

La "nouvelle politique migratoire" en Argentine: les paradoxes du programme "Patria Grande".

Domenech, Eduardo.

Cita:

Domenech, Eduardo (2010). *La "nouvelle politique migratoire" en Argentine: les paradoxes du programme "Patria Grande"*. *PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE*, (75), 37-59.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/37>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pazb/tRr>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

LA « NOUVELLE POLITIQUE MIGRATOIRE » EN ARGENTINE : LES PARADOXES DU PROGRAMME « PATRIA GRANDE »

*Eduardo E. DOMENECH **

Les migrations internationales occupent une place centrale dans la formation de l'Argentine comme société nationale. L'immigration transatlantique, issue d'Europe méridionale principalement (Italie et Espagne), commence à la fin du XVIII^e siècle pour atteindre son apogée entre 1870 et 1930. À partir des années 1950, le déclin de l'immigration européenne entraîne une augmentation du poids démographique des migrants issus des pays voisins dans la population étrangère recensée ¹ dans le pays et, à la fin du XX^e siècle, leur visibilité ²

* Eduardo E. Domenech est enseignant-chercheur au Centre d'études supérieures de l'université nationale de Córdoba et du CONICET où il coordonne le programme « Multiculturalisme, migrations et inégalités en Amérique latine ». Membre du groupe de travail « Migration, culture et politiques » du Conseil latino-américain des sciences sociales (CLACSO).

1. Selon les chiffres officiels, au cours d'un siècle et demi d'immigration en Argentine, la population étrangère issue des pays limitrophes a représenté entre 2 et 3 % de la population totale. Les chiffres du recensement national de population, foyers et logements de l'année 2001 indiquent que 4,2 % de la population est née à l'étranger. Depuis le recensement de 1991, la proportion de la « population étrangère issue des pays limitrophes » excède la « non limitrophe ». D'après le dernier recensement, elle constitue actuellement 2,6 % de la population totale et elle est composée d'immigrants de nationalité paraguayenne, bolivienne et chilienne.

2. Selon Grimson, la visibilité qu'acquiert l'immigration qualifiée de « limitrophe » dans l'Argentine des années 1990 répond non seulement à des faits démographiques déterminés, mais aussi, et fondamentalement, à des transformations socioculturelles profondes. Il suggère également qu'au cours de la décennie actuelle, un changement dans le régime de visibilité de l'ethnicité se dessine: on serait passé d'un régime d'invisibilité à un régime d'hyper-visibilité des différences. A. Grimson, « Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina », dans A. Grimson, E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.

sociale et politique s'accroît, particulièrement dans les grands centres urbains. Au cours des années 1990, « l'immigration limitrophe » est à nouveau perçue comme un « problème social », définie comme une menace. C'est alors que se construit une « rhétorique de l'exclusion » avec des répercussions marquées sur la vie quotidienne des immigrants. Dans certaines sphères étatiques – au niveau du pouvoir exécutif principalement – on procède à un amalgame entre les problèmes sociaux et politiques et l'immigration, qui rend les immigrants des pays voisins responsables des effets des réformes économiques néolibérales que l'Argentine a mises en œuvre depuis le milieu des années 1970.

Différents travaux ont montré que des immigrants décrits comme « boliviens » « paraguayens » et « péruviens » ont été considérés comme une menace en termes de santé, d'emploi et d'ordre public : dans leurs déclarations (re)produites par les médias, de hauts fonctionnaires rendaient les immigrants originaires des pays voisins responsables du choléra, du chômage et de la délinquance alors que le débat public sous-estimait largement les causes structurelles de la crise économique³. Cette construction sociale et politique de « l'immigrant limitrophe » comme menace a contribué à légitimer des politiques restrictives

3. De nombreux travaux s'attachent à problématiser divers aspects symboliques et matériels de la présence des immigrants qualifiés de « limitrophes » au cours des années 1990. À titre d'exemple, on peut citer R. Benencia, « De peones a patronos quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense », dans *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 12, n° 35, 1997; R. Benencia, A. Gazzotti, « Migración limitrofe y empleo: precisiones e interrogantes », dans *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n° 31, 1995; R. Benencia, G. Karasik, *Immigración limitrofe: los bolivianos en Buenos Aires*, CEAL, Buenos Aires, 1996; D. Casaravilla, *Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*, Lumen/Humanitas, Buenos Aires, 1999; C. Courtis, L. Santillán, « Discursos de exclusión: migrantes en la prensa », dans M. R. Neufeld, J. Thisted (comps.), « *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; N. Gavazzo, « La Diablada de Oruro en Buenos Aires. Cultura, identidad e integración en la inmigración boliviana », Tesis de Licenciatura, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2002; A. Grimson, *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; M. Giorgis, « Urkupiña, la virgen migrante. Fiesta, trabajo y reciprocidad en el boliviano Gran Córdoba », dans *Cuadernos*, n° 13, 2000; G. Halpern, « Neoliberalismo y migración: paraguayos en la Argentina en los noventa », dans *Política y Cultura*, n° 23, 2005; E. Oteiza, R. Aruj, « Inmigración Real, Inmigración Imaginaria y Discriminación en la Argentina », dans E. Oteiza, S. Novick, R. Aruj, *Immigración y Discriminación. Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997; M. I. Pacecca, « Legislación, migración limitrofe y vulnerabilidad social », dans *Realidad Económica*, n° 171, 2000; B. Pereyra, « Organizaciones de inmigrantes de países vecinos en la construcción de ciudadanía », Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2001; A. Maguid, « Migrantes limitrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo », dans *Estudios del Trabajo*, n° 10, 1995; M. Margulis, M. Urresti, *La segregación negada. Cultura y discriminación social*, Biblos, Buenos Aires, 1999; M. R. Neufeld, J. Thisted (comps.), « *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; E. Oteiza, S. Novick, « Politique migratoire et droits de l'homme dans un contexte d'ajustement et de réformes néolibérales. Argentine: 1989-1999 (Gouvernement de Menem) », intervention présentée dans le cadre de l'Association internationale de sociologie (International Sociological Association – ISA), Buenos Aires, novembre 2000.

et des pratiques de harcèlement et de répression qui ont plus particulièrement visé « l'immigrant illégal ». En matière d'évolution des politiques migratoires, l'étape qui s'est ouverte au début de la présente décennie a été inaugurée par l'approbation de la loi sur les migrations n° 25871 à la fin de l'année 2003. Cette loi dérogeait à la norme répressive et policière établie par la dernière dictature militaire en 1981. Au début de l'année 2006, cette même étape a ensuite été jalonnée par la mise en œuvre du programme de régularisation du statut administratif des migrants intitulé « Patria Grande ».

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une étude plus large dont l'enjeu est de comprendre comment, par le biais de ses agents et de ses institutions, l'État-nation forge une certaine vision des migrations internationales et la manière dont il considère les immigrants en fonction du moment historique et du contexte social. En se fondant sur des documents officiels et sur des interventions publiques de fonctionnaires gouvernementaux qui couvrent la période qui va de 2000 à 2008, cet article suggère que, par opposition à la « rhétorique de l'exclusion » qui prévalait dans l'Argentine des années 1990, la « rhétorique de l'inclusion » qui prend forme à présent se distancie des représentations qui participent de la construction sociale de l'immigrant comme « menace », en mettant l'accent sur certains aspects de l'immigration qui renvoient aux notions d'apport, de contribution et d'avantage. Pour mieux comprendre ces déplacements dans le discours officiel, j'examinerai tout d'abord la « nouvelle politique migratoire », qui a été définie dans ses grandes lignes au début de la décennie actuelle, avant d'être consolidée par le travail mené au sein de la Direction nationale des migrations pendant la période 2004-2007. J'analyserai ensuite la manière dont l'État argentin considère les immigrants par le biais du Plan national de régularisation migratoire lancé au milieu de la décennie actuelle. Au-delà de l'évolution des politiques publiques relatives aux migrations, cet article montre l'importance de l'opposition légal/illégal dans la vision de l'immigration frontalière que le gouvernement argentin a forgée et la manière dont elle relativise les changements dont se targue le discours officiel, la présence de l'immigrant restant légitimée par le recours à une représentation de l'immigration fondée sur les notions de « coût » et de « bénéfice ».

