localisées ? Comment se politise la question du séjour irrégulier des étrangers dans l'espace local ? Quels sont les types de conflits et les mobilisations sociales qui surgissent et ceux-ci aboutissent-ils à des règlements partiels ou non de la situation conflictuelle ? Enfin, quels sont les rapports que ces conflits entretiennent avec le territoire et les identités collectives localisées ?

Cette thèse s'appuie de façon largement inductive et ancrée sur la comparaison - ou plus précisément la « clarification par contrastes » - de trois terrains de recherche situés en France et en Espagne : l'agglomération de Bordeaux, la Catalogne et l'Andalousie. Des variations dans l'organisation territoriale de l'État et dans l'échelle de définition et de mise en œuvre des politiques, dans la position économique de ces régions comme les variations de leurs histoires migratoires et des débats sur l'identité collective ont permis d'étudier de quelle façon se construisent des configurations locales particulières et de replacer dans leur contexte les modes de traitement du séjour irrégulier des étrangers.

Dans une première partie, la thèse cherche à rendre compte de la façon dont se façonnent des configurations d'action publique territorialisées à propos de la situation irrégulière des étrangers. L'étude des contextes locaux, conduit à s'intéresser aux opérations de requalification de la présence d'étrangers en situation irrégulière en un enjeu politique. Cette politisation du séjour irrégulier conduit à l'entrée de nouveaux acteurs dans le champ de l'action publique, porteurs d'intérêts spécifiques, pour contester celle-ci ou au contraire y coopérer. Ces interactions s'appuient sur un usage des jeux d'échelles territoriaux, pour nourrir des stratégies d'évitement, obtenir de nouvelles ressources ou pour concurrencer certains acteurs. La seconde partie déplace son regard au sein des conflits et mobilisations sociales localisées pour comprendre de quelle façon se structure l'espace local des mouvements sociaux pro-sans-papiers et rendre compte des interactions et coups échangés avec les institutions et les acteurs du champ politique.

Au sein de la première partie, un premier chapitre cherche à mettre en perspective les règles de traitement de la situation irrégulière en France et en Espagne. Un examen des catégories qui sont employées dans le champ scientifique et politique pour se référer aux étrangers sans autorisation de séjour, permet de comprendre d'abord la façon dont l'objet « étranger sans titre de séjour » a été construit dans les deux pays. Ensuite, au travers de l'étude du cadre normatif et des règles nationales concernant le traitement du séjour irrégulier, ceux-ci apparaissent étroitement corrélés aux modes de problématisation de l'immigration irrégulière et à l'histoire migratoire de chacun des États. Dans un troisième temps, la thèse montre que la construction de l'État social et la formulation des politiques sociales ont abouti à l'exclusion progressive des étrangers en situation irrégulière de leurs publics malgré le maintien d'un filet de sécurité et d'une logique « humanitaire ». Toutefois, les caractéristiques différentes des deux États-providence français et espagnol aboutissent à des traitements différenciés des étrangers sans titre de séjour, notamment au regard de l'importance du tiers-secteur et des gouvernements locaux en Espagne.

Le deuxième chapitre suit les voies de la territorialisation des politiques concernant le séjour des étrangers en France et en Espagne. Les pratiques déconcentrées sont tout d'abord étudiées et notamment la question de la liberté discrétionnaire accordée aux fonctionnaires et aux responsables administratifs dans la mise en œuvre de la politique de séjour. L'extension des pouvoirs d'appréciation permet notamment à des acteurs intermédiaires d'accéder aux canaux de décision concernant les procédures de régularisation individuelle. Ensuite, c'est la politisation et la décentralisation du contrôle du séjour des étrangers qui ont été considérés en France et en Espagne, notamment par l'accroissement dans les deux pays des pouvoirs des maires en matière de contrôle. Enfin, les enjeux concernant les pratiques des agents de service public font l'objet d'un rapide examen, notamment dans le fait de comprendre si et de quelle façon, les pratiques des agents conduisent à renforcer ou au contraire à atténuer l'exclusion des étrangers sans titre de séjour. Il apparaît que la professionnalisation et l'autonomie des agents permet la transformation, voire la contestation, des règles en pratiques.

