HAL
open science

La gauche italienne face au mouvement pour les libertés civiles des sans-papiers

Bruno Cousin, Tommaso Vitale

To cite this version:

Bruno Cousin, Tommaso Vitale. La gauche italienne face au mouvement pour les libertés civiles des sans-papiers. Critique Internationale, 2007, 37, pp.9 - 21. 10.3917/crii.037.0009 . hal-01021482v2

HAL Id: hal-01021482

https://sciencespo.hal.science/hal-01021482v2

Submitted on 23 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Contre-jour

La gauche italienne face au mouvement pour les libertés civiles des sans-papiers

par Bruno Cousin
et Tommaso Vitale

Dès le lendemain des diverses élections du printemps 2006[1], le champ politique italien a été marqué par une reprise véhémente des discussions concernant la rétention administrative des étrangers sans papiers. Le conflit s'est focalisé sur les Centres de permanence temporaire et d'assistance (CPTA) institués en Italie par la loi 40/1998, dite Turco-Napolitano, du nom de ses rapporteurs : Livia Turco, actuellement ministre de la Santé, et Giorgio Napolitano, le nouveau président de la République, tous deux éminents dirigeants des Démocrates de gauche (Democratici di Sinistra - DS) et anciens membres du PCI. À l'époque, cette loi avait été votée par l'ensemble de la majorité gouvernementale, y compris par les partis de la gauche radicale qui s'y opposent maintenant. En effet, si elle n'a jamais été une des questions les plus débattues ou les plus mobilisatrices au sein de l'espace public italien, la rétention administrative constitue l'un des pivots des dissensions et oppositions internes à la coalition de centre-gauche aujourd'hui au pouvoir.

Le débat parlementaire de ces derniers mois s'est articulé autour de deux thèmes principaux. Au centre-gauche, parmi les représentants des DS et de La Margherita (parti hétérogène, dont la composante majoritaire est issue de la gauche de l'ancienne Démocratie chrétienne), ce sont surtout les conditions de vie à l'intérieur des CPTA qui ont été discutées, en réaction explicite aux dénonciations pointant les mauvais traitements et les atteintes aux droits de l'homme[2] : ici, le poids de la critique internationale et des rares enquêtes

1. En avril ont été renouvelées les deux chambres du Parlement (et donc le gouvernement), et elles ont élu en mai le président de la République. Par ailleurs, en mai-juin ont aussi été renouvelés de nombreux conseils provinciaux et municipaux.

2. Il s'agissait de trois rapports d'Amnesty International (2005 et 2006), d'un autre émanant de Médecins Sans Frontières (mission Italie, 2004) et d'une lettre adressée à José Manuel Barroso par les principales ONG italiennes, espagnoles et françaises défendant les droits des immigrés (2005).

journalistiques[3] a agi comme une contrainte et une incitation au passage à l'action des composantes du centre-gauche les moins attentives à ces questions ; tandis qu'au sein de la gauche plus radicale, proche de Rifondazione Comunista (RC), des Comunisti Italiani et des Verts, le débat a porté sur les perspectives d'abolition des CPTA et sur la nécessité d'une modification en ce sens des accords de Schengen. Le compromis et la composition entre ces deux débats internes à la majorité gouvernementale ont été réalisés par la création, en juillet 2006, d'une commission d'enquête indépendante sur les centres de rétention. Fortement soutenue par le ministre de l'Intérieur Giuliano Amato, elle a accueilli de nombreux représentants des associations de défense des droits des immigrés et sa direction a été confiée au Suédois Staffan de Mistura, haut fonctionnaire de l'ONU et expert de l'action humanitaire et du monde musulman. Cette commission a été l'un des tous premiers actes politiques de la nouvelle majorité. Comme l'ont écrit plusieurs parlementaires, travailleurs sociaux et militants d'ONG, auteurs d'un rapport accablant sur la question[4], les CPTA « représentent le premier banc d'essai du gouvernement en matière de respect des droits fondamentaux en Italie ». Mais pourquoi le débat sur la rétention administrative s'est-il imposé avec une telle urgence politique comme l'une des priorités de l'agenda de la majorité ?

