

11^e Congrès AFSP, Strasbourg 2011

Section 21 Politiques de l'immigration : entre justice et démocratie

Magali Bessone, Université Rennes 1, magalibessone@yahoo.fr

POLITIQUE D'ACCUEIL ET POLITIQUE DE JUSTICE : LE CAS DES « VILLAGES D'INSERTION » POUR LES POPULATIONS ROMS EN SEINE SAINT DENIS

La réflexion que je vais vous proposer sera menée à partir d'un cas d'étude empirique particulièrement intéressant pour souligner une difficulté cruciale à laquelle se heurtent les théories de la justice : celle d'intégrer l'immigration, les migrations, les passages de frontières, au cœur normatif des théories, au lieu de les penser en termes d'accueil ou d'hospitalité (y compris de « droits » à l'accueil ou l'hospitalité). Ce cas est celui de l'accueil en France, depuis 2007, de ceux que l'on appelle les Roms migrants. Ce cas est intéressant à plusieurs titres.

Premièrement, du point de vue des cadres normatifs mis en jeu : dans les théories de la justice, de manière paradigmatique chez Rawls, le cadre de construction des principes de justice est domestique, voire clos par hypothèse, avant d'être le cas échéant globalisé ou ouvert, comme si le passage de l'un à l'autre pouvait s'effectuer par un simple changement d'échelle, de manière seconde, une fois que les principes de justice auraient été fermement établis pour des sociétés fermées. Cette logique est particulièrement évidente dans le constructivisme contractualiste rawlsien, non seulement dans la *Théorie de la justice*, mais aussi dans *Le droit des peuples*¹ ou même dans les tentatives cosmopolitiques individualistes² inspirées explicitement de Rawls. L'espace du territoire, éventuellement des territoires, est une donnée fondamentale de la souveraineté des Etats et de la limitation de la portée ou de l'extension des principes de justice. Le « territoire géographiquement précis » (*TJ*, § 22) sur lequel migrent et coexistent des individus est chez Rawls l'une des circonstances objectives de la justice : nous avons besoin de principes de justice entre autres parce que la Terre est ronde, c'est-à-dire finie, et que nous sommes condamnés à co-exister sur un territoire en

¹ John Rawls, *Théorie de la justice* (1971), trad. Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987 ; *Le droit des gens* (1996), trad. Bertrand Guillaume, Paris, Esprit, 1998 ; *Paix et démocratie. Le droit des peuples et la raison politique*, trad. Bertrand Guillaume, Paris, La Découverte, 2006.

² Thomas Pogge, *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press, 1989 ; voir aussi du même auteur *World Poverty and Human Rights*, 2nd ed., Cambridge, Polity Press, 2008.

partage. Fondamentalement, cet espace définit les citoyens, partenaires dans la délibération sur les principes et par là même, définit ceux qui ne sont pas citoyens, les étrangers. Ce critère territorial de la citoyenneté se retrouve aussi dans d'autres théories de la justice, pourtant non contractualistes et se posant d'emblée dans un cadre plus international, notamment la théorie proposée par Michael Walzer dans *Sphères de justice*³, pour lequel « l'appartenance » est un bien essentiel de toute théorie de la justice distributive. Les théories de la justice, libérales ou communautariennes, ont du mal à se débarrasser du caractère primordial du territoire.

Comme le souligne Seyla Benhabib⁴, la crise actuelle de la forme de l'Etat-nation territorial hérité de Westphalie s'accompagne en fait d'une réaffirmation du monopole de l'Etat sur son territoire via les politiques d'immigration et de citoyenneté. Selon elle, il existe un lien crucial, au cœur de la souveraineté démocratique, entre « l'autogouvernement démocratique » et la représentation territoriale (219), un nœud gordien qu'il est impossible de trancher. Ainsi toute la difficulté actuelle d'une politique de justice consiste-t-elle à négocier des ajustements dans la relation complexe et inévitable entre les droits associés à la citoyenneté, la voix démocratique et la résidence territoriale. On peut interpréter ce constat de Benhabib comme le diagnostic d'un échec ou d'une impuissance des théories de la justice à proposer une réponse normative satisfaisante pour traiter les questions de citoyenneté et d'immigration. Les théories de la justice reposent sur un soubassement théorique qui lie, sans jamais questionner cette relation, citoyenneté, territoire et souveraineté. Cette liaison essentielle ne peut pas ne pas reconduire une coupure massive entre citoyen et étranger (spatial), permettant une organisation (juste) des institutions (dont chez Rawls, il faut le rappeler, la justice est la vertu).

On rejoint ici ce diagnostic et on suggère que les questions d'immigration, pierre d'achoppement des théories de la justice, sont en réalité pensées en termes de politique d'hospitalité. Or, on va le montrer, le recours à la grammaire de l'hospitalité présente plusieurs défauts pour traiter cette question. Premièrement, ce sont des théories éthiques mais pas politiques, notamment parce que dans son principe l'accueil est à la fois illimité et particularisé. Deuxièmement, un paradoxe est constitutif de ces théories : l'étranger accueilli est objet, mais non sujet, de l'accueil et ne peut être accueilli que parce qu'il est constitué en étranger. L'accueil consiste en une mise à distance, une « étrangéisation », de l'étranger, qui s'oppose directement à sa constitution en sujet de droit, pourtant essentielle pour une théorie

³ Michael Walzer, *Sphères de justice*, Paris, Seuil, 1997.

⁴ Seyla Benhabib, *The Rights of Others : aliens, residents, and citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

de la justice. Ainsi, si dans la plupart des réflexions sur l'accueil ou l'hospitalité, les populations Roms/Tsiganes sont perçues comme un cas à part, une exception à la règle, l'hypothèse défendue ici est que l'accueil des Roms migrants n'est pas un cas limite de politique d'hospitalité, il en est paradigmatique, précisément dans ce qu'une telle politique comporte de limites normatives internes. Le cas des Roms migrants invalide la possibilité même d'une « politique d'hospitalité » cohérente. Par contre coup, ce cas permet de montrer l'exigence de réintégrer la réflexion sur l'immigration au cœur normatif des théories de justice — nécessitant par là même de fonder une théorie de la justice sur des bases différentes que celles qui ont été proposées. La solution, on le suggérera, est à chercher du côté d'une théorie critique, au double sens d'une désinstitutionnalisation de la citoyenneté et d'une attention concrète portée aux mouvements sociaux et à leurs revendications, dans une négociation permanente des statuts avec des instances de pouvoir appartenant à des échelles variées et fluides⁵.

Deuxièmement, et plus rapidement, ce cas est intéressant du point de vue des cadres politiques mis en jeu : le dispositif de politique publique dans lequel s'inscrit l'accueil des Roms migrants est à la jonction d'une politique locale, d'une politique nationale et d'une politique européenne. Il oblige à interroger l'espace du politique, au double sens du territoire et de ses frontières, et du caractère inclusif ou exclusif de ces groupes qui sont mis en position d'accueillants et d'accueillis : nous, citoyens d'Europe, nous accueillons une minorité européenne ? ou nous, habitants d'Aubervilliers, nous accueillons des étrangers de passage ? Ou tout autre formulation usant des multiples dimensions spatiales en jeu ici : un espace traversé et un espace sédentarisé, un espace habité et un espace juridique, pour chacun des groupes que l'accueil pose face à face et dans les trois espaces, local, national et européen qui sont mobilisés. C'est à penser un espace différencié et des relations spatiales fluidifiées qu'on est conduit pour saisir la « question rom » dans toute sa construction politique complexe.

L'hypothèse qui va être présentée ici est que l'accueil des Roms migrants témoigne de contradictions internes qui sont celles, paradigmatiquement, de toute *politique d'hospitalité*. On ne peut résoudre ces contradictions en restant dans le champ de l'hospitalité, qui est largement celui dans lequel se pensent à l'heure actuelle les enjeux de l'immigration ou de l'intégration. Il est nécessaire de mobiliser une *théorie de justice*, qui seule peut à la fois satisfaire aux principes normatifs de son élaboration, répondre à nos intuitions morales bien pesées et s'adapter aux résultats des sciences sociales. Ce que nous apprend le détour par une

⁵ Nancy Fraser, *Scales of Justice*, New York, Columbia University Press, 2009 et Catherine Colliot-Thélène, *La Démocratie sans demos*, Paris, PUF, 2011.

enquête empirique sur les Roms migrants, c'est que ni nos politiques de justice actuelles ni les théories de la justice permettant soit un diagnostic de notre société non-idéale, soit une prescription de principes idéaux de justice, ne sont adaptés à un traitement concret juste (équitable) de la population Rom migrante. Selon la méthode de l'équilibre réfléchi, si les principes de justice ne donnent pas des résultats corrects lorsqu'on les applique dans notre société non idéale au cas des populations Roms migrantes, alors il nous faut revoir les contraintes qui ont permis d'aboutir au choix de ces principes de justice politique. La solution proposée consiste alors à atténuer le caractère « fatal » du pays d'appartenance ou du territoire des citoyens.

Cette hypothèse sera poursuivie comme suit :

- (1) Je présenterai le dispositif d'accueil des populations Roms migrantes, à partir des textes législatifs européens et nationaux encadrant le statut de ces populations et de données tirées des entretiens semi-directifs réalisés dans le cadre de l'enquête menée depuis septembre 2010 sur le dispositif des « villages d'insertion » en Seine Saint-Denis⁶. Je soulignerai notamment un certain nombre d'ambiguïtés qui traduisent le malaise institutionnel qui caractérise cette « logique d'insertion », en particulier dans son ancrage spatial pris comme condition *sine qua non* de toute politique d'accueil.
- (2) Je reviendrai sur la difficulté de définir les « populations Roms migrantes », volontiers désignées par des formules oxymoriques du type « éternels étrangers de l'intérieur » ou « exclus de l'intérieur ». Or l'identité Rom est politique : ni particulièrement étrangères ni particulièrement uniques, leur désignation témoigne avant tout du souhait de les traiter comme les objets d'une politique d'hospitalité au lieu de les reconnaître comme les sujets d'une politique de justice. Ils sont ainsi au cœur des contradictions inhérentes à toute politique d'hospitalité.
- (3) Enfin, après avoir souligné l'insuffisance normative d'une « politique d'hospitalité », je la contrasterai avec une exigence de justice et je reviendrai sur la reformulation d'une théorie de la justice qui permettrait la prise en compte contextualisée, empirique, des Roms migrants.