DE LA RHÉTORIQUE DE L'EXCLUSION À CELLE DE L'INCLUSION

Dans le domaine des migrations, face à la « rhétorique de l'exclusion » prévalant dans l'Argentine des années 1990, la « rhétorique ⁴ de l'inclusion » qui a la faveur du gouvernement actuel se fonde sur « le respect des droits fondamentaux des migrants », « l'intégration régionale » et « l'intégration

4. Si les catégories exclusion/inclusion sont abondamment utilisées dans la littérature des sciences sociales, l'analyse du cas argentin dans ces termes s'inspire de la lecture du texte de V. Stolcke qui analyse « la nouvelle rhétorique de l'exclusion en Europe », dans *Revue internationale des sciences sociales*, n° 159, 1999. Par le choix du terme « rhétorique » j'entends souligner l'intention persuasive du discours politique.

des étrangers », tout en se distanciant de la notion de « menace » à partir de laquelle s'était construit le discours dominant sur l'immigration au cours des années 1990. La perspective ouverte par cette nouvelle rhétorique se focalise sur les « contributions » et autres « apports » de l'immigration, laquelle est reconnue – dans certaines circonstances – comme « nécessaire » à l'Argentine. Dans ce sens, certains fonctionnaires du gouvernement fédéral s'efforcent de souligner la contribution de l'immigration au développement démographique et économique du pays alors que d'autres mettent en exergue « l'enrichissement culturel » qui y est corrélé. Toujours au titre de cette « rhétorique de l'inclusion », ils se fondent sur les mêmes sources pour réfuter l'argument de l'immigrant responsable du chômage, clé de voûte de la « rhétorique de l'exclusion » des années 1990, à grand renfort de statistiques officielles et de recherches scientifiques.

Ce changement dans le discours étatique sur les migrations internationales s'exprime par ailleurs dans la qualification des acteurs des flux migratoires qui apparaissaient comme des « étrangers », des « migrants » ou des « immigrants » dans divers documents officiels et interventions publiques, et qui y figurent aujourd'hui comme des « sans-papiers », des « immigrants illégaux », « en situation irrégulière » ou « dont la situation administrative n'est pas régularisée ⁵ ». Cette qualification reflète l'importance que l'État accorde à leur statut administratif, et elle manifeste un glissement progressif à partir de la notion d'illégal, que les agents de l'État – entre autres ⁶ – utilisaient assez naturellement jusqu'à ce que le terme « illégal » soit durement questionné, voire contesté, par certains représentants de la société civile (de rares secteurs de l'Église catholique et diverses associations de migrants, surtout). Ce changement coïncide avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et il devient notable à l'époque où Ricardo Rodriguez dirige la Direction nationale des migrations.

5. Il faut signaler que cette manière de désigner les immigrants ne s'applique qu'au discours de certains organismes étatiques comme la Direction nationale des migrations. Dans ses rares interventions publiques, le ministre de l'Intérieur, Aníbal Fernández, n'utilise jamais le terme « immigrant », il fait plutôt référence aux « étrangers ». Lors du discours que le président a prononcé à l'occasion du lancement du programme Patria Grande, le recours à des formules elliptiques permet d'éviter toute mention aux termes « étrangers » ou « immigrants » (« la main-d'œuvre étrangère » y est une seule fois évoquée, et on insiste sur le phénomène social (« le problème migratoire ») au détriment des acteurs sociaux concernés).

6. Dans le discours académique sur l'immigration, on peut également noter ce déplacement du terme « immigrants illégaux » vers celui « d'immigrants en situation irrégulière ». Plusieurs travaux utilisent ce dernier terme dont l'emploi devrait être reconsidéré. Au-delà de la différence entre le premier et le second terme, je pense qu'il est plus adéquat d'utiliser une catégorie qui mette en relief l'action de l'État dans la production de la légalité, ou de la situation irrégulière, plutôt que la faute administrative du migrant. C'est précisément l'État qui autorise, ou non, l'entrée et le séjour des migrants sur le territoire national. Il serait donc préférable d'évoquer ces catégories en termes « d'immigration non autorisée » et « d'immigration autorisée ».

De la même manière, le terme « irrégularité » se substitue à celui d'« illégalité » pour qualifier la situation administrative du migrant à qui l'État n'a pas accordé de titre de séjour. Ce déplacement sémantique dans les discours publics des fonctionnaires de la Direction nationale des migrations est significatif: avant le vote de la loi, la notion d'« illégalité » était utilisée sans la moindre hésitation alors qu'après elle a pratiquement disparu des présentations, déclarations et documents officiels. Néanmoins, la notion de « légalité » reste fréquemment utilisée pour signaler la condition nécessaire de la « pleine intégration » de l'immigrant. L'abandon progressif (et relatif) des termes « illégalité » et « illégaux », et leur remplacement par « légalité » et « régularité » d'un côté et par « en situation irrégulière » de l'autre, ne signifie pas que pendant la période considérée de la Direction nationale des migrations la « situation juridique » du migrant ait perdu de son importance. Tout au contraire, elle en est venue à constituer l'axe central de l'intervention de l'État dans les affaires migratoires, comme nous le verrons ultérieurement.

La « nouvelle politique migratoire »: la transition entre les années 2000 et 2003

À la fin du mandat présidentiel de Carlos Menem, le gouvernement a tenté d'impulser une nouvelle loi destinée à restreindre les migrations internationales. Entre cette initiative agressive et l'approbation de la loi n° 25871 par le Congrès pendant la première année de la présidence de Néstor Kirchner ⁷, un débat très vif s'est ouvert. Il portait sur l'orientation de la politique migratoire du pays en général et sur les réformes à incorporer dans

7. Pour une analyse critique des dimensions politique et sociale du gouvernement de Néstor Kirchner, se référer à M. Svampa, « Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo », dans *Cuadernos del Cendes*, Año 24, n° 65, 2007.

la nouvelle législation⁸ sur ce thème en particulier. Ce débat public, marqué à la fois par l'expérience néolibérale des années 1990 et par le contexte de la crise sociale et politique survenue en décembre 2001, a impliqué les divers acteurs sociaux et politiques qui réclamaient une loi d'amnistie « ample et généreuse » depuis plusieurs années et qui luttaient pour l'abrogation de la loi