La réponse à cette question comporte plusieurs articulations et exige le compte rendu de processus politiques initiés dès la seconde moitié des années 1990. En effet, la politique migratoire italienne, qui a fait des CPTA le principal instrument de contrôle et de régulation des flux, est âprement discutée et combattue au sein de la gauche depuis ses débuts. Le conflit s'est nourri de clivages importants propres au champ politique italien : non seulement des oppositions quelques peu attendues entre réformistes et radicaux, ainsi qu'entre partis et mouvements, mais aussi entre centre et périphérie des DS et de La Margherita. Autant de lignes de fracture qui sont liées à celle qui, dans la société civile, distingue deux éthiques de la responsabilité (pour reprendre les termes de Max Weber) réunies par l'attention qu'elles portent aux problèmes de régulation mais opposées sur la possibilité d'humaniser (ou pas) des institutions totales.

Nous présenterons ici les caractéristiques les plus saillantes du conflit, en insistant d'abord sur les interactions entre partis et mouvements, et en nous appuyant sur ce qui est habituellement défini comme une *approche du processus politique* : méthode qui a « le mérite de déplacer l'attention sur les interactions,

3. Fabrizio Gatti, « Io clandestino a Lampedusa », *L'Espresso*, 7 octobre 2005.

4. Nicoletta Dentico, Maurizio Gressi (dir.), *Libro bianco*, Rome, Gruppo di Lavoro sui CPTA in Italia, 2006.

en refusant de concevoir les mouvements sociaux uniquement comme des phénomènes anti-institutionnels »[5]. Conscients des innovations importantes récemment introduites dans cette approche, désormais plus attentive aux dimensions culturelles de cadrage et d'attribution d'une signification aux opportunités politiques[6], nous nous attacherons ensuite à reconstituer les vocabulaires et les grammaires d'action qui ont récemment structuré le débat en tant – précisément – qu'éléments clés de ce processus politique. Enfin, nous reviendrons sur le détail de la nouvelle structure d'opportunités politiques qui s'est mise en place avec le deuxième gouvernement Prodi.

La rétention administrative et ses ennemis

En 1998, les CPTA ont été créés comme mesure complémentaire à l'expulsion et au blocage à la frontière, dans le but déclaré de contenir les flux d'immigration illégale. La réglementation instituée par la loi Turco-Napolitano prévoit que lorsque l'expulsion ne peut être effectuée immédiatement, le préfet de police ordonne la rétention administrative de l'étranger sans papiers dans le centre le plus proche. L'Italie voulait alors convaincre ses partenaires européens de sa détermination à entraver l'immigration clandestine dans l'espace Schengen, d'où une orientation sécuritaire votée notamment aux dépens du droit d'asile (qu'aucune loi organique ne réglemente).

L'organisation des CPTA a été ensuite modifiée par la loi 189/2002 (loi Bossi-Fini), présentée conjointement par les secrétaires de la Ligue du Nord et d'Alleanza Nazionale, adversaires politiques de longue date (principalement sur les questions de l'unité nationale et de l'aide au Mezzogiorno) ayant trouvé un point d'accord sur la politique migratoire du second gouvernement Berlusconi. La nouvelle loi a porté la durée maximale de rétention de vingt à soixante jours. Une fois passé ce délai, si l'étranger sans papiers n'a pu être renvoyé dans son pays (et s'il n'a pu bénéficier du droit d'asile, du fait des nombreux obstacles que la rétention pose à une demande en ce sens ou pour toute autre raison), il est relâché et la préfecture de police lui notifie qu'il dispose de cinq jours pour quitter le territoire italien. S'il n'obtempère pas, il encourt une peine d'incarcération d'une durée de six à douze mois. Après quoi il est à nouveau interné dans un CPTA, et ainsi de suite.