L'entrée dans les configurations politiques locales relatives au traitement du séjour irrégulier se fait de façon plus détaillée dans le troisième chapitre. Celui-ci se déroule par l'examen successif des contextes d'action des trois cas d'étude qui apparaissent contrastés. Trois dimensions explicatives centrales permettent d'opérer des distinctions et des rapprochements entre les cas d'étude : les modes de problématisation ; les ajustements et les conflits entre les acteurs publics et les acteurs associatifs et les jeux d'échelles. Le contexte de l'agglomération bordelaise contraste par une faible problématisation de l'immigration irrégulière déliée du contexte national et ce malgré la présence de conflits locaux et de mobilisations associatives à propos de la situation des sans-papiers. Les échanges entre acteurs associatifs et pouvoirs publics sur la question sont faibles et la plupart des politiques sociales (assistance, accueil, intégration) ont même fait l'objet d'une recentralisation depuis les années 2000. Dans les deux régions espagnoles au contraire, la question de l'immigration irrégulière a fait l'objet d'une problématisation politique locale. La thèse détaille alors de quelle façon le séjour irrégulier a été intégré aux plans élaborés par les deux communautés autonomes catalane et andalouse. Puis elle place son regard dans les contextes d'action de deux grandes villes (Barcelone et Malaga) et de deux espaces ruraux et agricoles (les régions de Lérida et d'Almería). Ces quatre contextes contrastent tant par la conflictualité autour de la présence d'étrangers sans titre de séjour, des relations public/tiers secteur et des relations entre niveaux de gouvernement.

En déplaçant le regard dans les contextes d'action locaux, le cadre d'exclusion mis en place par les politiques nationales et européenne laisse place à un jeu plus ouvert, où les interactions, des jeux d'échelle et l'association d'acteurs privés contribuent à définir les règles de traitement politique du séjour irrégulier, dans des configurations différenciées. L'action publique suscite de nombreux conflits locaux en faveur de la régularisation des étrangers ou d'une extension de leurs droits, qui s'appuient eux-même sur le territoire pour traduire des définitions de situation alternatives de celle de l'État.

Après avoir dégagé les logiques principales qui permettent de comprendre comment se structurent les configurations relatives au traitement politique du séjour irrégulier, la seconde partie permet d'entrer plus directement dans les interactions qui structurent l'espace des mouvements

sociaux pro-sans-papiers (coalitions, alliances, concurrences) et les échanges de coups avec les pouvoirs publics.

Le chapitre quatre est plus particulièrement consacré à l'étude des configurations protestataires dans trois terrains d'enquête (Bordeaux, Barcelone et la région de Huelva/Séville). Pour étudier les conflits, le choix a été fait de se placer au niveau des interactions entre les acteurs de l'espace des mouvements sociaux locaux et entre ceux-ci et les pouvoirs publics constitués en adversaires. Sont alors mises en évidence au travers d'une analyse précise de l'activité militante et des événements protestataires et de leurs débouchés, les alignements et les fractures, les alliances et les concurrences qui forment la dynamique de l'espace des mouvements sociaux et influent sur les interactions conflictuelles avec le champ politique. Les interactions protestataires agissent sur les frontières entre le champ de l'action publique et l'espace des mouvements sociaux, en les renforçant par l'autonomisation de chacun des deux espaces ou, au contraire, en les brouillant par des coopérations et des transferts. Elles influencent également les relations entre acteurs dans l'espace en redéfinissant leurs alliances, leurs concurrences et leur pouvoir.

Le cinquième et dernier chapitre cherche à comprendre comment le territoire et l'espace peuvent constituer un bon analyseur des mouvements sociaux en faveur des sans-papiers dans nos cas d'étude, pour les temps de mobilisation protestataire mais aussi et surtout pour comprendre l'inscription routinière d'une cause dans un espace. L'espace physique constitue un support (ou une contrainte) pour les mouvements sociaux et il est redéfini en retour dans les dynamiques du militantisme. Les usages du territoire par les mouvements sociaux en ont fait une base pour une ré-assertion des identifications collectives et le support d'une projection des représentations et des revendications liées à la citoyenneté des étrangers en situation irrégulière.