8. Au début de la décennie actuelle, certains indices de changement dans la politique migratoire argentine, particulièrement à partir de la discussion sur la nouvelle loi migratoire et de son approbation, ont suscité divers travaux sur le rapport entre État argentin et migrations internationales. Voir M. Badaró, « La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires », dans A. Grimson, E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006; S. Caggiano, « Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy », dans A. Grimson, E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006; CELS, « A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes », dans *Derechos Humanos en la Argentina: informe 2005*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005; CELS, « Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25871: sin cambios efectivos », dans *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2007*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007; P. Ceriani Cernadas, « Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004; C. Courtis, M. I. Pacea, « Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina », dans *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 2007; E. Domenech, « La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina », dans *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 1, 2007; N. Gavazzo, « Inmigrantes en el imaginario de la nación. Una visión desde las organizaciones de tres comunidades latinoamericanas en la Argentina del siglo XXI », dans *Colección*, n° 18/19, 2008; L. Mármora, « Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25871) », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004; S. Novick, « Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004; E. Oteiza, « Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004; N. Pérez Vichich, « Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004; E. Vior, « Tareas pendientes del estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración », dans D. Celton, M. Ghirardi, E. Peláez (éds.), *El nexo entre ciencias sociales y políticas: migración, familia y envejecimiento*, UNESCO/UNC, Córdoba, 2008. Par contre, le programme actuel de régularisation migratoire n'a pas encore fait l'objet d'analyses approfondies. Des réflexions préliminaires figurent dans: CELS, « Derechos de las personas migrantes... »; E. Domenech, *op. cit.*; L. Nejamkis, F. Rivero Sierra, « Patria Grande: consonancias ¿ y disonancias ? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos », dans *Actas de las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Huerta Grande, Provincia de Córdoba, 2007; M. I. Pacea, C. Courtis, *Inmigración contemporánea in Argentina: dinámicas y políticas*, Población y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

sur les migrations. La « question migratoire » n'a pas connu le retentissement médiatique des années précédentes. Malgré l'impact certain de rares articles de la presse écrite ⁹, les grands médias ont adopté un discours modéré sur ce thème, sans lui consacrer de couverture spécifique ¹⁰. Pendant cette période, le débat s'est tenu avant tout au sein de la Commission de la population et des ressources humaines de la Chambre des députés, instance à l'origine de la nouvelle loi migratoire ¹¹.

La période 2000-2003 revêt une importance particulière en matière de changement dans le discours étatique sur les migrations internationales, qui devient manifeste à partir de 2005. Pendant ces années d'intense activité législative dédiée à l'élaboration et au débat sur la nouvelle loi migratoire, le processus de négociation qui s'engage dans les instances législatives ¹² est certes important, mais la position que divers organes du pouvoir exécutif – le ministère de l'Intérieur par le biais de la Direction nationale des migrations, en particulier – et différentes administrations gouvernementales ont adoptée à cet égard l'est tout autant. À l'extrême fin du XX^e siècle, alors que la présidence de Carlos Menem s'achève avec la défaite du parti justicialiste et la victoire de « l'alliance » – l'alliance pour le travail, la justice et l'éducation ¹³ – aux élections nationales de 1999, une nouvelle vision des migrations internationales se dessine au niveau gouvernemental. Elle se cristallisera plus tard dans les grandes orientations de la « nouvelle politique

9. C'est un article figurant en couverture de la revue sensationnaliste *La primera* qui suscita la plus forte réaction publique. Intitulé « L'invasion silencieuse », il reproduit fidèlement le discours xénophobe emblématique des années 1990, qui pointe les divers problèmes que les immigrants, les « clandestins » en particulier, provoqueraient dans le pays. Et il démontre de manière exemplaire la construction discursive de l'immigrant comme problème, ou comme menace sociale.

10. Pour une analyse du traitement du thème des migrations dans les médias écrite pendant la période 2000-2005, voir C. Castiglione, D. Cura, « Las migraciones en los medios de comunicación escrita (2000-2005) », dans S. Novick (dir.), *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Catálogos, Buenos Aires, 2007.

11. C'est dans cette enceinte qu'ont été organisés le séminaire « Politique et réglementation sur les migrations en Argentine » en 2000, l'audience publique « Législation migratoire dans la République Argentine » en 2002 et diverses rencontres, qui se sont tenues avant l'approbation de la nouvelle loi sur les migrants et après son entrée en vigueur.

12. Pour une analyse des débats parlementaires au cours des années précédant la promulgation de la nouvelle loi sur les migrations, voir C. Courtis, « Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990 », dans A. Grimson, E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006 ; S. Novick, « La reciente política migratoria en el contexto del MERCOSUR », dans S. Novick, A. Hener, P. Dalle, *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documentos de Trabajo n° 46, IIGG-UBA, Buenos Aires, 2005.

13. L'alliance est une coalition politique formée par l'Union civique radicale (Unión Cívica Radical) et le FREPASO, constitué par les partis politiques Frente Grande, La Unidad Socialista, el Demócrata Cristiano et PAIS.

migratoire » et dans les arguments utilisés pour l'expliquer et la défendre, plus particulièrement après que la « nouvelle loi sur les migrations » ait été approuvée.

Pendant cette période, les hauts fonctionnaires responsables de la gestion de la Direction nationale des migrations se succèdent au même rythme que les présidents de la République. Le débat portant sur la nouvelle loi migratoire constitue un contexte opportun pour que le pouvoir exécutif puisse asseoir sa position, en s'appuyant sur les organismes traditionnellement chargés des migrations internationales. En 2000 déjà, après l'attaque des pouvoirs publics contre les immigrants en provenance des pays voisins – contre l'immigration qualifiée « d'illégale » en particulier –, et pendant la dernière année du mandat de Menem, à qui divers secteurs de la société civile (associations de migrants, organisations des droits de l'homme et Église catholique) opposent un refus massif, de hauts fonctionnaires d'organismes gouvernementaux affichent une posture d'ouverture à l'égard des immigrants des pays limitrophes. Cette posture sera plus tard démentie par la persistance de pratiques restrictives et arbitraires au sein de certaines administrations publiques, tel le ministère de l'Intérieur ¹⁴.

Lors de cette même année, dans le cadre d'un discours public, le directeur de la Direction nationale des migrations présente un programme qui, avec un certain recul, peut être considéré comme « inaugural ¹⁵ ». En termes de politique migratoire, ses lignes directrices sont très proches des idées maîtresses que défendront les responsables successifs de la Direction nationale des migrations, particulièrement pendant la période qui va de 2004 à 2007. Cette politique migratoire se caractérise par la place qu'elle accorde à « la connaissance de la réalité », « réalité migratoire » comprise. Elle conçoit cette dernière de manière « réaliste » et imprégnée « d'objectivité » et comme un « élément constitutif des relations internationales » qui s'insère dans les « objectifs d'intégration » que poursuivent les pays de la région au sein du MERCOSUR. Enfin, cette politique entend prendre en compte la « dimension éthique de respect pour les droits de l'homme ». Le souci de « canaliser » les flux migratoires en provenance des pays limitrophes transparait de manière évidente dans ce discours qui emprunte ses prémisses à la perspective de la « gouvernance des migrations ». Il témoigne aussi de l'importance

14. Un des rapports annuels du CELS sur la situation des droits de l'homme en Argentine dénonce le fait qu'en 2002 la Direction nationale des migrations ait refusé des demandes de résidence émanant de personnes handicapées, qu'elle ait arbitrairement décidé de ne pas prolonger les titres de séjour de 3 000 immigrants de nationalité bolivienne, qu'elle ait déclaré que leur séjour était illégal, et enfin, qu'elle ait pris des dispositions pour faire expulser certains d'entre eux. Au nom de l'égalité devant la loi, il dénonce par ailleurs la violation du principe de gratuité de certains services publics au détriment des immigrants. CELS, « *Inmigrantes: señales de alarma e inacción* », dans *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 2001, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2001.

15. Arturo Roig, séminaire « Politique et réglementation migratoire en Argentine », Chambre des députés de la nation, 2000.

accordée à « l'intégration du migrant » dans la formulation de la politique migratoire de l'État. On y décèle enfin l'ébauche de la logique qui présidera aux mesures de régularisation migratoire que le gouvernement fédéral mettra en œuvre quelques années plus tard, et qui consiste à subordonner la « pleine intégration » du migrant à la « légalité ».

La « nouvelle politique migratoire » : une politique d'envergure, réaliste et fondée sur la régularisation

Depuis le début de cette décennie, on plaide à la Direction nationale des migrations pour une politique migratoire fondée sur « la connaissance de la réalité » qui devrait être analysée « objectivement », comme nous l'avons vu. Quelques années après, cette « nouvelle politique migratoire » paraît avoir été conçue comme une « politique réaliste » qui s'est structurée à partir des quatre principes suivants : traitement multilatéral, solidarité internationale, prise en compte des accords internationaux et respect des droits fondamentaux des migrants. Par ailleurs, certains documents officiels se réfèrent à « la prise en compte de la réalité » ou à une « politique migratoire qui doit répondre à la réalité et non à des préjugés ». Dans ces déclarations, on considère, comme on le faisait il y a quelques années, alors que s'ébauchait la « nouvelle politique migratoire », que « contourner ce point peut amener à fonder des politiques migratoires sur des préjugés préjudiciables et dépourvus d'objectivité ¹⁶ ».