Auparavant, durant la première moitié des années 1990, les mobilisations en faveur des immigrés avaient essentiellement une dimension de réaction, d'antagonisme

5. Donatella della Porta, Mario Diani, *I movimenti sociali*, Rome, La Nuova Italia Scientifica, 1997.
6. Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

vis-à-vis des comités locaux et des acteurs politiques les plus xénophobes et sécuritaristes[7]. Malgré le grand nombre d'associations luttant pour l'intégration des étrangers et contre le racisme, les mobilisations étaient surtout locales, peu ou pas coordonnées à l'échelle nationale, encore moins au niveau transnational, et caractérisées par une attitude pragmatique[8], ainsi que par un recours au témoignage (répertoire habituel du bénévolat). S'ils avaient des rapports épisodiques avec les grandes organisations de gauche (syndicats, partis et fédérations du secteur associatif), les acteurs collectifs pro-immigrés qui se confrontaient alors avec le système politique ne voyaient pas en ce dernier un potentiel de soutien ; encore moins les associations d'immigrés qui, dénuées de ressources et d'opportunités politiques consistantes, avaient même du mal à se rendre visibles[9].

Ce n'est que dans la seconde moitié des années 1990 que la clandestinité est devenue une question politique : par de vastes campagnes médiatiques, la Ligue du Nord a tenté (avec succès, dans une part de l'opinion publique) d'établir une équivalence entre clandestinité et criminalité[10] ; de leur côté, les associations antiracistes[11] ont pris la défense des immigrés, réguliers ou clandestins. À partir de la loi Turco-Napolitano, la protestation contre les CPTA a fourni ainsi un terrain de lutte fédérant des collectifs aux cultures politiques très différentes et souvent divergentes, qui ont commencé à coordonner leurs actions sur la base d'une opposition commune (bien que diversement motivée) à la rétention administrative : on y trouvait des groupes antiracistes, la gauche libertaire, de nombreuses associations du volontariat catholique, mais aussi des ordres religieux ou des offices de pastorale comme la Caritas italienne. C'est durant cette période qu'ont débuté les premières manifestations et initiatives non conventionnelles contre les centres : expositions photographiques de témoignage, sit-in, veillées de prière, occupations, démontages.

En 2001, l'arrivée au gouvernement de Silvio Berlusconi, Umberto Bossi et Gianfranco Fini a modifié les opportunités politiques et favorisé l'entrée dans la protestation de nombreuses organisations de la gauche sociale-démocrate et réformiste. Quelques élus des grandes formations du centre-gauche ont également rallié la cause anti-CPTA à titre individuel, réduisant un peu l'écart entre partis et organisations de la société civile sur les questions migratoires. Plusieurs ONG et experts militants (juges de paix, avocats, journalistes, médecins)

7. D. della Porta, « Immigration and Protest », *South European Society and Politics*, 5 (3), 2000, p. 108-132.

8. De solidarité directe et de résolution immédiate des problèmes, plutôt que de représentation, de protestation ou de prise de parole.

9. Tiziana Caponio, « Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5), 2005, p. 931-950.

10. Roberto Biorcio, *La Padania promessa*, Milan, Il Saggiatore, 1997.

11. Il s'agissait d'associations comme SOS Razzismo (proche de RC) ou Nero ma non solo (proche du PDS), très actives dans les années 1990 mais qui disparurent à la fin de la décennie.

ont eux aussi rejoint les promoteurs de la mobilisation, qui se sont dès lors baptisés « mouvements pour la liberté de circulation et pour la fermeture des centres de détention des migrants » (le pluriel étant encore de rigueur pour signifier la diversité des motivations des acteurs). La lutte contre les centres de rétention est ainsi devenue un symbole, et non plus seulement la préoccupation d'une élite antiraciste composée d'une poignée d'intellectuels et (surtout) de travailleurs sociaux et militants libertaires : son répertoire d'action évoluant et se faisant plus conventionnel, elle s'est étendue au milieu étudiant et à des franges entières du syndicalisme, telles que la CGIL (équivalent italien de la CGT) et la Confederazione dei Comitati di Base (Cobas). Depuis lors, ces grandes centrales revendiquent explicitement la fermeture des CPTA et la CGIL précise même avoir dépassé « l'embarras » qui la poussait initialement à subordonner la solidarité à la légalité en refusant les répertoires de désobéissance civile ; seule une partie du monde catholique montre encore des réticences[12]. L'originalité de ce troisième stade de diffusion des mobilisations était donc, conformément à la tendance de l'époque, une transversalité faisant fi des rivalités politiques traditionnelles et brouillant progressivement les divergences idéologiques par lesquelles chaque organisation se définissait par rapport à la question migratoire[13].