(1) LA « LOGIQUE D'INSERTION » DES VILLAGES D'INSERTION

⁶ Cette enquête a été menée par l'équipe française engagée dans le projet « RESPECT » financé par la commission européenne et qui a pour ambition générale d'interroger la façon dont les principes de tolérance et/ou de respect informent les politiques publiques qui visent la (re)distribution de l'espace public.

Les « villages d'insertion » sont un dispositif de politique publique d'hébergement transitoire présenté comme une réponse au caractère scandaleux des bidonvilles réapparus en région parisienne dans les années 2000 et une alternative à, ou une atténuation de, la pure et simple évacuation et expulsion de leurs habitants. En effet, ces bidonvilles de la banlieue Nord de Paris sont massivement peuplés de « Roms » roumains ou bulgares⁷, qui ont émigré pour des raisons économiques et qui y vivent dans des conditions déplorables. La Roumanie et la Bulgarie sont entrées dans l'Union Européenne en 2007 et le traité d'adhésion a autorisé les autres Etats-membres à imposer à leurs ressortissants, pour cinq ans théoriquement (2 + 3, reconduction le 1^{er} janvier 2009), et sept ans au maximum absolu (soit jusqu'au 31 décembre 2013 au plus tard), des « mesures transitoires » consistant à limiter leur accès au marché du travail⁸. En-dehors de cette restriction, les citoyens roumains et bulgares, en tant que citoyens européens, ont le droit de circuler et de séjourner librement n'importe où sur le territoire de l'Union. En d'autres termes, leur droit à la libre circulation en tant que personnes est théoriquement garanti par le droit communautaire ; en revanche, leur circulation en tant que travailleurs (et non pas retraités, touristes, étudiants, etc.) est limitée. Le traité d'adhésion, ainsi que la directive européenne 2004/38/CE, régulant le droit de libre circulation, d'entrée et de séjour dans un pays de l'UE⁹, ont fait l'objet d'une transposition dans le droit français à travers la loi du 24 janvier 2006 relative à l'immigration et l'intégration et le décret 2007/371 du 21 mars 2007.

Ces deux textes affirment le principe de l'obligation de détention d'un titre de séjour pour tous les citoyens roumains et bulgares souhaitant exercer une activité professionnelle (salariée ou non), ainsi que l'obligation d'une autorisation de travail pour toute activité salariée, sauf pour ceux des ressortissants qui ont obtenu un diplôme au moins équivalent au master dans un établissement français. En outre, les employeurs doivent payer une taxe pour l'emploi de ressortissants roumains ou bulgares. L'autorisation de travail est plus facile à obtenir pour une liste de 150 métiers dits « en tension » fixée par arrêté le 18 janvier 2008 (le critère de « situation de l'emploi » n'est pas exigé). Pour les séjours de moins de trois mois dont le motif est l'exercice d'un stage ou d'une activité professionnelle de courte durée,

⁷ Les Roms d'ex-Yougoslavie sont très minoritaires en Ile de France, bien qu'ils soient représentés dans d'autres départements. Ces trois nationalités représentent l'essentiel des Roms migrants en France.

⁸ Des mesures équivalentes avaient accompagné l'entrée dans l'UE en 2004 des pays anciennement communistes (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) ; les restrictions à l'accès au marché du travail ont été totalement levées en France à compter du 1^{er} juillet 2008 pour ces 8 pays.

⁹ Directive du Conseil 2004-38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Elle constitue aujourd'hui le seul texte de référence.

l'autorisation de travail est toujours obligatoire, mais « il n'y a pas lieu de leur remettre de titre de séjour »¹⁰. L'autorisation de travail peut être limitée à certaines activités professionnelles ou zones géographiques et elle n'est plus obligatoire quand le ressortissant est titulaire d'un emploi à durée indéterminée et a travaillé pour une période de 12 mois de manière ininterrompue.

Tout citoyen de l'Union européenne, y compris des nouveaux Etats membres, a un libre droit de séjour pour les séjours de moins de trois mois, sans condition ni formalité autre que celle de détenir une carte nationale d'identité ou un passeport valides, sur lesquels, au passage de la frontière, aucune mention ni aucun tampon ne sera apposé. Les seuls motifs de limitation de ce droit sont la menace pour l'ordre public, la « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français »¹¹, et l'infraction à la législation sur le droit du travail. Pour les séjours de plus de trois mois, le droit au séjour est subordonné à la condition de disposer d'un emploi, d'être étudiant ou de disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes, dont le montant n'est pas précisé. Dans les cas d'infraction à ces conditions, le ressortissant peut tomber sous le coup soit d'un APRF (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière) soit d'une OQTF (obligation de quitter le territoire français). Il a alors 48h dans le cas d'un APRF et un mois dans le cas d'une OQTF pour déposer un recours ou quitter le territoire, « ce qu'il peut faire en franchissant n'importe quelle frontière puis revenir sans autre restriction » précise le rapport Romeurope 2009-2010 (22). Ce sont ainsi près de 13 000 Bulgares et Roumains qui ont été renvoyés dans leur pays d'origine grâce à l'« illégalisation »¹² des plus pauvres des citoyens européens. Néanmoins, les retours en France sont eux aussi très nombreux. Deux nouveaux dispositifs juridiques et administratifs sont ainsi étudiés et proposés par le projet de loi « Besson » : l'IRTF (Interdiction de retour sur le territoire français) pour une durée de deux à cinq ans et l'introduction d'un nouveau motif d'expulsion, aux côtés de ceux de la charge déraisonnable et de menace à l'ordre public, sanctionnant les allers-retours jugés « abusifs » (article 25)¹³.

¹⁰ Circulaire NOR IMIM1000116C du 10 septembre 2010 du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

¹¹ Article R – 121.3 du CESEDA, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹² Marc Bernardot, *Camps d'étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2008.

¹³ Olivier Legros, « Réguler la société par l'espace ? » in « L'exemple des Roms, les Roms pour l'exemple », *Lignes*, 34, février 2011, p. 166. Voir le texte adopté le 15 mars 2011, en deuxième lecture, par l'Assemblée Nationale, du Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité « Article 25. Art. L. 511-3-1. – L'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne (...) ou un membre de sa famille à quitter le territoire français lorsqu'elle constate : (...) que son séjour est constitutif d'un abus de droit. Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. » (www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0619.asp)

Ces mesures transitoires ont paradoxalement contribué à rendre la situation plus difficile pour certains citoyens roumains ou bulgares qui bénéficieraient de conditions d'obtention de titres de séjour plus souples dans le cadre du droit commun appliqué aux étrangers non communautaires (pour raisons médicales, pour considérations humanitaires, au nom du droit d'asile¹⁴, etc.) et qui se voient opposer des refus systématiques par les préfectures françaises. L'interprétation qui est faite par la police et l'administration des textes législatifs est en effet souvent très rigide dans le cas des Roumains ou Bulgares *roms*. Cette interprétation obéit à une logique qui n'est pas celle de l'accueil de nouveaux membres dans l'Union Européenne, de l'élargissement de l'Europe politique, mais celle de la criminalisation des étrangers au nom de la sécurité intérieure française, celle qui fait apparaître l'immigration comme une menace pour l'identité nationale. La police, la police des frontières et l'administration ne font que relayer cette logique, dénoncée par de nombreux commentateurs comme « xénophobie d'Etat ». Elle s'affirme avec d'autant plus de force à l'égard des Roms roumains et bulgares que précisément, ces « étrangers » sont européens et qu'il faut pouvoir justifier un traitement différencié à l'égard de populations qui par ailleurs sont « comme nous », au moins au sens minimal où elles appartiennent à notre horizon géographique, et qu'il faut donc activement les produire comme criminels.

Cette logique a été particulièrement explicite au cours de l'été 2010, où lors d'une réunion interministérielle le 27 juillet à l'Élysée, puis lors du discours de Grenoble le 30 juillet, enfin dans une circulaire du Ministère de l'Intérieur le 5 août, se sont énoncées les grandes lignes d'une politique répressive et discriminatoire visant explicitement et presque exclusivement les migrants Roms de nationalité roumaine ou bulgare. L'entrée choisie a été celle des « campements illicites » à propos desquels on souligne qu'il faut davantage utiliser l'article 322-4-1 du code pénal qui depuis 2003 érige en délit toute installation illégale sur un terrain. Les Roms roumains et bulgares vivant dans des bidonvilles sont ainsi explicitement désignés comme une catégorie d'immigrants illégaux, voire criminels, relevant du droit pénal, dont il faut se débarrasser. La violence des propos et de la politique d'éradication des bidonvilles qui a suivi au mois d'août a été telle qu'elle a suscité la réaction de la Vice-Présidente de la Commission Européenne en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, Viviane Reding, selon laquelle ces mesures « donnent l'impression que des personnes sont renvoyées d'un Etat membre juste parce qu'elles appartiennent à une certaine

¹⁴ « Vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les Etats membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile » Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres, annexe au Traité d'Amsterdam, octobre 1997.

minorité ethnique »¹⁵. En réalité, les autorités françaises jouent sur un amalgame entre les Roms migrants et les Gens du Voyage, catégorie administrative française apparue en 1972 et retranscrite dans les deux lois Besson de 1990 et 2000¹⁶, qui désigne, sans que ses contours soient bien définis, une population soumise à un régime dérogatoire au droit commun identifiée par son mode de vie, la résidence mobile. Les Gens du Voyage sont français ou assimilés. Selon la loi de 1969, toutes les personnes âgées de plus de 16 ans ayant une résidence mobile (ou sans domicile fixe) doivent être en possession d'un carnet de circulation si elles n'ont pas de ressources régulières, ou d'un livret de circulation si elles exercent une activité professionnelle. Ces documents doivent être visés respectivement tous les trois mois et tous les ans par des autorités de police ou administratives. Cette loi abroge, ou renouvelle, la loi de 1912 selon laquelle tous les « nomades » devaient avoir un carnet anthropométrique. Pour les Gens du Voyage sont censées être mises en place dans toutes les communes de plus de 5000 habitants des aires d'accueil. C'est à ces dernières qu'il est fait allusion dans le discours de Grenoble, le président proposant, au mépris de la réalité des personnes concernées, aux habitants Roms migrants des bidonvilles de s'installer sur les aires d'accueil pour Gens du Voyage¹⁷.