Selon certains fonctionnaires de la Direction nationale des migrations, les changements dans la politique migratoire procéderaient d'une prise de conscience de certains aspects de la « réalité » nationale. Une employée de cette institution résume ainsi cette analyse : « Cette réalité nous a amenés à réaliser qu'il fallait changer d'optique pour traiter la question migratoire ¹⁷ ». Cette « politique réaliste » intègre divers éléments historiques, géographiques, régionaux et internationaux. Cette prise en compte répond en partie aux trois questions qu'on se pose au sein de la Direction nationale des migrations avant de prendre une mesure politique, cette dernière étant donc informée par la réponse à ces interrogations : qu'est-ce que je cherche ? Qu'est-ce que j'ai ? Que puis-je donc faire avec ce que j'ai pour obtenir ce que je cherche ?

En termes de « réalité historique », on met en exergue le fait que l'Argentine soit à la fois un « pays d'immigration » et un « pays d'émigration ». Dans ce sens, le discours officiel souligne l'importance de l'immigration dans la construction de l'Argentine en tant que « pays », « société » ou « nation »,

16. Ricardo Rodríguez, rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement, 2006.

17. Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, 2005.

et il lui attribue un « caractère véritablement fondateur ¹⁸ ». La « politique réaliste » qu'on entend mener accorde une reconnaissance spécifique à « la migration issue des pays limitrophes » qui y joue un rôle central, et dont l'omission historique est considérée comme « une erreur injuste ». La « réalité géographique » réfère, quant à elle, à la situation du territoire national dans le Cône Sud et aux implications de l'étendue de sa frontière. La « réalité régionale » fait avant tout allusion au processus de régionalisation corrélé au MERCOSUR et à la participation de l'Argentine comme membre à part entière de cet espace. Les documents officiels signalent que « le MERCOSUR et les États associés comptent pour beaucoup dans la réalité de notre pays ¹⁹ », et ils soulignent par ailleurs le rôle décisif que joue l'existence de cet espace régional dans la définition de la politique migratoire actuelle.

La tendance croissante à incorporer la perspective des droits de l'homme dans le traitement de la question migratoire est reconnue par l'État, et elle relève de la « réalité internationale ». À cet égard, on remarque la volonté de respecter les engagements internationaux pris dans ce domaine qui – dans une perspective de gouvernabilité des migrations – constitue un critère essentiel de légitimité de politiques migratoires. Parmi les accords internationaux qui sont les plus souvent cités figure la Convention internationale de protection des droits de tous les travailleurs migrants et de l'ensemble de leur famille qui a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1990 et qui est entrée en vigueur en 2003. La « nouvelle politique migratoire » considère, à son tour, les migrations internationales « comme une composante des relations internationales » fondée sur la notion de coopération, et comme un élément clé des politiques d'intégration régionale.

D'autre part, la politique migratoire actuelle, étroitement liée à la « réalité du MERCOSUR », est présentée comme une « politique d'envergure », qui doit être comprise comme « politique des portes ouvertes ». Le discours officiel revendique le retour à une politique des « portes ouvertes » en accord avec la « meilleure tradition argentine », celle qu'établit la Constitution de 1953 lorsqu'elle s'adresse à « tous les hommes du monde qui veulent résider sur le sol argentin ». Ce discours cherche à restaurer l'image d'une Argentine ouverte, tolérante et plurielle dans le nouveau contexte d'intégration régionale qui apparaît au début des années 1990 dans le Cône Sud. En congruence avec cette volonté « d'envergure », la politique migratoire est conçue comme une « politique de régularisation » fondée sur les « bénéfices », ou les « avantages », qu'elle apporte aux étrangers/immigrants, et qu'elle implique pour le pays. Comme on le verra plus loin, cette décision politique trouve sa justification dans les faibles résultats d'une « politique migratoire restrictive » fondée

18. Ricardo Rodríguez, *rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement*, Madrid, 2006. Lors de son intervention dans le cadre du colloque de l'UNESCO, qui s'est tenu à Córdoba en février 2006, Adriana Alfonso souligne aussi le rôle « fondateur » de la migration en Argentine.

19. Ricardo Rodríguez, *rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement*, Madrid, 2006.

sur la régulation des flux migratoires, comme en témoignent l'expérience argentine et celle d'autres pays. Ces résultats signalent l'échec et l'inutilité des mesures restrictives et leur incompatibilité avec les flux migratoires régionaux à destination de l'Argentine.

Pour autant, cette analyse n'implique pas qu'après avoir suscité des objections pendant plus d'un siècle de vie politique nationale, l'immigration frontalière se serait subitement convertie en « immigration désirable », parce que « promue » par l'État. L'idée est plutôt « d'accepter la réalité du pays : l'immigration frontalière est considérée comme un fait inexorable, comme une réalité incontournable ». La manière dont on conçoit les différents flux migratoires, en différenciant l'immigration européenne encouragée et l'immigration frontalière spontanée illustre ce point. L'immigration en provenance des pays limitrophes étant perçue comme un fait inévitable et les mesures restrictives de contrôle des frontières s'étant avérées inefficaces, c'est désormais par le biais de la régularisation que la politique migratoire entend réguler les flux migratoires.

UN PLAN POUR « LES GENS QUI SONT CACHÉS SOUS LE TAPIS ²⁰ » : LE PROGRAMME PATRIA GRANDE

En décembre 2003, après avoir discuté divers projets de loi pendant plusieurs années, le Congrès national a fini par voter une nouvelle législation migratoire nationale, la loi n° 25871, qui abrogeait la réglementation établie par la dernière dictature militaire en 1981 ²¹. Bien qu'elle ne soit pas exempte de critiques, cette législation, qui constitue « l'architecture légale ²² » de la nouvelle politique migratoire, représente une avancée considérable en matière de politiques de migrations internationales. D'abord, elle adopte une perspective fondée sur les principes de respect des droits fondamentaux de la personne, qui reconnaît la migration comme un droit et les migrants comme des « sujets de droit ²³ », ensuite, elle prend en considération le contexte d'intégration régionale et la figure du « citoyen communautaire », le « nouvel acteur de la régionalisation ²⁴ », et enfin, elle inclut des dispositions relatives à « l'intégration des étrangers ». La décision de suspendre les expulsions de « ressortissants des pays limitrophes, à l'exception des expulsions motivées par des antécédents judiciaires » (disposition n° 2079/04) constitue l'une des premières mesures d'application de cette loi prise par la Direction nationale des migrations.

20. Expression utilisée par le directeur de la Direction nationale des migrations.

21. La nouvelle loi sur les migrations a été approuvée par le Parlement le 4 décembre et par le sénat le 17 décembre. Elle a été promulguée le 20 janvier 2004.

22. Ricardo Rodríguez, rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement, Madrid, 2006.

23. P. Vichich, 2004.

24. R. Giustiniani, « Fundamentos de la Ley », dans R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Un peu plus tard, au milieu de l'année 2004, un décret présidentiel (n° 836/04) crée le Programme national de régularisation des migrants en situation irrégulière qui s'inscrit dans la politique migratoire régionale impulsée par l'Argentine au sein du MERCOSUR²⁵. Les termes de ce décret le destinent à « la création du cadre d'exécution de nouvelles politiques migratoires orientées vers l'insertion et l'intégration de la population immigrante » et vers la « régularisation de la situation des immigrants ». Un régime spécial de régularisation pour « les ressortissants des pays qui ne sont pas situés dans l'orbite du MERCOSUR » a tout d'abord été ordonné (décret n° 1169/04). L'année suivante, toujours dans le cadre de ce programme national, un autre décret ordonne à la Direction nationale des migrations d'appliquer « la régularisation administrative des étrangers originaires des pays membres du Marché commun du Sud (MERCOSUR) et des pays associés » (décret n° 53253/05). Peu après, le président Kirchner présente le programme « Patria Grande » en présence de plusieurs gouverneurs, ministres, diplomates et de divers fonctionnaires nationaux, provinciaux et municipaux.