L'un des principaux facteurs de mobilisation contre les CPTA était par ailleurs leur nécessaire localisation matérielle. Perçus par leurs opposants comme une violation scandaleuse des droits fondamentaux et comme l'effet pervers d'une mondialisation qui ne libéraliserait véritablement que la circulation des biens, les centres sont aussi un symbole enraciné localement. Présents au cœur des villes, ils offraient une occasion de mobilisation locale pour un enjeu global, favorisée par des réseaux d'interconnaissance denses et déjà constitués[14]. Dans de nombreuses villes, grandes ou moyennes, des comités citoyens contre la rétention administrative ont ainsi vu le jour, dont certains (le cas milanais est emblématique) ont signé avec la préfecture un accord – rarement respecté – leur octroyant un droit d'accès aux centres et de regard sur leurs bilans comptables et d'activité. Cette dimension locale des mobilisations est apparue clairement à

12. Mais ces divergences sont nettement moindres que celles observées – entre gauches catholique, sociale et libertaire – sur d'autres thèmes biopolitiques, tels que la fécondation *in vitro*.

13. Les coordinations contre les CPTA sont des contextes où les acteurs ne revendiquent pas de pureté idéologique ou l'identité qui leur est propre. Ceux qui y participent les définissent comme « le lieu du travail de réseau et donc de la médiation » : une prise de position non finalisée à confirmer leur position dans le champ politique. Inversement, même s'ils en partagent les objectifs, les groupes qui aspirent à augmenter leur visibilité et à renforcer leur image n'adhèrent pas à la démarche commune. C'est le cas de nombreuses associations catholiques qui, dépassées sur les questions humanitaires dont elles avaient jusqu'à peu l'apanage, craignent de perdre leur singularité.

14. Une configuration qui est par ailleurs caractéristique du mouvement altermondialiste, dont les objectifs globaux sont le plus souvent stratégiquement recadrés comme des enjeux locaux.

l'été 2005, lorsque tous les présidents de région du centre-gauche[15] ont souscrit à une demande de fermeture définitive des CPTA adressée au gouvernement. En effet, ce faisant, les élus régionaux n'allaient pas seulement à l'encontre de la majorité de Silvio Berlusconi, ils s'opposaient également aux secrétariats centraux de leurs propres partis, signalant ainsi le retour des tensions entre directions nationale et régionales qui caractérisent depuis des décennies la gauche italienne communiste et postcommuniste : les élus locaux invoquent traditionnellement la décentralisation et les spécificités régionales pour soutenir des mesures favorables aux droits sociaux, tandis que les candidats au gouvernement national cherchent à renforcer leur légitimité et leur stature politique par des choix modérés, guidés par la volonté de trouver un accord aussi large que possible, quitte à s'ouvrir à des arguments plutôt éloignés de la tradition de pensée – mutualiste et solidariste entre les travailleurs – qu'ils revendiquent.

Un nouveau mouvement pour les libertés civiles

L'année 2005 a été celle d'une transformation structurelle (ou quatrième stade) des mobilisations contre les centres de rétention : d'initiatives soutenues par des coalitions conflictuelles, elles ont progressivement pris la forme d'un véritable mouvement (unifié). Conformément à la définition processuelle des mouvements sociaux[16], leur action est devenue systématiquement collective, orientée contre des opposants extérieurs et fondée sur une identité partagée, tandis qu'auparavant les réseaux mobilisés étaient plus informels et les coalitions instables. D'un point de vue dynamique, il apparaît que c'est la construction graduelle d'une référence identitaire commune – une convergence symbolique vers un cadre revendicatif commun plus englobant, opérant une montée en généralité[17] universaliste de la question de l'enfermement des sans-papiers – qui a fait diminuer la conflictualité interne, et non l'inverse.