C'est en réponse à cette logique d'expulsion et de criminalisation, qu'un certain nombre de municipalités (de gauche) en Seine Saint-Denis ont proposé ou accompagné la création d'un nouveau dispositif de logement précaire, les « villages d'insertion », à destination des populations Roms roumaines et bulgares vivant sur les bidonvilles. Les villages d'insertion ont pour but de sélectionner un certain nombre de personnes parmi celles

¹⁵ Discours du 14 septembre 2010, cité dans Libération, « Roms : la Commission veut ouvrir une procédure d'infraction contre la France », www.liberation.fr/societe/01012290086-roms-la-commission-europeenne-ouvre-une-procedure-d-infraction-contre-la-france

¹⁶ La notion a remplacé celle de « nomade » utilisée dans la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Voir la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe et les circulaires n°72-186 du 20/10/1972 et n°78-202 du 16/05/1978, la première correspondant au décret d'application de la loi de 1969.

¹⁷ « Et c'est dans cet esprit d'ailleurs que j'ai demandé au ministre de l'Intérieur de mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms. Ce sont des zones de non-droit qu'on ne peut pas tolérer en France. Il ne s'agit pas de stigmatiser les Roms, en aucun cas. Nous avons fait depuis la loi Besson de grands progrès pour les aires mises à leur disposition. Lorsque je suis devenu ministre de l'Intérieur en 2002, moins de 20% des aires de stationnement étaient prévues. J'ai fait le point avec le ministre. Aujourd'hui plus de 60% des aires de stationnement légales sont prévues. Les Roms qui viendraient en France pour s'installer sur des emplacements légaux sont les bienvenus. Mais en tant que chef de l'Etat, puis-je accepter qu'il y ait 539 campements illégaux en 2010 en France ? » (Discours dit de Grenoble, 30 juillet 2010, www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html) Il faut noter que ces pratiques de contrôle policier à l'égard des Gens du Voyage sont dénoncées par de nombreuses associations, au nom du fait qu'elles contribuent à leur donner un statut « d'étranger de l'intérieur » (voir le rapport « Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France » adopté le 7 février 2008 par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, p. 8)

susceptibles d'être expulsées, et de leur offrir une alternative, du moins en termes de logement. Dans la banlieue parisienne, le premier « village d'insertion » a ouvert en 2007 à Aubervilliers et les derniers sont en train de voir le jour à Montreuil. Ce dispositif repose sur une MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), une structure d'aide sociale instituée par la loi Besson du 31 mai 1990 pour la mise en œuvre du droit au logement et qui consiste à mettre en place une équipe pluridisciplinaire pour accompagner les personnes en situation de logement précaire, dans les situations les plus dramatiques ou les plus marginalisées, en servant d'interface sur les plans social, technique et immobilier. Le but des MOUS est de favoriser un processus d'insertion sociale par le logement ; la MOUS Roms d'Aubervilliers, selon le plan de financement classique de ce type de structure, est financée à 50% par l'Etat et 50% par la Commune — de même pour les autres structures équivalentes mises en place dans d'autres communes au Nord de Paris (Saint-Denis, Saint-Ouen, Bagnolet, Montreuil). Ce dispositif tend à se généraliser comme un modèle de bonne conduite de politique publique. Sur toute la région, il a permis de prendre en charge environ 700 personnes sur les 2000 à 3000 qui vivaient (et pour l'essentiel, donc, vivent toujours) dans des campements.

Les personnes retenues dans le cadre de ce projet ont été sélectionnées sur des critères pour l'essentiel opaques ou appliqués de manière non systématique (scolarisation des enfants, maîtrise du français, taille de la famille, projet d'insertion en France, ont été considérés comme des indicateurs de la capacité d'intégration des personnes retenues ; mais notre enquête a montré qu'aucun de ces critères, en pratique, n'a été ni nécessaire ni suffisant). Les procédures de sélection ont consisté, au mieux, en des entretiens menés par les travailleurs sociaux des associations déjà présentes sur les bidonvilles ou traditionnellement en charge du logement précaire et qui ont été contactées par les municipalités pour prendre en charge la MOUS (Association Logement Jeunes 93, Pact Arim 93, Association Rues et Cités, Fondation Abbé Pierre, ATD Quart Monde). Les conclusions des entretiens (les « diagnostics ») ont ensuite été remis aux services sociaux municipaux et la liste finale a été décidée administrativement. Ces travailleurs sociaux sont pris des mêmes doutes que les travailleurs sociaux des CADA (Centres d'accueil pour demandeurs d'asile) ou les travailleurs humanitaires dans les camps de réfugiés selon les analyses de Michel Agier : obligés de participer à la sélection entre les bons et les mauvais étrangers, par là même à la construction spatiale et sociale de « l'étranger », pris dans les dispositifs nationaux de contrôle des circulations, de blocage aux frontières et d'expulsion, ils se voient comme « gardiens de la limite » et perçoivent les villages comme oscillant en permanence entre

« l'entrée vers l'hospitalité ou le sas vers le rejet »¹⁸. Les entretiens que nous avons menés témoignent du malaise qui accompagne leur situation délicate. Les arguments de justification de la sélection d'environ une personne sur cinq sont ceux du réalisme politique classique : manque de place sur le territoire local, contraintes liées au financement du projet, « seuil de tolérance » interne et externe¹⁹ : interne pour (re)fabriquer une communauté cohérente et en cohérence avec celle que les immigrants ont quittée (reproduction de liens sociaux locaux) et externe car la tolérance pour les « étrangers » sur les communes d'accueil est conditionnée par le nombre de personnes dans le groupe arrivant. Ils sont souvent aussi accompagnés de regrets à demi-exprimés ou du sentiment d'avoir fait ce qu'ils pouvaient, « mieux que rien », ou d'avoir été forcés à prendre des décisions dont aucune n'était la bonne par des circonstances de misère dramatique et d'urgence sanitaire. Cette procédure de sélection a été très largement et très vivement dénoncée par l'association « La Voix des Rroms » ainsi que par d'autres acteurs sociaux ou personnalités engagées. Les derniers dispositifs mis en place sur Montreuil ont tenté de se démarquer des « villages d'insertion » en procédant sans sélection et en acceptant sur deux/trois sites distincts l'ensemble des 350 personnes qui vivaient dans des bidonvilles sur le territoire de la commune au moment de l'appel à projet.

Les personnes qui n'ont pas été retenues sur les projets, soit environ 80% des personnes vivant en bidonvilles en Seine Saint-Denis, se sont vu « offrir » une ARH, « aide au retour humanitaire ». Cette aide, instaurée par une circulaire du 7 décembre 2006²⁰, organise matériellement le retour dans le pays d'origine et alloue une somme forfaitaire, augmentée en 2007 pour être fixée à 300 euros par adulte et 100 euros par enfant environ. Ceux qui l'ont acceptée, parfois sous la pression, y ont vu en général un moyen de financer un voyage en Roumanie ou en Bulgarie pour mieux revenir ensuite. Cette procédure que certains ont qualifiée « d'expulsion déguisée » a permis notamment d'augmenter massivement, et artificiellement, les chiffres de l'expulsion de l'immigration irrégulière. D'autres l'ont refusée et ont continué leur trajectoire de terrain en squat, restant aux marges de ces espaces urbains

¹⁸ Michel Agier, *Le couloir des exilés*, Bellecombres-en-Bauge, Editions du Croquant, 2011, p. 96.

¹⁹ Sur cet argument, le fait qu'un tel « seuil » demeure introuvable et que poser la question de la tolérance de manière quantitative ne fonctionne qu'en discours implicite de rejet, voir notamment V. de Rudder, « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel-Débats* 21, 1980.