L'exécution du programme de régularisation dépendait de la mise en œuvre de la « décentralisation effective » (décret n° 836/04) qui elle-même supposait la mise en application des protocoles d'accords établis avec les provinces, l'adhésion des municipalités et la participation d'organisations non gouvernementales dénommées « institutions sociales collaboratrices » sur « l'ensemble du territoire de la république d'Argentine ». L'incendie qui a provoqué la mort de six migrants d'origine bolivienne dans un atelier textile clandestin de Buenos Aires en mars 2006 a accéléré ce processus en révélant que ces derniers vivaient dans la plus extrême précarité et qu'ils travaillaient dans des conditions relevant de « l'esclavage moderne ». Comme c'est souvent le cas au niveau gouvernemental, la dimension publique d'une tragédie et son fort impact médiatique ont opéré comme élément déclencheur de diverses initiatives. À ce titre, le programme de régularisation des sans-papiers, autrement dit la politique publique régissant le statut des migrants internationaux, a été mis en œuvre dès le mois d'avril. L'exécution de cette politique a gouverné la destinée de la Direction nationale des migrations

25. C'est en 2002 qu'est signé l'accord sur la résidence pour les ressortissants des États membres du MERCOSUR, la Bolivie et le Chili. Cet accord régional, considéré comme « un jalon dans l'histoire de l'intégration du bloc », émane d'une proposition du gouvernement argentin relative à l'accès à la résidence pour les ressortissants des pays du bloc régional. Il a été présenté par les représentants du gouvernement argentin lors de la XII^e réunion des ministres de l'Intérieur du MERCOSUR et ratifié au cours du sommet réunissant les présidents dans la ville de Brasilia en décembre 2002. Selon les termes de cet accord, le critère retenu pour l'installation dans le pays est l'accréditation de la nationalité d'un des pays de la région.

entre 2004 et 2007, période durant laquelle Ricardo Rodríguez y exerçait la fonction de directeur ²⁶.

De « l'illégalité » comme « problème » à la « régularisation » comme « solution »

Au niveau officiel, l'illégalité/irrégularité est identifiée comme le « principal problème » à résoudre en matière de migrations. Partant de ce diagnostic, la « régularisation des migrants en situation irrégulière » s'impose comme priorité absolue : l'octroi de pièces d'identité pour les sans-papiers, c'est-à-dire pour les immigrants résidents qui ne disposent pas des papiers requis par l'État récepteur pour valider leur résidence ²⁷. Selon le directeur de la Direction nationale des migrations : « Le principal problème auquel nous sommes confrontés dans le domaine des migrations est celui que nous avons traité en priorité, précisément parce que nous croyons que c'est le plus important : les immigrants qualifiés, entre guillemets, d'illégaux que nous appelons les sans-papiers. »

Pour le gouvernement, le défi consiste donc à « résoudre ce problème », « le problème des migrants en situation irrégulière », puisque l'on considère que « la régularisation est l'élément clé de l'intégration du migrant dans la société d'accueil ²⁸ ». Il lui faut connaître « la cause de l'irrégularité, être terre à terre et donc prendre en compte la réalité de nos migrants et

26. Après que Néstor Kirchner a été investi comme président, le 25 mai 2003, le premier directeur de la Direction nationale des migrations fut Jorge Rampoldi. Cet avocat spécialisé en droit du travail, militant justicialiste de longue date qui dut démissionner après avoir été dénoncé pour violation des droits de l'homme pendant la dernière dictature militaire, fait qui n'est pas anodin dans le cadre de la « politique des droits de l'homme » qui s'ébauchait au niveau national, et qui devait notamment s'exercer dans le domaine des migrations. Ricardo Rodríguez, son successeur, est entré en fonction en septembre 2003. Également avocat, il avait auparavant exercé les fonctions de secrétaire de la politique environnementale du ministère du Développement social et de l'Environnement de la province de Buenos Aires, alors gouvernée par Carlos Ruckauf qui avait été ministre de l'Intérieur entre 1993 et 1995 et vice-président de 1995 à 1999 sous la présidence de Carlos Menem (1989-1999). La direction de la Direction nationale des migrations par Ricardo Rodríguez, exercée sous la houlette d'Aníbal Fernández alors ministre de l'Intérieur, a pris fin avec la présidence de Néstor Kirchner, en décembre 2007.

27. Selon Sayad, le discours sur l'immigrant et l'immigration établit systématiquement un rapport avec d'autres objets, ou problèmes, pour être en mesure d'évoquer l'objet qu'il vise : c'est seulement à travers les différents problèmes auxquels ils sont associés que les immigrants peuvent être « nommés, saisis et traités ». Les problèmes sont ici compris tout autant comme « difficultés », « troubles » et « dommages » que comme une « problématique constituée de manière critique, et rapportée à un objet qui crée nécessairement un problème » et qui doit son existence au problème qu'il représente pour la société, A. Sayad, *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, USP, São Paulo, 1998, p. 15.

28. Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, 2005.

notre propre réalité ²⁹ ». L'État se propose de « créer des mécanismes pour faciliter la régularisation des migrants en situation irrégulière » par le biais « d'un accès plus facile à un titre de séjour », autrement dit par un plan de régularisation migratoire. À une autre occasion, le directeur de la Direction nationale des migrations note qu'il s'agit de « régulariser ceux que l'on a déjà, ce sont eux qui nous intéressent aujourd'hui ³⁰ ». Il avait remarqué précédemment : « Laissons la loi [sur les migrations] de côté car elle vise le futur, l'émigrant sur le point d'entrer. » « Ceux que nous avons déjà » sont ceux qui résident maintenant sur le territoire national, ceux qui sont déjà entrés et qui sont encore en situation « d'illégalité » ou « d'irrégularité ». Ce sont eux qui intéressent l'État, ou le préoccupent – ceux qui sont un « casse-tête pour l'État » –, et dans la mesure où ils posent « problème », ceux à qui sont destinés les plans de régularisation. Les autres, ceux à qui s'applique la loi selon le directeur de la Direction nationale des migrations, sont ceux qui n'ont pas encore passé la frontière et auprès de qui l'État n'a pas à intervenir puisqu'ils ne constituent pas encore un « problème ».

L'illégalité/irrégularité migratoire est attribuée à l'absence, ou à la carence, de politique migratoire qui a caractérisé l'Argentine jusqu'à la fin du XX^e siècle. Les fonctionnaires de la Direction nationale des migrations estiment que, sous couvert d'une « politique réaliste », les diverses lois d'amnisties votées au cours des dernières décennies relevaient d'un mécanisme centré sur l'État qui ne prenait pas en compte la réalité régionale et internationale, ou les traités bilatéraux (plus tard complétés par des « protocoles d'accord ») signés jusqu'à la fin des années 1990 avec des « pays dont on reçoit le plus gros flux de migrants », la Bolivie et le Pérou (l'accord avec le Paraguay n'ayant pas abouti). Selon eux, ces lois tenaient donc plus du « rafistolage provisoire », ou de la « mesure ponctuelle », que du remède approprié, et elles étaient loin de constituer « une solution définitive au problème [de la situation irrégulière des migrants] ». Enfin, ils considèrent que « si ces accords ont eu un quelconque résultat, ce n'est certainement pas celui que l'on recherchait ³¹ ».