Un *master frame*[18] commun a donc émergé progressivement, alignant les diverses cultures politiques des acteurs (et en particulier celles de matrices catholique et marxiste laïque) sur la perspective de l'universalité des libertés civiles et de leur garantie par l'État de droit italien : les étrangers, même sans papiers, devaient voir respecter leurs droits fondamentaux, naturels et universels (pro-

15. Ils avaient été mobilisés par Nichi Vendola, seul président de région sous les couleurs de RC, à la tête des Pouilles.

16. Mario Diani, Ivano Bison, « Organizations, Coalitions, and Movements », *Theory and Society*, 33, 2004, p. 281-309.

17. Luc Boltanski, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990.

18. David A. Snow *et al.*, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, 51 (4), 1986, p. 464-481.

pres à l'homme et non au citoyen) ; plus précisément leurs droits à la libre circulation et à ne pas être enfermés pour une simple infraction administrative. Il s'agissait ainsi d'une double revendication faisant appel simultanément à un processus national de civilisation considéré comme irréversible et au jusnaturalisme rationaliste, qui ne devaient souffrir aucun état d'exception. D'où la véhémence face à l'externalisation en Libye, à partir de juillet 2005, des centres de rétention pour les *boat people* appréhendés sur les côtes siciliennes ou dans les eaux de Lampedusa : le mouvement y a vu une manœuvre du gouvernement Berlusconi pour s'affranchir des lois italiennes en sous-traitant sa politique migratoire à un pays non signataire de la Convention de Genève.

Mais cette double justification des droits des immigrés a surtout aidé le mouvement à s'engager dans un travail progressif de catégorisation, activité politique qui consiste à rapprocher sous un certain rapport des événements singuliers – tels que les témoignages individuels d'une violence subie – pour les mettre en série. La première conséquence de ce travail a été de faciliter l'articulation du mouvement contre la rétention à un mouvement altermondialiste italien en perte de vitesse, qui trouvait dans cette mobilisation l'occasion de se régénérer en délaissant la critique du néolibéralisme pour la défense des droits de l'homme [19]. Depuis, la lutte contre les CPTA a été également déclinée dans les termes d'un tiers-mondisme appelant – au nom d'une exigence rawlsienne d'égale liberté – à la libre circulation et à la globalisation des droits biopolitiques. La reformulation biopolitique de la question de la rétention a par ailleurs été à l'origine du succès militant d'une seconde mise en relation, historique, qui constitue désormais le fer de lance symbolique de la protestation : l'Italie est le pays européen où les centres sont le plus couramment qualifiés de dernier avatar de cette *forme-camp* constituant l'idéal-type de l'institution totale et dont les dictatures totalitaires du XXe siècle avaient fait leur principal instrument d'exercice de la violence. Le terme « lager », exclusivement utilisé au début par une fraction de l'extrême gauche, et récusé par la gauche institutionnelle comme une attaque inacceptable contre les fondements éthiques de la loi Turco-Napolitano, a été adopté ensuite par presque tous les critiques des CPTA. Si les deux promoteurs éponymes de la loi ont régulièrement dénoncé cet usage, celui-ci n'en a pas moins été renforcé par la popularisation en Italie des thèses de Giorgio Agamben, qui conceptualisent le camp d'internement

19. Il s'agit en fait de l'aboutissement d'un virage amorcé dès 2001, à la suite des exactions policières perpétrées durant le contre-sommet de Gênes et de la confluence des militants altermondialistes dans le mouvement pacifiste en formation, opposé aux guerres afghane et irakienne. Sur la propension du mouvement altermondialiste à formuler ses revendications comme un recours juridique, c'est-à-dire en termes non pas de progrès social mais de respect des droits institués, voir Donatella della Porta, Massimiliano Andretta, Lorenzo Mosca, Herbert Reiter, *Globalization from Below*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2006, p. 244.

comme instrument caractéristique du contrôle de l'État sur la « vie nue » de migrants privés de leurs droits et considérés comme surnuméraires[20]. Cette diffusion du terme, ébauchée dès novembre 1999 lorsque le quotidien communiste *Il Manifesto* a publié un « Appel à fermer les lagers pour immigrés », est devenue manifeste en juin 2006 avec le succès de *Lager italiani* de Marco Rovelli, ouvrage combinant le recueil de témoignages de la violence subie par les sans-papiers avec une présentation succincte des théories biopolitiques. Ce livre a été immédiatement adopté comme le *vade-mecum* du mouvement, son succès n'étant par ailleurs pas étranger au fait qu'il a été publié par un grand éditeur généraliste[21].