²⁰ Circulaire DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 des Ministères de l'intérieur et de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement « relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement ». Cette circulaire « relative à l'aide au retour volontaire ou au retour humanitaire » permet de contourner un certain nombre de dispositions liées à la liberté de circulation pour les citoyens européens. L'« aide au retour humanitaire » concerne tout étranger en situation de dénuement ou de grande précarité « auquel l'Etat français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement dans son pays d'origine ou un pays d'accueil, ainsi que son conjoint et ses enfants ». Cette aide gérée d'abord par l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants, créée en 2005, remplacée en 2009 par l'OFII, l'Office français de l'immigration et de l'intégration) s'applique à tout ressortissant communautaire.

qui, de plus en plus quadrillés, cloisonnés, contrôlés et mis en valeur, repoussent l'habitat précaire de plus en plus loin des centre-villes. Olivier Legros souligne que les mesures qui caractérisent les villages d'insertion n'ont rien d'original : « Elles combinent en effet le tri des populations, utilisé de longue date pour contrôler la présence des étrangers en ville, avec deux opérations (spatiales) aussi anciennes : le regroupement dans des « espaces disciplinaires » et l'expulsion des étrangers perçus comme indésirables. »²¹

Le terme de village d'insertion est intéressant à plusieurs titres. S'il est impossible de déterminer son origine avec certitude, il a été en tout cas très vite relayé par les autorités et dans la presse. Or il semble assez facilement explicable que le terme de « village » ait bien plu aux autorités : la notion de village renvoie, dans sa connotation, aux villages de vacances ou aux pittoresques villages de la France non industrialisée — chaleur, solidarité, confort, authenticité. Il comprend également une face sombre, celle d'un lieu mis entre parenthèses²² et oublié de la modernisation, voire arriéré. D'autre part, la notion de village est ici associée à celle d'insertion, sur laquelle on peut s'arrêter également, notamment dans son contraste avec celle d'intégration. Après avoir dénoté respect des différences et anti-racisme dans les années 80 quand le terme était le choix privilégié de la gauche au pouvoir pour traiter de l'insertion sociale des travailleurs immigrés, « l'insertion » s'est institutionnalisée et spécialisée comme l'une des dimensions de l'intégration, elle-même devenue le but à atteindre pour l'immigration sédentarisée, et nécessairement accompagnée de la lutte contre l'immigration clandestine²³. Les politiques d'insertion sont alors ce volet de l'intégration principalement concerné par la double entrée de l'action sociale et de la politique de l'emploi. De 1988, avec la création du Revenu Minimum d'Insertion (qui définit le champ de l'insertion sur 4 domaines, emploi, logement, santé, éducation et selon des politiques sectorielles visant des publics spécifiques) au Grenelle de l'insertion de 2008, créant le Contrat Unique d'Insertion (contrat de travail spécifiquement adressé à l'embauche de personnes dont les candidatures sont « habituellement rejetées »), c'est désormais ce double champ, social et professionnel, qui la caractérise. Cette spécialisation du domaine s'accompagne d'une généralisation des processus d'accompagnement, puisque le rapport général du Grenelle de l'Insertion recommande de « décroisonner » l'insertion, de supprimer autant que possible le vocabulaire

²¹ Olivier Legros, "Les « villages d'insertion » : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? ", Revue *Asylon(s)*, n°8, juillet 2010, « Radicalisation des frontières et promotion de la diversité », <http://www.reseau-terra.eu/article947.html>

²² Voir par exemple la proposition dans LOPPSI 2 de la création de « villages judiciaires », salles d'audience délocalisées dans les centres d'accueil et de rétention ou les postes de police pour juger les étrangers menacés d'expulsion.

²³ Voir Manuel Boucher, *Les théories de l'intégration entre universalisme et différentialisme*, Paris, L'Harmattan, 2000 et Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Paris, Éditions Calmann-Lévy, 1991.

et les dispositifs spécifiques pour traiter l'insertion comme une politique inscrite dans la durée de nouvelles pratiques. Le rapport souligne en effet que si les politiques d'insertion semblent s'étendre sans que leur logique ni leur périmètre soit clarifiés, en échange « les publics qui relèvent de ces politiques sont devenus hostiles au mot même d'insertion, entendu avec méfiance comme marquage difficilement délébile dans une carrière et comme synonyme d'errance entre différents systèmes, différents dispositifs, différentes collectivités »²⁴.

Le choix du terme de « village d'insertion » souligne ainsi d'emblée une difficulté du dispositif, rendant presque explicite, dans les termes mêmes, la contradiction : semble être proposée aux populations concernées une insertion par le logement. En effet le dispositif est justifié par le caractère intolérable des conditions de vie dans les bidonvilles aux portes de Paris et la nécessité de répondre, dans l'urgence, à ce scandale. C'est bien sans doute ainsi que l'ont compris les familles relogées, qualifiant leur lieu d'hébergement de « village » dans une tentative d'appropriation symbolique du lieu. Mais l'hébergement ne peut être qu'une réponse partielle et limitée (la MOUS est un dispositif prévu pour durer 3 ans, éventuellement renouvelable) ; si c'est bien l'insertion qui est visée, elle devrait passer, dans la durée, par l'accès à l'emploi. Or au-delà de l'hébergement temporaire, presque aucun accompagnement à l'emploi n'est proposé aux populations concernées, qui sont bloquées sur cette trajectoire en tant que ressortissants des nouveaux Etats membres, selon le statut juridique exposé plus haut. Un traitement particulier leur a été accordé selon une circulaire préfectorale du 16 janvier 2009, instaurant un « dispositif expérimental d'instruction des demandes d'autorisation de travail tendant à la délivrance d'une carte de séjour pour les Roms des villages d'insertion de l'arrondissement de Saint-Denis »²⁵, censé faciliter et accélérer les démarches administratives pour l'obtention de la carte de séjour. En réalité, il semble que ce régime dérogatoire n'ait jamais été appliqué ; en tout cas il ne l'est plus depuis l'été 2010. D'après les entretiens menés, des personnes logées sur les villages d'insertion peuvent tout à fait se voir distribuer des OQTF lorsqu'elles se trouvent hors de la commune sur laquelle se situe le village. Il est donc peu lieu de s'étonner que l'association « La Voix des Roms » récuse le terme et le dispositif du « village d'insertion » en en dénonçant l'hypocrisie.

²⁴ Voir aussi « Entre indemnisation, compensation, assistance et intégration, l'insertion est à la fois méthode et objectif des interventions de lutte contre l'exclusion. » Grenelle de l'Insertion, Rapport général (Julien Damon, rapporteur général), 27 mai 2008, p. 6. (téléchargeable www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000308/index.shtml)

²⁵ Cité dans Olivier Legros, « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) », *EspacesTemps.net*, Textuel, 27.09.2010 <http://espacestemp.net/document8422.html>.

En outre, concrètement, les sites sont plus proches des camps que des villages de vacances. Il s'agit de terrains à la limite des villes, dans des zones de faible densité d'habitation (donc peu de voisinage), dans des friches ou des marges urbaines peu rentables même dans une perspective de réappropriation économique de la banlieue, peu desservies par les transports en commun, en bordure de grands axes autoroutiers ou du périphérique. Les terrains sont entourés de murs de béton préfabriqués, de palissades, de barrières ou de grillages ; le sol est bétonné ou recouvert de graviers. Chaque village loge environ 80 personnes et consiste en une quinzaine d'habitations modulaires organisées en une ou deux allées perpendiculaires, avec une unité d'habitation pour les gardiens et souvent une unité centrale qui sert de salle commune. Chaque logement modulaire comprend toutes les commodités d'un petit appartement mais le confort est évidemment limité. Dans le village qui est en train de voir le jour à Montreuil, les éléments modulaires n'ont pas encore été mis en place et les habitants vivent dans des caravanes prêtées par la Fondation Abbé Pierre et l'association Coup de Main ; les sanitaires (4 toilettes et 4 douches pour l'ensemble du site) sont communs. Les habitants des villages s'acquittent d'une redevance symbolique (environ 1 euro par jour et par famille), forme de participation aux charges, aux associations qui s'occupent de la gestion locative. Les allées et venues sont contrôlées, les visites doivent être annoncées aux gérants du projet et ne peuvent se prolonger la nuit. De nuit, les allées sont très éclairées. Comme les « camps d'étrangers », les villages d'insertion combinent donc une logique d'invisibilisation, de mise à l'écart et de surveillance, avec une logique de sécurité et de regroupement communautaire — c'est bien une « mise en camp » qui accompagne l'expulsion des « campements illicites »²⁶. Or il faut souligner avec Olivier Legros que cette logique de la « mise en camp », si elle est en passe de devenir la norme pour les migrants roms (y compris sous la variante des « villages de solidarité » en Italie), ne s'impose pas par ailleurs comme la norme de gestion du logement précaire en général. L'habitat précaire n'est pas régularisé ou institutionnalisé comme tel en milieu urbain ; en France depuis l'été 2010, il est plutôt pénalisé et éliminé. Ainsi les politiques publiques de gestion de l'espace à destination des populations roms migrantes ne suivent pas une logique qui consisterait à les assimiler à des « pauvres », mais bien une logique qui les construit en « étrangers » — à cette nuance près, qu'il faudrait approfondir, que la grande précarité ou la grande pauvreté sont de plus en plus elles aussi référées à une altérité radicale. Bien loin d'être une étape sur une

²⁶ Olivier Legros, « Réguler la société par l'espace ? » in « L'exemple des Roms, les Roms pour l'exemple », *Lignes*, Op. cit., p. 173 et sq. Voir aussi Marc Bernardot, *Camps d'étrangers*, Bellecombès-en-Bauge, Editions du Croquant, 2008.

trajectoire d'intégration, les villages d'insertion participent à la construction d'une mise à distance.

(2) LES ROMS MIGRANTS : DES « ETRANGERS DE L'INTERIEUR »²⁷ ?

On l'a vu, la manière dont la « question Rom » s'est construite depuis l'été 2010 a joué sur un certain nombre d'ambiguïtés quant au statut et à l'identité des populations concernées : la construction concerne d'abord l'identité ethnique, nationale et européenne. Dans les discours, les migrants sont Roumains et Bulgares, donc Européens, mais 1) provenant de cette Europe qui est assujettie aux mesures transitoires et située à la frontière orientale de l'espace Schengen ; 2) ils sont aussi Roms. La construction concerne ensuite le rapport au territoire. Les Roms migrants sont des immigrants, venus en France pour des raisons économiques et pour la plupart, prêts à s'y établir, mais ils sont aussi perçus comme des nomades, à ce titre rapprochés des Gens du Voyage. La construction est puissante et fonctionne en étau : d'une part, les Roms migrants sont désignés par des caractéristiques extrêmement précises et stigmatisantes ; d'autre part, cette désignation recouvre toutes les attentes d'un paradigmatique étranger, ainsi susceptible d'être accueilli « chez nous » selon la loi de l'hospitalité mais non celle de la justice.