Conformes à l'esprit de la nouvelle loi sur les migrations, et en phase avec la rhétorique d'inclusion prédominante, les propos des fonctionnaires sur « l'immigration illégale » ne cherchent pas à « criminaliser » les migrants, à la différence des décennies antérieures. Au contraire, ces derniers sont en général présentés comme les victimes d'un appareil d'État qui n'a pas su régler, ou qui a échoué à réguler, l'accueil et le séjour des immigrants dans le pays, et qui a ainsi produit de « l'illégalité » et des « illégaux ». Dans les

29. Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, 2005.

30. Ricardo Rodríguez, commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, 2005.

31. Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, 2005. Elle exprime cette même idée lors du colloque de l'UNESCO qui s'est tenu à Córdoba en février 2006.

sphères de l'État, on reconnaît rétrospectivement la responsabilité de ce dernier dans la production de ce qu'il qualifie « d'immigration illégale » ou de « poches de migrants irréguliers ». Dans ses interventions publiques, le directeur de la Direction nationale des migrations compare l'État à une « usine de production d'illégaux » pour rendre compte de ce phénomène. Cette reconnaissance étayera la mise en œuvre du programme national de régularisation proposé par la Direction nationale des migrations.

Prenant acte des faibles résultats des mesures mises en œuvre dans le passé, le programme Patria Grande s'en distancie – ou du moins on voudrait qu'il soit compris ainsi – en s'élevant au rang de « politique d'État ³² ». Il doit surtout se démarquer des « amnisties ». Dans leurs interventions publiques, les fonctionnaires de la Direction nationale des migrations sont souvent amenés à préciser que « Patria Grande n'est pas une amnistie ». Le critère premier de différenciation de ces deux types de lois est leur durée d'application : Patria Grande n'aurait pas de « validité limitée ». En termes de symbolique politique, la substitution de la notion « d'amnistie » par celle de « régularisation » ou de « normalisation » est très significative. La première établit un lien entre migration et « délit », contrairement aux secondes. Le terme « amnistie » se réfère étymologiquement à « l'oubli des délits commis » (tout comme le mot amnésie qui renvoie à « l'oubli global ») de la part d'une autorité, et dans ce cas, de l'État en tant qu'autorité publique. Le sens des mots « régularisation » ou « normalisation » renvoie par contre à un ordre qui a été perturbé et qui vise à être rétabli et adapté aux normes et règles dont il s'est éloigné. Il s'agit ici du rétablissement d'un ordre instauré par la voie légale, l'ordre juridique étant compris comme l'ordre naturel des choses.

Dès lors que la régularisation migratoire est établie comme une « politique d'État », la politique migratoire se réduit à une politique de régularisation du statut des migrants. Ainsi, le « succès » de la politique migratoire dépendra du niveau d'avancement du programme de régularisation dont les résultats

32. Une employée de la Direction nationale des migrations le formule ainsi : « On peut dire que le programme Patria Grande n'est pas une amnistie, c'est-à-dire que sa validité n'est pas limitée, il relève de la politique d'État de caractère pérenne, il s'applique aux étrangers qui se trouvent sur le territoire et à ceux qui viendront dans le futur. Il leur permet de préparer leur venue depuis leur pays d'origine, où ils devront se rendre au consulat d'Argentine pour accomplir les formalités administratives requises. Cette mesure favorise la gouvernance migratoire et elle permet à l'étranger de disposer d'un titre de séjour valide dès son entrée sur le territoire. » Adriana Alfonso, session spéciale sur les thèmes d'actualité du droit international des réfugiés, Washington D.C., 2008.

sont mesurables³³. Le fait que la « régularisation migratoire » constitue l'axe principal des politiques étatiques sur les migrations, pour ne pas dire la seule politique publique en cette matière, réduit la très complexe « problématique migratoire » à une « problématique de régularisation ». De plus, il conviendrait de noter ici que « si la légalité légitime la participation ou l'accès à certains droits, elle ne les garantit pas pour autant » comme le signale Jelin. D'où la nécessité d'intervenir non seulement au niveau légal, mais aussi à celui de l'accès effectif aux droits et aux devoirs du citoyen et à une véritable participation dans ce domaine, ce qui suppose une conception ouverte de la citoyenneté, qui transcende les aspects formels, et qui doit être comprise comme un processus dynamique de luttes pour l'extension et le plein exercice des droits citoyens³⁴.

Rappelons qu'avant l'approbation de la nouvelle loi sur les migrations, les « immigrants illégaux » n'avaient pas accès aux droits les plus fondamentaux, en violation de la réglementation internationale sur les droits de l'homme qui a été incorporée dans la réforme constitutionnelle de 1994. Au contraire, la loi sur les migrations actuellement en vigueur accorde aux migrants divers droits qui vont au-delà de ce qu'autorise leur situation administrative (définie comme légale/illégal ou régularisée/irrégulière, selon le cas). Mais cet aspect « transgressif » de la nouvelle loi est neutralisé par la mise en œuvre du programme de régularisation, préoccupation exclusive et axe unique des actions étatiques en matière migratoire, qui subordonne l'accès aux droits à la « régularisation du migrant » c'est-à-dire au titre de séjour, provisoire ou permanent, octroyé par l'État. À cet égard, le message utilisé dans le cadre de la campagne publicitaire destinée à la diffusion du programme Patria Grande est éloquent : il pose la question « Êtes-vous un émigrant ? » avant d'affirmer « Vous avez des droits » et de préciser « Pour les faire valoir,

33. Il n'est pas fortuit que les chiffres concernant les immigrants régularisés soient mis en avant dans les diverses interventions publiques des fonctionnaires de la Direction nationale des migrations. L'État fait connaître le nombre de titres de séjour qu'il accorde (y compris lorsqu'il s'agit de titres de séjour « précaires » qui, comme leur nom l'indique, qualifient des séjours qui ne sont ni « permanents » ni même « temporaires »). Ces chiffres, qui ne prennent pas en compte les requêtes n'ayant pas abouti, sont supposés témoigner de l'efficacité de la gestion gouvernementale. Il existe toutefois une exception : un document officiel fait état du nombre de titres de séjour accordés et de ceux qui ont été refusés pour la période qui va du 1^{er} octobre 2003 au 20 juin 2004. Adriana Alfonso, Commission des affaires juridiques et politiques, Conseil permanent de l'OEA, 2004. Selon les chiffres officiels de la Direction nationale des migrations, dans le cadre du programme Patria Grande, 560 131 demandes de régularisation ont été effectuées entre le 16 avril 2006 et le 4 février 2008. Les nationalités les plus représentées sont, par ordre décroissant, la paraguayenne (50,8 %), la bolivienne et la péruvienne (13,2 %) ; OIM, Perfil Migratorio de Argentina, Buenos Aires, 2008.

34. E. Jelin, « Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia » dans A. Grimson, E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006, p. 54.

régularisez votre situation ». Bien que ce programme ne soit pas animé par un objectif politique de restriction, le fait que l'exercice des droits des migrants soit encore lié à la « régularisation » du séjour renvoie à une même logique de restriction, comme le note Begala ³⁵.