Ces divers registres argumentaires et prises de position morales apparaissent comme une revitalisation – par les opposants aux CPTA – d'une culture politique de gauche, libérale au sens premier du terme, pour laquelle la dignité humaine est étroitement liée à l'idée d'autonomie individuelle et de libre projet de vie, une conception – légitimée par l'interprétation rousseauiste de l'autonomie kantienne – selon laquelle le caractère vraiment humain des hommes s'affirme dans la liberté qui leur permet d'opposer leurs propres fins à celles qui leur sont imposées par la nature ou par la société[22]. Face à une critique aussi radicale, exigeant que la commune humanité des immigrés soit respectée comme telle, c'est-à-dire sans mise à l'épreuve préalable de leur identité, c'est l'existence même de la rétention administrative qui apparaît comme non négociable. Il ne s'agit pas d'en améliorer les conditions ou d'en réformer les modalités : le mouvement anti-rétention est strictement abolitionniste et le programme électoral du centre-gauche en avait pris acte en promettant « le dépassement » des CPTA dès son élection en avril 2006. Mais, compte tenu de l'indifférence, voire de l'hostilité que la majorité des Italiens réservent habituellement aux débats relatifs à l'immigration[23], la question de savoir pourquoi le nouveau gouvernement semble s'empresser d'honorer cette promesse-là plutôt qu'une autre reste entière.

---

20. Giorgio Agamben, *Stato di eccezione*, Turin, Boringhieri, 2003. D'autres acteurs du mouvement critiquent la rétention avec un argumentaire plutôt foucaldien, dénonçant les CPTA comme des « hétérotopies » cohérentes avec les lois antiterroristes comme avec les réformes du marché du travail, des techniques de gouvernement visant à produire des comportements optimisant le fonctionnement du marché. Voir Anna Simone, « Le frontiere dell'esclusione », *Sociologia del diritto*, 3, 2006, p. 131-138.

21. M. Rovelli, *Lager italiani*, Milan, Rizzoli, 2006.

22. L. Boltanski, « The Left after May 1968 and the Longing for Total Revolution », *Thesis Eleven*, 69, 2002, p. 1-20.

23. Dans leur ouvrage *Immigrazione e cittadinanza in Europa* (Venise, Quaderni Fondazione Nord Est, 2005), Ilvo Diamanti et Fabio Bordignon ont montré la spécificité italienne d'une peur face aux migrations internationales appréhendées dans une perspective sécuritariste et diffuse à hauteur d'un tiers dans toutes les classes d'âge.

L'action du gouvernement Prodi : les politiques migratoires comme priorité

L'abandon de la rhétorique sécuritaire, justifiant les CPTA et développée jusque-là par une partie des DS à l'unisson de la droite, au profit d'une mise en agenda immédiate d'importantes réformes structurelles a d'abord été motivée par une situation d'urgence comme tous les tournants précédents de la politique migratoire italienne. Selon le centre-gauche, la combinaison du laisser-faire et de la répression, caractéristique du quinquennat 2001-2006, se révèle en effet toujours plus inappropriée : elle est intenable financièrement, parce que la gestion des CPTA absorbe 70 % des fonds alloués à l'ensemble des politiques migratoires nationales ; intenable légalement, parce que le système maintient dans la clandestinité des centaines de milliers d'immigrés par ailleurs intégrés professionnellement (et échappant ainsi à l'impôt) ; et intenable humainement, parce que – outre les atteintes au droits de l'homme et au droit d'asile qu'elle engendre – la rétention administrative ne permet pas de réduire les flux de migrants entrant ou cherchant à entrer clandestinement en Italie. Au contraire, la situation a même empiré au cours de l'année 2006, car le renforcement du contrôle de la frontière hispano-marocaine depuis l'automne 2005 a détourné des dizaines de milliers de migrants africains vers la mer de Sicile.