Les Roms migrants sont des Européens, comme nous... mais pas tout à fait. D'une part, ils sont de nationalité bulgare, ou, pour la grande majorité de ceux qui vivent dans les villages d'insertion de la banlieue nord de Paris, de nationalité roumaine. Ils sont donc d'Europe orientale ou des Balkans — des « Orientaux », et l'on sait, depuis les travaux fondateurs d'Edward Saïd, la spécificité de l'attitude d'« *intimate estrangement* » construite par les discours, les savoirs et les imaginaires coloniaux de l'Occident sur les populations ainsi désignées²⁸. Le 21 décembre 2010, la France et l'Allemagne ont opposé leur droit de veto à l'entrée de la Roumanie et la Bulgarie dans l'espace Schengen (prévue le 1^{er} mars 2011), dans une lettre écrite à la Commission Européenne. Le Parlement européen doit encore se prononcer sur leur adhésion et le Conseil de l'UE doit rendre sa décision finale à l'automne ; la Roumanie sera alors la deuxième plus grande frontière terrestre externe de l'Union Européenne. Pour l'heure elle en est encore la limite extérieure.

D'autre part, à cette appartenance ambiguë s'ajoute un élément plus perturbateur encore dans les représentations : ces populations sont « Roms » et cette catégorie est

²⁷ Christophe Robert, *Éternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007.

²⁸ Edward Saïd, *Orientalism : Western Conceptions of the Orient*, London, Routledge, 1978.

extrêmement complexe. Il n'est pas lieu ici de travailler en détails cette catégorie, mais il importe de rappeler un certain nombre de faits et de constructions.

Le terme « Rom » (d'abord invariable puis, désormais, s'utilisant au pluriel, *Roma* en anglais) est le terme générique qui a été adopté par les instances européennes dans ses textes officiels, à la suite du choix fait par un certain nombre de groupes réunis à Londres du 8 au 12 avril 1971 lors du Premier Congrès mondial de ce qui est devenu en 1978, lors du deuxième Congrès mondial, l'Union Romani Internationale. Le but de ce Congrès était « d'unifier les Roms et de susciter leur action dans le monde entier »²⁹. En langue romani, écrit avec un « r » ou deux « r », il signifie « homme ». Les délégués refusent les autres appellations en usage, Tsiganes, Zigeuner, Gitanos, Gypsies, en raison de leur caractère trop souvent dépréciatif ou de sinistre mémoire. Le terme « Rom » présente ainsi l'avantage d'être un endonyme démarqué des stéréotypes attachés aux exonymes et d'être une catégorie attachée à une ambition ou une visée politique.

Cette ambition est d'abord celle du rassemblement sous une catégorie commune, pour une reconnaissance commune, d'un ensemble de groupes extrêmement variés dont il est difficile d'établir des caractéristiques ethno-culturelles cohérentes dans la longue durée d'une histoire commune. En effet, comme le souligne Alain Pierrot³⁰, les groupes qui revendiquent ici une communauté de nation, Sintés, Kalés, Gitans ou Manouches pour ne mentionner que les groupes représentés en France, sont extrêmement variés et leur identité socio-culturelle est faite de traits dont tous peuvent être rejetés ou inversés par un autre groupe ; tous les indices culturels sont facultatifs. L'absence de traits identitaires originels communs à la « mosaïque » des groupes roms (pour utiliser le terme de J.-P. Liégeois), leur hétérogénéité socio-culturelle et socio-professionnelle, doit donc nous mettre en garde contre une manière de penser le peuple rom sur un modèle ethnique ou culturel : lorsque les Roms sont classés dans la catégorie MENS (« Minorités ethniques non sédentarisées », dénomination largement utilisée par les services de gendarmerie depuis 1992 selon un rapport de la CNIL³¹), ou, dans d'autres contextes, lorsqu'ils sont renvoyés en bloc à une origine extra-européenne, faisant un usage localement dénationalisant du mythe de l'autochtonie présent dans les nationalismes ethniques, la visée est claire : les Roms sont construits comme des autres ethnicisés ou racialisés. Il ne s'agit alors plus de Français (Manouches) ou de Roumains (Tsiganes), mais

²⁹ Cité dans Jean-Pierre Liégeois, *Roms et Tsiganes*, Paris, La Découverte, 2009, p. 92.

³⁰ A. Pierrot, « Mythe nomade et logique migratoire », *Lignes*, *Op. cit.*, p. 52-78.

³¹ Rapport rendu le 25 novembre 2010 et rendu public le 30 mars 2011, www.cnil.fr/es/la-cnil/actu-cnil/article/article/conclusions-du-rapport-definitif-des-controles-effectues-aupres-de-la-gendarmerie-nationale-dans/

d'étrangers ethno-culturels — appartenant à une culture différente de la « nôtre », aux propriétés clairement identifiables, bien délimitées, verrouillées et inscrites dans une temporalité de longue durée. Ainsi, il faut prendre garde à la tentation identitaire, y compris au niveau européen, les revendications des Roms se transformant en autant d'occasions d'assignations d'identités authentiques³².

Pour éviter cet écueil, on peut prendre acte d'une revendication qui émane de la mobilisation politique et juridique de (au moins certains représentants de) la communauté rom au niveau européen. La Présidence de l'Union Rromani Internationale a approuvé en mai 2009 le projet d'un « Statut-cadre du peuple rrom en Union Européenne » rédigé par le RANELPI, Réseau rrom des activistes sur les questions juridiques et politiques, qui définit la « nation » rom, pour laquelle un drapeau, un hymne et d'autres caractères symboliques sont proposés, puis présente un certain nombre de résolutions d'actions et revendique un certain nombre de droits (à la mobilité, au stationnement notamment). Conformément à notre proposition de prendre au sérieux comme figure du citoyen démocrate déterritorialisé le sujet qui se mobilise pour défendre des droits ou en acquérir de nouveaux en dépassant le cadre territorial de l'État nation, sans pour autant renoncer à l'ensemble des droits que la figure classique du citoyen territorialisé porte en elle, dans une négociation permanente des rapports de domination en vue de l'égalité qui caractérise une démocratie juste non idéale, il nous semble essentiel d'entendre la voix de cette « nation rromani » :

« Il n'existe pas de critères définitoires déterminant l'identité rromani, mais un faisceau de références dont les plus saillantes sont les suivantes :

- a) une commune origine indienne du nord ;
- b) une langue rromani commune, soit en usage effectif traditionnel, soit en souvenir que les ancêtres l'avaient pratiquée ;
- c) un élément byzantin et balkanique important, à la fois culturel et linguistique ;
- d) un certain nombre de valeurs philosophiques et humaines communes ;
- e) une intégration de degré variable, par le sang et/ou les alliances, au réseau des familles rromani en Europe ;
- f) enfin, une conscience d'appartenir avec fierté à une commune nation rromani »³³.

³² Voir Martin Olivera, « Les Roms comme minorité ethnique ? », *Etudes tsiganes*, vol. 39, 2010 et « La fabrique experte de la question rom : multiculturalisme et néolibéralisme imbriqués », *Lignes, Op. cit.*, p. 104-118. Voir aussi Henriette Asséo, « Les Gypsy Studies et le droit européen des minorités », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 51/4 bis, 2004, p. 71-86.

³³ « Statut-cadre du peuple rrom en Union Européenne », p. 5-6 ; http://www.rroma-europa.eu/fr/sc_fr.html

Remarquons d'emblée que les rédacteurs du statut-cadre prennent bien soin de préciser qu'il ne s'agit pas à strictement parler de critères définitoires, mais d'un faisceau de références, apparemment non exhaustives et dont aucune n'est nécessaire ni suffisante. Il ne s'agit en aucun cas de définir une essence du peuple rom, mais bien de définir les traits fonctionnels d'une catégorie politique au sein d'un texte au statut très précis, un projet de statut-cadre présenté aux instances européennes. La situation d'énonciation ne doit pas être perdue de vue : c'est bien une revendication politique qui se fait entendre ici, et le niveau choisi est européen. Cette imbrication de l'identité rom et de l'Europe pousse certains spécialistes à estimer que « les Roms, loin de représenter une exception au sein de l'Union européenne, constituent la mise à l'épreuve de sa validité ; ils demeurent un élément fondateur de l'Union européenne, même s'ils manquent encore d'une représentation institutionnelle adéquate »³⁴. Les Roms sont en ce sens les premiers « citoyens européens » au sens strict du terme, leur nation/peuple ne prenant de sens que dans et par les institutions de l'UE. Et réciproquement, l'Union européenne ne parviendra à asseoir une existence politique solide que lorsqu'il y aura place explicitement pour des peuples dont les Roms sont le modèle à venir et qui signent la fin du modèle des Etats-nations. L'Europe et les Roms ont un avenir commun parce que ce sont deux catégories interdépendantes.

Mais cette construction ne peut être qu'à venir, les Roms, pour l'heure, étant bien davantage construits ou conçus comme un obstacle à la tendance à considérer les Etats-nations comme les seuls acteurs, ou les acteurs privilégiés, de toute politique européenne. Le seul outil juridique qui pourrait servir à donner un sens statutaire et institutionnalisé (susceptible notamment d'être fonctionnel devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme) est à ce jour la Convention-cadre pour la Protection des Minorités nationales, adoptée en 1995 et entrée en vigueur en 1998, seul texte sur les minorités contraignant en vigueur en Europe³⁵. De nombreux pays ont reconnu en effet la minorité Rom comme l'une des minorités que ce texte vise à protéger et les incitations sont nombreuses pour qu'un nombre croissant de pays choisisse cette interprétation. Néanmoins ce texte reste très insuffisant : premièrement, il ne comporte pas de définition du concept de « minorité »³⁶.