La ligne tenue séparant la légalité de l'illégalité

Au nom de sa souveraineté, l'État a non seulement le pouvoir d'autoriser ou d'interdire l'entrée des « étrangers » sur le territoire national, différenciant « nationaux » et « non-nationaux » selon les termes de Sayad, mais il décide aussi de qui est, ou sera, « illégal » et le moment où il cesse de l'être, établissant la limite qui sépare le premier du second, lorsqu'il réglemente les conditions de son séjour par le biais de divers mécanismes institutionnels. Dans ce sens, si on l'interprète comme un « rite d'institution ³⁶ », l'acte de régularisation institue « une différence durable entre ceux que ce rite concerne et ceux qu'il ne concerne pas ³⁷ ». Il s'établit ainsi une séparation entre ceux qui régularisent leur situation administrative et ceux qui, inévitablement, ne le feront pas (malgré les « facilités » réelles que l'État leur accorde). Cette séparation confirme la différence existant entre « légaux » et « illégaux », « régularisés » et « illégaux ». Comme le signale Bourdieu « tout rite tend à consacrer ou à légitimer, c'est-à-dire à faire méconnaître en tant qu'arbitraire et reconnaître en tant que légitime, naturelle, une *limite arbitraire* ³⁸ », à l'instar de la frontière symbolique que trace l'État entre ceux qui se transforment en « légaux » et ceux qui restent « illégaux ». Ce sont les « immigrants légaux » qui seront admis en tant que résidents : résidents en transit, résidents temporaires ou résidents permanents. Et, comme l'indique la loi sur les migrations, seul l'octroi d'un titre de résidence, temporaire ou permanent, permet d'accéder à une carte d'identité nationale. L'État présume qu'un programme de régularisation promu au rang de « politique d'État » suffira à solutionner le problème de « l'immigration illégale » – celui qu'il faut résoudre – alors qu'il légitime la séparation que lui-même instaure et impose comme une limite naturelle.

Le caractère arbitraire de cette limite est mis en évidence lorsque le directeur de la Direction nationale des migrations différencie, par le biais d'une dénomination spécifique, ceux qui restent dans l'illégalité/irrégularité malgré les facilités administratives auxquelles l'État consent pour s'établir dans le pays : on pourrait considérer comme « sans-papiers » ceux qui dans le passé ne pouvaient pas inverser leur situation « d'illégalité » en raison des obstacles dressés par l'État, sous les administrations antérieures, et comme « illégaux » ceux qui, délibérément, n'ont pas saisi les « généreuses »

35. S. Begala, « No condicionar los derechos de los inmigrantes a la situación de residencia » dans *Desafíos Urbanos*, Año 12, n° 54, 2006.

36. P. Bourdieu, *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, Akal, Madrid, 1999.

37. *Ibid.*, p. 78.

38. *Ibid.*, p. 79.

opportunités que l'État leur fournit actuellement pour se constituer en « résidents en situation régulière ³⁹ ». Cette situation témoigne de l'efficacité symbolique des rites d'institution : « le pouvoir qui leur appartient d'agir sur le réel en agissant sur la représentation du réel ⁴⁰ ».

D'un autre côté, l'acte de régularisation est un acte d'*officialisation* ⁴¹. À propos des « sans-papiers », le directeur de la Direction nationale des migrations note : « Le problème est que tous ces gens sont “cachés sous le tapis” : ils sont ici sans être ici [...] Ils restent en dehors de la loi, sans papiers. » Ceux qui sont en dehors de la loi sont les immigrants qualifiés de « illégaux », « en situation irrégulière » ou « sans papiers », autrement dit, ils n'existent pas *officiellement*. Ils sont « officieux » au lieu d'être « officiels ». Dans une perspective étatique, ils existent sans exister : ils participent à la vie quotidienne et entrent en concurrence avec la main-d'œuvre locale, mais ils n'apparaissent pas dans les statistiques officielles et ne se prêtent pas à des évaluations chiffrées exactes, ils sont utiles à l'économie nationale en tant que main-d'œuvre à faible coût, mais ils ne contribuent pas au financement des systèmes de protection sociale par le paiement des cotisations sur salaires ; ils utilisent les services publics mais ils ne se plient pas aux règles fiscales tel le paiement de l'impôt.

D'autre part, il est vrai que l'État se doit « d'officialiser » les immigrants qui sont « cachés sous le tapis » pour être en mesure de réguler et de contrôler cette « population différenciée » qui, dans la vision étatique, génère des coûts additionnels, rivalise avec la « main-d'œuvre nationale » et peut-être préjudiciable à la « sécurité nationale ». La justification du programme Patria Grande procède de ce raisonnement lorsqu'elle s'étaye sur des preuves montrant d'un côté les « bénéfiques », ou les « avantages », de la « régularisation migratoire », et de l'autre côté les « coûts », ou les « inconvénients », que « l'immigration illégale » implique pour « l'État » ou « la société d'accueil ». Cette vision, qui applique à l'immigration une logique de « bilan comptable » critiquée par Sayad, révèle la fonction que l'on attribue aux immigrants et le sens que l'on souhaite conférer à l'immigration : les premiers et la

39. On peut voir comment – dans le même passage de son intervention – après avoir reconnu le rôle que joue l'État en matière de production de « l'illégalité » – il le définit aussi comme « fabrique de migrants régularisés » – et finit par attribuer aux immigrants la responsabilité de leur statut juridique, comme s'il s'agissait d'un choix individuel ou, comme il le dit lui-même, d'un « acte volontaire ». Au cours de cette même année, il a aussi déclaré à la presse « qu'en Argentine, seul celui qui l'a décidé se trouve en situation irrégulière », dans le journal, *La voz del Interior*, 31 octobre 2004.

40. P. Bourdieu, *op. cit.*, p. 80.

41. P. Bourdieu remarque : « Est officiel ce qui peut et doit être rendu public, affiché, proclamé devant tout le monde face à tous, par opposition à ce qui est officieux, voire secret et honteux ; avec la publication officielle [...], tout le monde est à la fois pris à témoin et appelé à contrôler, à ratifier, à consacrer, et il ratifie, et consacre, par son silence même. » P. Bourdieu, *Cosas Dichas*, Barcelona, 1996, p. 88.

seconde se justifie dans la mesure où le calcul coûts/bénéfices ou l'analyse comparée des avantages et des inconvénients, laisse apparaître un solde positif. Partant de cette vision, l'idéal serait donc de maximiser les gains (économiques principalement) de l'immigration et de minimiser les coûts (sociaux et culturels, surtout) de la présence des immigrants ⁴².

Parmi les arguments plaçant en faveur de la « régularisation » figurent les pertes monétaires générées par les « sans-papiers » au niveau de l'économie nationale. Dans un document de présentation et de diffusion du programme Patria Grande ⁴³, on soutient que « leurs activités ne sont d'aucune utilité pour la société et ne produisent de richesses que pour l'économie informelle ; que, par le biais des cotisations prélevées sur ses rémunérations, un travailleur régularisé apporte à l'économie nationale des sommes beaucoup plus importantes » ; qu'« un sans-papiers peut uniquement accéder à la santé publique et en alourdir le coût alors que s'il régularise sa situation, il peut alléger la charge financière de l'État en utilisant d'autres structures de soins, œuvres sociales, établissements privés, etc. » Lorsque les fonctionnaires de la Direction nationale des migrations présentent, ou expliquent, le programme de régularisation dans le cadre d'événements nationaux et internationaux, ils soulignent aussi les pertes fiscales engendrées par le « migrant en situation irrégulière ». Cette représentation des coûts et des pertes économiques que la présence « d'immigrants sans papiers » engendre pour l'État, mise en avant à cette occasion pour démontrer l'opportunité de la régularisation des migrants, est également repérable dans les deux discours du directeur de la Direction nationale des migrations à la Chambre des députés, lorsqu'il évoque la nécessité d'affronter « l'immigration illégale ».

L'État invoque aussi l'argument de la dévaluation des salaires nationaux induite par les « immigrants sans papiers ». Dans le document de diffusion du programme Patria Grande ⁴⁴ que nous avons évoqué, il est par exemple indiqué « qu'un sans-papiers provoque inévitablement une baisse salariale ». Ce même argument figure aussi dans le discours du président lors du lancement de programme de régularisation, en décembre 2005 ⁴⁵. Enfin, pour justifier ce programme, des fonctionnaires de la Direction nationale des migrations argumentent de manière récurrente d'enjeux de « sécurité », plus particulièrement ceux qui sont liés au contrôle des frontières et au territoire national. Une fonctionnaire de la Direction nationale des migrations l'exprime ainsi : « dans une perspective de sécurité, il paraît plus logique de leur fournir

42. A. Sayad, *op. cit.*, p. 48.

43. Site internet du programme Patria Grande : <http://www.patriagrande.gov.ar>, consulté le 22 mai 2007. Ce site était accessible jusqu'au milieu de l'année 2009.