Malgré l'état des comptes publics et les priorités économiques qu'il devait assumer par ailleurs, le gouvernement Prodi s'est donc empressé de réorienter la politique nationale en matière d'immigration. Au cours des quatre premiers mois de son mandat, il a tout d'abord augmenté les quotas annuels d'accueil, facilité le regroupement familial et mis en place une nouvelle campagne de régularisation, qui devrait concerner entre 350 000 et 400 000 sans-papiers travaillant déjà en Italie, majoritairement comme aides à domicile et employés de maison ; il a ensuite formulé une proposition de loi pour simplifier la procédure et abaisser de dix à cinq ans la durée de travail et de séjour légal en Italie nécessaire à la naturalisation[24], tout en mettant en place une commission d'enquête sur l'exploitation et les violences dont nombre de migrants sont victimes sur leur lieu de travail et en proposant l'attribution automatique d'un permis de séjour à tous les sans-papiers ayant enduré de tels traitements sur le territoire national. Par ailleurs, face au déferlement d'embarcations de fortune au cours de l'été 2006, le ministère de l'Intérieur a augmenté au maximum le contrôle des côtes italiennes

24. Selon le centre d'études de la Caritas, cette réforme bénéficierait immédiatement à plus d'un million d'étrangers.

et intensifié ses collaborations avec la Libye et le Maroc afin d'empêcher les *boat people* de prendre la mer. Le gouvernement a également ouvert une négociation avec l'Union européenne, en particulier avec le vice-président de la Commission chargée de la justice, de la liberté et de la sécurité, l'italien Franco Frattini, ainsi qu'avec l'agence européenne Frontex pour le contrôle des frontières. Considérant – à l'instar de l'Espagne et de Malte – que sa position géographique fait d'elle l'avant-poste de la lutte contre un problème qui concerne l'Europe entière, l'Italie a sollicité une coordination internationale des patrouilles maritimes, ainsi qu'un apport de fonds pour accueillir ou reconduire (selon les cas) les clandestins appréhendés en mer et arrêter les passeurs (désormais prioritairement visés par l'appareil policier et judiciaire).

Cet appel à l'UE explique que l'Italie se soucie en outre de réformer un régime national de rétention et expulsion des sans-papiers maintes fois dénoncé par le Parlement de Strasbourg et la Cour européenne des droits de l'homme, à la suite, entre autres, des pressions d'ONG italiennes toujours plus impliquées dans des actions d'*advocacy* au niveau européen[25]. Toutefois, les raisons principales d'un tel empressement doivent plutôt être ramenées à la délicate stabilité de l'actuelle majorité parlementaire, au sein de laquelle les CPTA sont un sujet de conflit désormais incontournable, qui oppose réformistes et abolitionnistes mais peut difficilement faire l'objet d'un compromis, du fait du succès public croissant et de la radicalisation humanitaire qu'a connus le mouvement anti-rétention. D'où l'institution en juillet 2006 de la commission d'enquête indépendante, censée aboutir à une évaluation *super partes* de la meilleure façon de « dépasser » les CPTA, et l'annonce corrélative de Giuliano Amato procrastinant toute réforme éventuelle – qu'il faudrait au moins six mois à ladite commission pour rendre son rapport[26].

En réaction, on observe une inflexion stratégique du mouvement pour les libertés civiles des sans-papiers, qui ne souhaite pas relâcher la pression exercée sur le gouvernement, même s'il prend acte de ses résolutions. Plus composite que jamais, le mouvement fédère désormais – à l'échelle nationale comme au niveau local – des experts juridiques de la première heure (comme l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione et le syndicat Magistratura Democratica), des experts médicaux (comme ceux de l'association milanaise Naga), des associations laïques d'entraide et sociabilité (l'ARCI), des centres

25. Conformément à une stratégie déjà éprouvée par d'autres ONG européennes. Voir Andrew Geddes, « Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), 2000, p. 632-649.