³⁴ Nando Sigona et Nidhi Trehan, « Néolibéralisme et antitsiganisme : le suspens du rêve européen », *Lignes, Op. cit.*, p. 98. Voir aussi *Romani Politics in Contemporary Europe : Poverty, Ethnic mobilization and the neoliberal order*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

³⁵ Framework Convention for the Protection of National Minorities, adoptée le 1er février 1995, et entrée en vigueur le 1er février 1998, ETS No. 157.

³⁶ Aucune définition de ce concept n'existe en droit international, pas même dans la UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted by General Assembly Resolution 47/135 of 18 December 1992. Voir pour ces questions Roberta Medda-Windischer, "Minority Rights Perspective of the "Roma Issue": Roma, Gypsies and Travellers and the Framework

Deuxièmement, dans la foulée, il permet des restrictions nationales quant aux groupes effectivement concernés : ainsi presque tous les Etats Membres ont posé une exigence de citoyenneté, certains exigeant même une citoyenneté de longue date, excluant ainsi les personnes naturalisées. Enfin, il faut ajouter que la France (ainsi que Monaco, Andorre et la Turquie), qui ne reconnaît pas l'existence de minorités nationales, n'a toujours pas signé ni ratifié ce texte, sans encourir de sanction. Seules les pressions politiques (au bon sens du terme, soit au sens d'une mobilisation des mouvements sociaux) peuvent donc faire de ce texte un instrument efficace pour la reconnaissance des Roms comme minorité européenne, c'est-à-dire comme groupe reconnu comme minorité nationale dans tous les Etats de l'Union Européenne. Et même ainsi, l'on voit comment ce statut serait encore politiquement et juridiquement très limité tant que la politique européenne inter-nationale demeure une politique menée littéralement entre des Etats-nations définis sur une base territoriale. La seule option laissée aux Roms est d'être reconnus comme identité minoritaire au nom d'une politique de protection de la diversité culturelle, sans que leur soit ouverte la possibilité d'adopter une identité *politique* unifiante leur permettant d'être considérés comme un peuple de statut égal, c'est-à-dire dont les membres bénéficient de l'ensemble des droits et protections acquis historiquement avec la citoyenneté.

En effet, se pose un second grand problème pour définir la « nation rromani ». « La nation rromani ne se reconnaît pas dans les diverses étiquettes qui lui ont été imposées par l'histoire, comme essentiellement nomade (...) »³⁷. Non seulement il n'y a pas d'*essence* Rom, puisqu'il s'agit d'une catégorie construite, mais en outre, pour les rédacteurs du statut-cadre, la mobilité ne fait pas partie des « traits saillants » par lesquels la catégorie prend sens. Or c'est bien ce trait qui est généralement retenu et globalement admis comme pertinent (parfois même le seul « authentiquement » pertinent), non seulement dans les représentations symboliques, mais également au niveau politique et juridique, induisant ainsi un traitement des Roms migrants lourd de préjugés et d'inefficacité. Au niveau européen, comme le souligne Doris Faget³⁸, les plaintes déposées par des Roms devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme obligent les plaignants, en l'absence de toute définition de la minorité, à porter la charge de la preuve de la discrimination, au nom d'une identité qu'il revient aux acteurs du procès (victime, avocat, accusé, juges) de définir : étant données les procédures en

Convention for the Protection of National Minorities”, communication proposée lors du colloque de Tours “La Question Rom en Europe aujourd’hui” qui s’est tenu les 24/25 mars 2011.

³⁷ Projet de statut-cadre, *Op. cit.* p. 7.

³⁸ Doris Faget, « Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights », communication proposée lors du colloque “La Question Rom en Europe aujourd’hui”.

vigueur, les conceptions propres des juges et les perceptions subjectives des Etats et des plaignants, non seulement la question de l'identité est impossible à éviter, mais surtout la manière dont elle est abordée est extrêmement partielle et décalée et fait presque systématiquement appel au critère du « mode de vie » nomade.

L'amalgame entre Roms et nomades peut être sincère, mené au nom de l'exaltation du nomadisme comme contestation radicale, faisant des Roms les figures par excellence des « errants, clandestins et sauvages évadés de leur monde » et de la politique qui leur est due une politique qui tienne compte « des singularités, des contrastes, des étrangetés, des ruptures, des errances »³⁹. Il peut au contraire être un effet voulu, recherché pour entretenir, au-delà des confusions, un statut d'étrangéité, d'altérité radicale associé aux Roms migrants, ayant le double intérêt de les maintenir hors de la communauté des « comme nous » et de ne proposer pour leur accueil que des solutions transitoires, *puisque c'est ce qu'ils veulent, puisqu'ils sont de passage*. Dans les deux cas, et quelles que soient les intentions, le résultat est le même : les Roms sont construits comme la figure même de l'étranger, qu'il s'agisse d'insister sur « notre » devoir d'accueil à son égard ou sur la menace potentielle qu'il représente pour « nous ».

Selon les analyses de Georg Simmel, la figure de l'étranger est toujours construite spatialement. On est toujours un étranger d'ici, d'une part parce que c'est toujours ici qu'on désigne l'étranger, mais aussi parce que cette expression désigne en la stigmatisant « la combinaison particulière entre un récit familial de mobilité et un lieu, entre un dé-placement et un em-placement »⁴⁰, écrit Michel Agier. C'est en cela que la construction de la catégorie « Rom » peut être considérée comme paradigmatique de celle de « l'étranger », qui repose fondamentalement, dans l'analyse de Simmel, sur une tension entre itinérance et sédentarité. L'étranger est le voyageur potentiel, un être mobile, « la personne arrivée aujourd'hui mais qui restera sans doute demain. Il n'a pas poursuivi son chemin, mais il n'a pas abandonné la liberté d'aller et de venir »⁴¹. La dimension spatiale est essentielle à la construction de la figure de l'étranger. L'étranger est en même temps fixé en un point de l'espace et détaché de ce même point : il appartient à un cercle spatial, il est « d'ici », mais il n'y appartenait pas d'emblée et son arrivée introduit des caractéristiques qui ne sont pas propres à ce cercle et qui ne peuvent pas l'être. Pour Simmel, c'est ainsi qu'il faut comprendre la relation à l'espace comme le symbole des relations entre hommes : il n'y a d'espace que social et le social est

³⁹ Respectivement Cécile Canut et Jean-Luc Nancy, p. 23 et 28 *Lignes, op. cit.*

⁴⁰ Michel Agier, *Le couloir des exilés, op. cit.*, p. 74.

⁴¹ « Digressions sur l'étranger » (1908) in Yves Grafmeyer et Isaac Joseph eds., *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 1984.

toujours déjà informé par les relations spatiales. C'est pourquoi la forme étranger, dans sa dimension relative et spatiale, est une forme sociale. Penser les Roms comme nomades, c'est en faire des êtres insaisissables, d'ici et d'ailleurs, libres d'aller et de venir et qui ont fait le choix de rester ici pour un temps indéterminé. C'est opposer le nomade, l'étranger, le Rom, au *citoyen*. C'est aussi confondre une donnée historique, le fait que les Roms soient « sans territoire compact », fait causalement déterminé par les déportations, puis les structures d'asservissement successives et continues aux moments de l'apparition de la forme historique de l'Etat-nation territorial, et une construction sociale, un mode de vie ou une culture qui leur est attribuée, paradoxalement, afin de les enfermer dans cette forme absolue de l'étranger. De ce point de vue, la revendication du statut-cadre comporte une part non négligeable d'ambiguïté, témoignant de l'embarras qu'il y a à demander des droits sans territoire, une citoyenneté sans appartenance territoriale, à contester la forme établie du pouvoir démocratique territorial — tout en s'adressant à une structure politique, l'Europe, dont il est clair qu'elle est loin de proposer la fin du territoire. En effet, les droits exigés, au nom de la solidarité avec les « identités nationales sans territoire compact », sont le droit à la mobilité, le droit au stationnement, le droit à la reconnaissance d'un habitat mobile comme domicile, le droit au stationnement sur des parcelles privées, le droit à l'arrêt de la mobilité, et les accommodements liés à cette mobilité, notamment en matière d'éducation. C'est que le vocabulaire historiquement constitué de la négociation des droits s'est construit dans la relation entre des individus et des pouvoirs territorialisés, produisant la citoyenneté démocratique que nous connaissons aujourd'hui et qui fournit l'unique modèle.

Penser les Roms comme nomades, c'est enfin précisément clarifier les termes de « notre » relation à « eux » : si ce sont des étrangers (de passage), la limite de notre devoir moral et politique envers eux est celle qui est prescrite par les lois de l'hospitalité ; il n'est pas lieu de les intégrer dans « nos » principes de justice.

(3) DE L'IMPOSSIBLE POLITIQUE D'HOSPITALITE A L'EXIGENCE D'UNE THEORIE DE JUSTICE

L'hospitalité est construite sur des paradoxes et comme un paradoxe. En elle-même, l'hospitalité est une vertu, une pratique éthique qui consiste à offrir le gîte et le couvert, librement consentis, à des étrangers qui se présentent sur le seuil. L'enjeu est double : protection de l'étranger et protection contre l'étranger. Le seuil, qui marque la limite entre dedans et dehors, constitue la ligne de démarcation, la frontière à partir de laquelle se situent

le lieu propre, le « chez nous », et l'extériorité, lieux relatifs mais profondément inégaux. Etymologiquement, hospitalité vient d'*hostire*, qui signifie égaliser : elle est à l'origine un geste de compensation pour une inégalité de place et de statut reconnue comme telle entre deux hôtes face à face, l'un qui est chez lui et l'autre qui ne l'est pas. L'hospitalité dans son essence même a pour nécessité de maintenir l'étranger comme tel, soit de préserver la distance. Les espaces de l'accueil sont institutionnalisés et les contraintes des hôtes y sont renforcées : obéissance aux règles préexistantes pour l'invité, responsabilité vis-à-vis de l'étranger pour l'invitant⁴².