44. Site internet du programme Patria Grande : <http://www.patriagrande.gov.ar>, consulté le 22 mai 2007.

45. Dans son discours, le président Kirchner se réfère à « la loi qui permet de garantir l'emploi de celui qui arrive sans dévaluer pour autant le travail de celui qui habite dans le pays ». Néstor Kirchner, discours de présentation du Plan national de régularisation migratoire, Buenos Aires, 14 décembre 2005.

des papiers et de savoir qui se trouve sur le territoire ». Et elle ajoute : « il faut être réaliste : il est préférable de savoir qui réside sur notre territoire, de lui fournir des papiers et de le régulariser pour être en mesure d'assurer un suivi ⁴⁶ ».

EN GUISE DE CONCLUSION

En règle générale, au cours de la décennie actuelle la vision officielle de l'immigration limitrophe s'est distancée du discours dominant des années 1990 dans lequel elle était assimilée à une « menace ». La « nouvelle politique migratoire » est guidée par une vision plus orientée vers les « bénéfiques » et « avantages » de l'immigration que sur son « coût » et ses « inconvénients ». Néanmoins, lorsque l'administration actuelle doit justifier certaines actions gouvernementales telles que le programme de régularisation des immigrants en situation irrégulière, elle invoque aussi les « coûts » supposés de « l'immigration illégale » pour l'État et la « société d'accueil ». Or, ces deux postures se basent sur une même vision de l'immigration, fondée sur une logique coûts/bénéfices. L'image de l'immigrant reste donc toujours marquée par une vision dualiste qui le conçoit en termes négatifs ou positifs, qu'on lui attribue la responsabilité des problèmes sociaux et économiques du pays, ou que l'on souligne sa contribution à la croissance économique et à l'enrichissement culturel de la nation. Cette vision promeut l'idée que sa présence est légitime lorsqu'elle se manifeste par une « contribution » et illégitime lorsqu'elle constitue une « menace ». Le besoin constant de légitimer la présence de l'immigrant montre qu'il s'agit d'une présence qui relève nécessairement du « problème social ⁴⁷ ». De même, au-delà du cadre de légitimité que lui confère la rhétorique d'inclusion, le fait qu'une politique publique soit exclusivement destinée à une fraction des immigrants, ceux que l'on appelle les « immigrants illégaux » (parfois qualifiés, avec euphémisme, « d'immigrants en situation irrégulière » ou de « sans-papiers ») montre notamment que l'État récepteur appréhende nécessairement l'immigration comme un « problème social ». Cela met aussi en évidence que l'opposition légal/illégal est constitutive – c'est-à-dire fondatrice –, de la vision de l'État sur l'immigration.

Article traduit de l'espagnol par Brigitte Bailly

46. Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, 2005.

47. Sayad note que : « la présence légitime est la présence dont il n'y a rien à dire, elle est, sans plus : elle est *absolument*, sans autre condition et sans subordination aucune, elle n'a d'autre fin qu'elle-même et elle est sa propre fin », A. Sayad, « Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración » dans *Apuntes de Investigación del CECYP*, n° 13, 2008, p. 104.

SOURCES CONSULTÉES

Réglementation de la migration

Loi n° 25871/2004, loi sur la politique migratoire argentine, 20 janvier 2004.

Décret n° 836/2004, urgence administrative de la Direction nationale des migrations.

Décret n° 1169/2004, régularisation de la situation migratoire des citoyens originaires des pays situés hors de l'orbite du MERCOSUR, et résidant de fait sur le territoire national le 30 juin 2004.

Ordonnance n° 2079/2004 suspendant les mesures d'expulsion des ressortissants des pays limitrophes, à l'exception des expulsions qui seraient fondées sur l'existence d'antécédents judiciaires des citoyens à qui s'adressent ces mesures.

Ordonnance n° 29929/2004 suspendant les mesures d'injonction de quitter le territoire et d'expulsion destinées aux personnes originaires de la république du Pérou, à l'exception de celles qui seraient fondées sur l'existence d'antécédents judiciaires ou sur des situations figurant dans les *alinéas* a/a h/de l'article 29 de la loi n° 25871.

Ordonnance n° 33349/2004, régime spécial de régularisation des migrants en situation irrégulière prévu par le décret n° 1169/2004 approuvant la procédure utilisée pour déterminer l'état d'indigence du requérant.

Décret n° 578/2005 autorisant la prorogation de l'urgence administrative de la Direction nationale citée.

Ordonnance n° 15440/2005 par laquelle est créé le registre national d'admission des étrangers.

Ordonnance n° 15441/2005 par laquelle est créé le registre national d'aptitude migratoire.

Ordonnance n° 15442/2005 par laquelle est créé le registre national d'entrée et de sortie des personnes du territoire national sur lequel figure la base de données générales de stockage électronique et automatique, ou manuel, relatif à l'entrée et à la sortie des personnes.

Ordonnance n° 523253/2005, programme national de régularisation administrative pour les étrangers en situation irrégulière originaires des pays membres du Marché commun du Sud et des pays qui y sont associés, 2005.

Ordonnance n° 6726/2006 établissant les sous-catégories d'admission sur le territoire national.

Ordonnance n° 15441/2005 d'exécution pour une procédure spéciale de régularisation qui concerne les ressortissants de la république de Bolivie qui ont été victimes d'exploitation dans le cadre de leur travail dans des ateliers clandestins de couture et dans des établissements similaires.

Ordonnance n° 4871/2007 approuvant le plan pour l'émission d'un permis d'entrée et d'un visa consulaire pour les personnes originaires des pays membres du Marché commun du Sud et des pays qui y sont associés.

Interventions de fonctionnaires gouvernementaux

Arturo Roig, séminaire « Politique et réglementation sur la migration en Argentine », Chambre des députés, Buenos Aires, décembre 2000.

Adriana Alfonso, « Politique et réglementation sur la migration en Argentine », Chambre des députés, Buenos Aires, décembre 2000.

Adriana Alfonso, Commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, avril 2002.

Adriana Alfonso, Commission des affaires juridiques et politiques, Conseil permanent de l'Organisation des États américains (OEA), septembre 2004.

Adriana Alfonso, Commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, mars 2004.

Ricardo Rodríguez, Commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, mars 2004.

Adriana Alfonso, Commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, mars 2005.

Ricardo Rodríguez, Commission de la population et des ressources humaines, Chambre des députés, Buenos Aires, mars 2005.

Adriana Alfonso, séminaire « Migrations et droits de l'homme », Rosario, septembre 2005.

Néstor Kirchner, discours de présentation du Plan national de régularisation migratoire, Buenos Aires, 14 décembre 2005.

Adriana Alfonso, forum international sur le lien entre politique et sciences sociales (UNESCO), groupe de discussion: « Nouvelle loi sur les migrations », février 2006.

MRECIyC, « Un changement de paradigme: le traitement de la question migratoire dans la perspective des droits de l'homme », rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement, Madrid, juillet 2006.

Ricardo Rodríguez, rencontre ibéro-américaine sur les migrations et le développement, Madrid, juillet 2006.

Aníbal Fernández, discours à l'occasion de la signature du protocole de coopération institutionnelle avec la FATERyH, Buenos Aires, 7 septembre 2006.

Adriana Alfonso, session spéciale sur les thèmes d'actualité du droit international des réfugiés, Washington D.C., janvier 2008.