Les conclusions de cette recherche portent d'abord sur le traitement politique du séjour irrégulier. En inscrivant les pratiques politiques dans des configurations d'acteurs localisées elle a mis en évidence des traitements politiques bien plus diversifiés que ne le laissent supposer les cadres politiques généraux relatifs au séjour. Une variété d'arrangements locaux existe malgré la domination du niveau national sur la politique d'immigration et malgré la prégnance d'un référentiel de sécurisation et de répression de l'immigration irrégulière. L'étude empirique a permis de confirmer l'importance du degré de décentralisation politique et administrative, dans les variations du traitement politique du séjour irrégulier des étrangers. L'importance politique des unités sub-nationales en Espagne a des effets très forts en terme de politisation du séjour irrégulier, sur la capacité d'action des autorités publiques vis-à-vis des besoins sociaux des étrangers sans titre de séjour et sur les relations maintenues entre autorités locales et acteurs des mouvements sociaux. Le degré de décentralisation ainsi que le clivage urbain / rural permettent d'expliquer des variations sensibles entre configurations dans les lignes de traitement politique et dans la politisation de l'immigration irrégulière. De même, l'introduction des acteurs privés (associatifs) et des acteurs intermédiaires dans le cadre d'analyse a permis de montrer leur contribution à la formation de règles locales et partielles de traitement politique. Ceux-ci sont intégrés aussi bien dans la mise en œuvre de l'action publique que dans les dynamiques de politisation locale de l'immigration irrégulière. Les règles générales de traitement du séjour irrégulier sont traduites de façon concurrentielle localement et sont périodiquement modifiées par des arrangements et des conflits locaux. Toutefois, les solutions et règlements partiels qui sont apportées par les pouvoirs publics et leurs partenaires éventuels, ne résorbent pas les conflits politiques à propos de l'immigration irrégulière, qui continue d'être un enjeu de luttes politiques dans tous les terrains.

De façon plus générale, cette recherche a permis de mettre en évidence la centralité des processus de légitimation qui sont engagés dans les interactions conflictuelles à propos du séjour irrégulier des étrangers. Ils sont prégnants dans la définition d'un bien commun localisé par les acteurs politiques et dans l'usage de l'immigration irrégulière comme d'une arme pour se légitimer dans les relations avec d'autres niveaux de gouvernement. Les conflits donnent lieu à de multiples stratégies de « délégitimation croisée » entre contestataires et acteurs publics. Les luttes politiques conduisent également à la construction par les acteurs contestataires de définitions de l'intérêt général (notamment de définition de la citoyenneté) qui cherchent à concurrencer, parfois avec succès, les définitions étatiques et des autorités locales.

Enfin, la thèse cherche à enrichir une sociologie des croisements entre l'action publique et l'action collective. Elle montre qu'il est fructueux de prendre en compte des dynamiques relationnelles et organisationnelles au sein du champ de l'action publique et de l'espace des mouvements sociaux, en réintroduisant une hétérogénéité des motivations et des conduites. Les dynamiques d'autonomisation de l'espace des mouvements sociaux d'abord et les transferts, collaborations et échanges entre des acteurs protestataires et des acteurs du champ politique sont déterminants dans la structuration et la dynamique des mouvements sociaux sur un territoire. En plaçant le regard au niveau de l'interface entre les deux espaces, la thèse permet de mettre en évidence comment les échanges, les transferts ou au contraire les conflits ou le refus de dialogue, influent en retour sur les positions des acteurs dans les deux espaces.

English title, summary and keywords :

Local Policies and Contention about Undocumented Resident Immigrants. A Comparative Approach between France and Spain

Summary : The settlement of undocumented immigrants is challenging state's policies in France and Spain. The irregular stay of migrants is usually analysed through a functionalist lens which acknowledges the failure of control and deterrence policy against unauthorized migration, or, underlines their function as a labour force or in vote-catching arguments in political speeches. This research seeks to implement a sociological approach to understand precisely the political incidence of undocumented migrants' settlement. By using a local perspective, it appears that the framework of exclusion designed by states and European policies gives way to diverse local configurations in which multilevel social and political interactions and the involvement of private actors, contribute to the local policy-making process. The political control and deterrence of unauthorized migrants raise local contention in favour of the legalization or the improvement of these immigrants' living conditions. These social movements use the territory to challenge states' political framework and reshape statehood and citizenship. These contentious interactions modify the borders between the political field and social movements: on the one hand, they lead to reinforce their own autonomy or, on the other hand, cooperation and transfers are blurring the limit between social spaces. Furthermore, contentious interactions affect the relations between protesters by redesigning alliances, competition and the distribution of power.

Keywords : undocumented immigrants – social movements – local policy – residence policy – social policy – citizenship – territory – comparative politics : France/Spain