Ainsi l'hospitalité par définition comporte-t-elle une face sombre, une dimension d'hostilité — Derrida parle d'« hostipitalité »⁴³ — qu'elle constitue comme telle tout en se posant comme visée éthique de la réduire : l'hospitalité, dans le même mouvement, reconnaît l'altérité irréductible de l'étranger et la réduit pour que sa présence ne soit pas perçue comme une intrusion ou une invasion. L'hospitalité ne peut donc être proposée que sous conditions, alors même que dans sa dimension éthique, l'accueil devrait être inconditionnel, à l'infini, hyperbolique, alors même qu'il devrait procéder, dit Yves Cusset, d'une « sollicitude inconditionnelle pour la vulnérabilité des sans parts »⁴⁴. Il faut cependant distinguer hospitalité et charité — Thoreau déplore la tendance à l'« hospitalalité »⁴⁵ — qui considère l'obligé comme une victime, non autonome, et l'invitant comme répondant à une éthique de la vertu qui n'est en rien un devoir. Les limites spatiales et temporelles de l'hospitalité sont l'expression du désir de contrôle de l'hôte, mais sont aussi ce qui rend possible, acceptable, pour tous, cette hospitalité. C'est la raison pour laquelle dès Kant⁴⁶, le droit d'hospitalité auquel peut prétendre l'étranger, droit fondamentalement négatif dans sa forme (« ne pas être traité en ennemi lorsqu'il arrive dans le territoire d'autrui ») est un droit de visite (*Besuchsrecht*) et non un droit de résidence ou droit d'accueil (*Gastrecht*), qui « exigerait alors un contrat particulier de bienfaisance ». Comme le souligne C. Colliot-Thélène⁴⁷, le droit de résidence renvoie à la logique des droits particuliers ou privilèges du Moyen-Âge,

⁴² Voir la préface d'Alain Montandon, « Miroirs de l'hospitalité », dans A. Montandon dir., *Le livre de l'hospitalité : accueil de l'étranger dans l'histoire et les cultures*, Paris, Bayard, 2004.

⁴³ Jacques Derrida, Séminaire « Hostipitalité », Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1995-1997, inédit, cité dans Ginette Michaud, « Jacques Derrida », in A. Montandon dir., *Le livre de l'hospitalité : accueil de l'étranger dans l'histoire et les cultures*, Op. cit., p. 1400-1415. Voir aussi J. Derrida, *Cosmopolites de tous les pays, encore un effort !* Paris, Galilée, 1997 et *De l'hospitalité*, Paris, Calmann-Lévy, 1997.

⁴⁴ Yves Cusset, *Prendre sa part de la misère du monde, Pour une philosophie politique de l'accueil*, Chatou, Les Editions de la transparence, 2010, p. 8 et sq.

⁴⁵ Henry David Thoreau, *Walden*, New York, Library of America, [1854] 2009.

⁴⁶ Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, 3^e article définitif, « le droit cosmopolitique doit se restreindre aux conditions de l'hospitalité universelle », Paris, Vrin, 1988 [1795], p. 29.

⁴⁷ Voir C. Colliot-Thélène, *op. cit.*, III. 2.1 « Le citoyen et l'étranger. Le droit de citoyenneté mondiale chez Kant » pour tout ce passage.

dus par les princes souverains à des communautés particulières d'étrangers sur la base d'une convention qui fixait les droits accordés en bloc à cette population sans garantie que le droit serait reconduit à la génération suivante (Huguenots de France par exemple). Il ne vise pas l'intégration de la communauté particulière dans le corps politique, semblable de ce point de vue au droit de visite ou d'hospitalité, seul et unique article du droit cosmopolitique, qui ne s'inscrit pas davantage dans la longue durée. « Assurer la possibilité juridique du développement du commerce international tout en condamnant les exactions qui l'ont accompagné, telle est la fonction du droit de visite » (108) : il a pour fonction de donner un fondement juridique aux échanges commerciaux. Il est cosmopolitique dans la mesure où il permet ainsi de construire un monde politique pacifié et parce qu'il est aussi un droit du citoyen, mais du citoyen d'une ville (*Stadtbürger*), par opposition au *Staatsbürger*, citoyen d'un État. Chez Kant en effet, le citoyen de l'État ne définit pas la norme de la citoyenneté en général, et une forme infra-étatique est pensable, telle la citoyenneté urbaine. De la même manière, une forme supra-étatique, telle la citoyenneté mondiale, l'est aussi. Mais, chez Kant, le droit de visite, droit de citoyenneté mondiale, ne s'oppose pas aux droits du citoyen de l'État ; s'il est limité aux conditions d'une hospitalité universelle, c'est par opposition au droit de résidence, particulier.

Pour Derrida, cette fonction juridique, performatrice d'un sujet de droit, signe l'insuffisance d'une telle acception de l'hospitalité. Derrida en appelle à dépasser cette dimension juridique, en associant la réflexion sur l'hospitalité à une « *expérience du politique* » qui refuserait de se laisser restreindre par les règles juridiques qui la garantissent tout en la contraignant et en la limitant. Toutefois, cela aboutit à rendre impensable une politique d'hospitalité cohérente : en effet, un tel geste consiste à replier l'hospitalité sur une éthique de l'accueil, inconditionnelle, en dénonçant dans les politiques concrètes d'hospitalité des pratiques d'inégalité. L'hospitalité politique est renvoyée à l'inégalité qu'elle constitue et organise fondamentalement par l'ancrage dans un « chez soi », dans un sol, un espace identitaire national, où est admis l'étranger.

Du côté de l'éthique, l'accueil est la métonymie de l'hospitalité, il en est la limite tout en étant la vérité éthique : c'est en lui que peut se trouver le caractère inconditionnel de l'ouverture à l'autre. Mais il est soit fugitif, limité à l'instant du franchissement du seuil (qui transforme ensuite la relation d'accueil en autre chose, pris dans la durée de l'installation), soit pensé comme le produit de la singularité de la rencontre entre deux personnes, et dès lors

non exigible et non reproductible dans un cadre collectif. Yves Cusset⁴⁸ énonce ainsi les trois paradoxes ou apories majeures de l'accueil : l'accueil est ouverture inconditionnelle à l'autre mais il n'est possible qu'à certaines conditions ; l'accueil est inutile là où il est d'emblée possible et impossible là où il est nécessaire ; enfin, et de manière essentielle pour notre propos, l'accueil est nécessaire d'un point de vue éthique et impossible d'un point de vue politique. Bien que son approche soit différente (il défend l'accueil du point de vue d'une éthique de la sollicitude), Cusset rejoint ici sur le fond l'impasse diagnostiquée par Derrida, pour lequel l'hospitalité est la figure par excellence du hiatus entre éthique et politique.

Du côté du politique, si l'accueil est inconditionnel, l'hospitalité est toujours conditionnée. Elle ne peut devenir politique que par les médiations des lieux, des lois, des institutions⁴⁹ et ces médiations ont pour effet de la limiter dans un cadre territorial et statutaire préétabli. Les villages d'insertion sont bien l'expression la plus récente d'une telle politique d'hospitalité, prise dans l'urgence et la contradiction, en tant que réponse locale d'opposition à une politique nationale de répression et d'exclusion, mais qui ne se donne pas les moyens de modifier cette politique en profondeur. En effet, cette politique d'hospitalité repose sur la condition de possibilité de la reconnaissance d'un « chez soi », d'un territoire au seuil duquel l'étranger se présente pour être accepté. Elle repose sur une asymétrie fondamentale, celle de l'appartenance territoriale comme essentielle à la définition des inclus et des exclus de la communauté politique. La politique d'hospitalité n'existe, en ce sens, qu'à partir d'une inégalité de statut fondatrice de sa qualité de relation politique. Elle est acceptation de l'inégalité fondamentale entre le citoyen et l'étranger, construits comme deux catégories dépendantes l'une de l'autre dans la manière même dont la politique démocratique inclut et exclut les individus de l'accès au système de droits dans un seul mouvement. Cette inégalité étant définitionnelle à la fois des statuts et de la relation entre les individus de part et d'autre du seuil, elle est non négociable.

C'est pourquoi la forme même des politiques d'hospitalité est fautive ou incohérente : elle repose sur ce qu'une démocratie par définition devrait rejeter, l'acceptation d'une inégalité non négociable entre des groupes statutaires d'individus. Les Roms, construits comme étrangers par leur mobilité, et à ce titre exclus des droits des citoyens, sont condamnés à ne pas être accueillis en égaux mais sont configurés comme les objets de l'hospitalité. C'est pourquoi les questions de l'immigration, de la migration et de la mobilité devraient être prises en compte de manière normative, non pas dans une éthique de la sollicitude, non pas dans une

⁴⁸ Yves Cusset, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁹ Michel Agier, *Le couloir des exilés*, *op. cit.*, p. 105 et sq.

politique d'hospitalité, mais dans une théorie de la justice. Dans une théorie de la justice, les individus sont posés comme sujets égaux et autonomes, susceptibles de participer, selon le principe des « all-affected interests »⁵⁰, aux décisions qui les concernent. Mais quelle théorie privilégier ? On l'a compris, le problème majeur que l'accueil des Roms migrants met en lumière est celui de la co-constitution de la citoyenneté démocratique et de la souveraineté territoriale. Or ni le contractualisme libéral de Rawls ni le « communautarisme libéral »⁵¹ de Walzer ne permettent de questionner cette co-originarité, qu'ils tiennent pour acquise.

Du côté de Rawls, le territoire, on l'a dit, est l'une des contraintes objectives de la justice : comme dans les différents modèles du contrat social, il suppose que les membres d'une société donnée sont réunis sur un territoire donné (le leur), dans l'ignorance du reste du monde, et en supposant l'autonomie et la durabilité de ce territoire ; l'interprétation de Carens selon laquelle l'approche rawlsienne suggère très aisément une théorie de l'immigration qui laisse peu de place aux restrictions et propose des principes moraux conduisant à l'ouverture des frontières, nous semble peu convaincante. En effet, pour Carens, « le fait d'être citoyen d'un pays riche ou pauvre, d'être déjà citoyen d'un État particulier ou d'être un étranger qui souhaite le devenir constitue précisément le genre de circonstance particulière susceptible d'opposer les hommes les uns aux autres. Une procédure équitable pour le choix des principes de justice devra en conséquence exclure la connaissance de ces circonstances, de la même façon qu'elle exclut la connaissance de la race, du sexe ou de la classe sociale d'une personne. Nous devrions donc adopter une conception globale, et non nationale, de la position originelle. »⁵² D'où il conclut en outre que les partenaires placés ainsi choisiraient vraisemblablement les deux mêmes principes de justice. Or il me semble que si nous pourrions (nous « devrions ») en effet adopter une position globale de la position originelle et du voile d'ignorance, placer ainsi l'appartenance citoyenne ou même la territorialité de l'État (qui peut avoir disparu sous l'eau ou été divisé par une guerre civile ou simplement être « sans territoire compact ») parmi la liste des choses ignorées par les partenaires, c'est loin d'être une hypothèse qui coule de source dans le constructivisme rawlsien et il est loin d'être évident que le résultat d'une délibération sous ces nouvelles conditions d'incertitude serait le même que dans le cas d'une société close.

D'une part en effet, chez Rawls, comme dans toute hypothèse contractualiste, on

⁵⁰ Robert E. Goodin, « Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives », *Philosophy and Public Affairs* 35 (1), 2007, p. 40–68.

⁵¹ Selon l'étiquette qu'il s'est attribuée lui-même, voir « Michael Walzer : pour une théorie de la justice distributrice » (interview avec L. Bouvet), *Magazine Littéraire*, n° 361, janvier 1998, p. 94.

⁵² Joseph H. Carens, *op. cit.*, p. 18.

cherche pour ainsi dire des principes de justice « par le haut » : les principes de justice sont des principes qui gouvernent les institutions, la structure organisationnelle de la société. Autrement dit la démocratie est considérée dans sa modalité souveraine, l'unité postulée du pouvoir garantissant les droits des individus une fois que ceux-ci ont été élaborés. La limite d'une telle hypothèse d'homogénéité du corps politique a depuis longtemps été soulignée par les adversaires du contrat⁵³. Ce qui est moins fréquemment souligné est l'ancrage territorial de la souveraineté des États démocratiques ainsi conçus.

En admettant néanmoins que les partenaires soient déterritorialisés, on peut supposer d'autre part qu'une partie de la délibération sur les principes justes destinés à organiser la structure de base de la société portera aussi sur le choix des principes internationaux ou des principes concernant le franchissement des frontières, les modes d'entrée et de sortie, la naturalisation, la citoyenneté, l'admission, l'appartenance et le mode de participation aux décisions politiques. On peut aussi supposer que la formulation du second principe de justice, avec la dimension de solidarité collective qu'il comporte, sera plus difficile. Sans entrer dans le détail de la discussion des principes possibles, prendre le territoire comme l'un des objets de la discussion entre les partenaires, tous égaux et indépendants, et non pas comme l'une des conditions objectives de toute réflexion sur la justice, implique d'ouvrir le modèle contractualiste d'emblée sur et dans une perspective internationale qui traverse ainsi la communauté politique de part en part et *dès son origine*. Les délibérants pourraient alors penser non plus en termes simples d'appartenance ou de citoyenneté, mais en termes complexes ou relatifs, d'allers et retours, et de citoyenneté double, ou plurielle. Mais alors, il y a de bonnes raisons de penser que les principes de justice choisis ne seraient pas simplement déterminés pour les citoyens d'un Etat défini de manière close et une bonne fois pour toutes, mais ils pourraient être en permanence renégociés à des « échelles de justice » différentes, croisées, en intersection ou en poupées russes. Ces échelles de justice variables et ajustables selon les personnes affectées s'opposent à l'ancrage territorialement déterminé de la souveraineté qui est au fondement du constructivisme contractualiste.

Du côté de Walzer, Yves Cusset montre comment l'on peut trouver dans sa théorie de l'égalité complexe⁵⁴ certains éléments pour penser une politique de justice valide dans le cas de l'immigration : l'appartenance est un bien auquel tous les hôtes admis sur un territoire donné doivent pouvoir prétendre. Une politique est juste lorsque deux conditions sont

⁵³ Voir par exemple Simone Chambers, « Contract or Conversation ? », *Politics and Society*, 26, mars 1998, p. 143-172.

⁵⁴ Michael Walzer, *Sphères de justice*, *op. cit.*, en particulier p. 61 et sq. ; Yves Cusset, *Prendre sa part de la misère du monde*, *op. cit.*, p. 81 et sq.

remplies : 1) l'appartenance doit être ouverte à tous et ouverte à la reconsidération quant aux règles d'admission ; 2) la possession de l'appartenance ne doit pas engager de privilège quant à d'autres types de bien (en particulier cela exclut des politiques de préférence nationale ou d'immigration choisie). Ainsi l'appartenance ne doit pas devenir un bien prédominant dont la possession conditionne la distribution de tous les autres biens. Mais cette théorie accorde déjà beaucoup trop de poids au bien de l'appartenance, en en faisant un bien politique non exportable, condition de possibilité de l'Etat comme organisation d'une communauté à partir de laquelle on peut commencer à penser la distribution d'autres biens. De plus, pour Walzer, l'appartenance ne peut être déterritorialisée, l'Etat, le territoire et l'identité nationale étant interdépendants d'un point de vue conceptuel et ontologique. Yves Cusset a raison de souligner que cette conceptualisation doit être davantage pensée comme l'indice d'un problème plutôt que sa solution.

Cusset suggère qu'au lieu de penser l'appartenance comme la condition de la participation au choix des principes de justice, on peut tâcher de penser, à l'inverse, la participation comme critère préalable à l'appartenance. Il s'agit bien de déconstruire l'essentialisme ou le naturalisme de l'appartenance. Mais au lieu de proposer une solution cosmopolitique individualiste et universaliste, selon laquelle si tout le monde peut prétendre à l'appartenance, c'est parce que tout le monde participe déjà à la communauté qui nous concerne — le monde —, on peut tâcher de proposer une solution plus réaliste — au sens du réalisme politique et juridique qui anime tant la perspective de Walzer que celle de l'utopie *réaliste* de Rawls. Dans cette perspective, il ne s'agit pas de soutenir que résider sur le territoire, soit y avoir été admis, suffit pour que l'on soit autorisé à solliciter l'appartenance : on voit comment cette solution achoppe dans le cas des Roms migrants, qui sont admis légalement, à répétition, en cercle, mais par définition ne pourront jamais appartenir, puisque leur statut temporaire, précaire et soumis aux discriminations les rapproche d'illégaux, ou de sans papier. On voit aussi comment cette solution pourrait consister à choisir de fermer purement et simplement les frontières (à l'intérieur de l'espace Schengen comme à l'extérieur) pour éviter l'admission sur ce territoire constitué et construit comme le « nôtre » de ces autres qui pourraient finir par acquérir l'appartenance. C'est bien la solution vers laquelle semblait tendre l'épisode opposant au printemps, en apparence, France et Italie, alors qu'elle sont sur le fond d'accord sur la nécessité de la fermeture des frontières internes à Schengen, visant toutes deux la création d'un maximum d'obstacles juridiques et administratifs à l'immigration, à l'admission, de Roms roumains et bulgares.

Il faut, de manière plus radicale, repenser la condition de l'appartenance comme située au cœur de la citoyenneté démocratique et revenir à ce qui a été historiquement un moment possible de la constitution du sujet de droit, soit un citoyen dont le système de droits puisse être infra-étatique ou supra-étatique sans être essentiellement lié à l'Etat territorial. Penser une citoyenneté selon ce modèle sans verser dans l'utopie implique une approche critique et pragmatique qui fait de la seule exigence d'égalité des droits le cœur conceptuel de la démocratie, en dénouant le lien historiquement contingent qui l'attache au territoire. Ce n'est plus d'en haut, du point de vue des institutions, mais « d'en bas », du point de vue des contestations exprimées, que doit se concevoir la démocratie. La citoyenneté démocratique demeure dans cette exigence d'égalité de droits et dans le rapport qu'une telle expression, une telle revendication, entretient avec les pouvoirs institués — dont il ne s'agit pas pour autant de nier le rôle ou qu'il ne s'agit pas d'abattre. Le rôle d'une théorie de la justice est précisément de déterminer les modalités correctes de cette relation, du point de vue de la distribution des ressources, de la reconnaissance statutaire et de la représentation politique des individus organisés en mouvements sociaux et groupes de revendication politique. Le rôle d'une théorie de la justice est d'accompagner les mouvements de résistance en leur fournissant une grammaire de contestation qui soit recevable par les institutions et efficace du point de vue de l'exigence des droits, sans partir du principe qu'il revient aux États de réaliser l'ordre juste.