26. Anticipant sur les conclusions de la commission qu'il avait lui-même diligentée, G. Amato a affirmé dans *La Stampa* du 6 août 2006 qu'il croyait à la nécessité et à la possibilité d'un compromis politique sur la question de la rétention.

sociaux autogérés, des organisations altermondialistes, des partis politiques, des syndicats et des associations religieuses ; tous solidement coalisés dans la poursuite d'une revendication abolitionniste. Ainsi, adaptant leurs stratégies à l'alternance politique tant attendue, les comités locaux – de plus en plus institutionnalisés comme instances de mobilisation citoyenne et de contre-expertise [27] – concentrent aujourd'hui leurs revendications sur la levée du secret qui entoure encore souvent le fonctionnement des CPTA et les populations qui transitent par ces centres.

Convaincu que la transparence et l'accès des associations aux centres obligeraient à un audit impartial qui ferait apparaître la rétention comme une absurdité humaine et financière, le mouvement est bien décidé à obtenir une évolution en ce sens et a supervisé de près les déplacements de la commission Mistura, dénonçant dès le 19 juillet la visite du centre de Lampedusa, vidé pour l'occasion [28]. Durant les mois suivants, les travaux de la commission ont suscité des manifestations et des démonstrations militantes dans chaque ville où elle se rendait, provoquant une implication croissante des institutions locales et la contraignant à inscrire dans son rapport final (rendu en janvier 2007) la demande de transparence et d'accès aux centres relayée par les associations et les élus. Toutefois, la principale proposition de la commission est d'opérer le « dépassement » juridique des CPTA en transférant progressivement l'ensemble de leurs compétences administratives à un système unique d'accueil et d'identification des demandeurs d'asile et des réfugiés, qui serait non coercitif pour la majorité des sans-papiers [29] et nettement moins qu'aujourd'hui pour ceux refusant de s'identifier. Matériellement, cette réforme impliquerait la conversion de certains CPTA en structures de secours, d'accueil et d'orientation rapide des migrants et le démantèlement-remplacement des centres qui sont inadaptés à ces nouvelles fonctions. Le rapport n'a donc pas manqué de susciter les critiques du mouvement, qui lui

27. Contrairement à la France, dont la longue histoire de pays d'accueil a suscité la création au cours du XXe siècle de plusieurs organisations de défense des droits des étrangers (telles que la Cimade, le GISTI et l'Anafé) aujourd'hui fortement engagées dans l'opposition à la rétention administrative, la création d'organisations italiennes spécifiques est beaucoup plus récente et leur visibilité publique bien moindre. C'est aussi ce qui explique la constitution de coalitions entre organisations de gauche dont le but originel était tout autre, l'élargissement de la base du mouvement anti-rétention et sa plasticité locale ayant permis de compenser son manque de structuration formelle.

28. Selon les données du ministère de l'Intérieur, 10 414 personnes ont transité par le centre de Lampedusa entre le 1er janvier et le 31 juillet 2006 et 12 102 clandestins ont par ailleurs été appréhendés le long des côtes de Sicile.

29. Éviteraient ainsi la rétention administrative : les anciens détenus sortant de prison et les sans-papiers appréhendés à nouveau après une première expulsion, qui se verraient immédiatement signifier leur expulsion ; mais aussi les immigrés exerçant une activité d'aide à domicile, ceux qui seraient entrés régulièrement sur le territoire italien mais dont le visa serait périmé, ceux qui auraient activement collaboré à leur identification, les mineurs et les familles nécessitant une assistance sociale immédiate, ainsi que tous les sans-papiers pouvant justifier de leur intégration socioéconomique et ne présentant pas de danger pour la sécurité, dont la régularisation serait facilitée et accélérée.

reproche de motiver ses injonctions réformistes par les manques d'efficience et de fonctionnalité des CPTA, sans examiner la question de leur anticonstitutionnalité et l'urgence d'y remédier. Inversement, d'autres représentants de la majorité gouvernementale continuent de plaider pour le maintien d'un régime (réformé) de rétention administrative en affirmant, à l'instar de Massimo Livi Bacci (démographe renommé et sénateur des DS) : « Fermer les centres est impossible : identifier les clandestins sans nom et en assurer l'expulsion, si la loi le prévoit, est un devoir à l'égard de la sécurité des citoyens ; c'est une obligation envers les autres pays européens ; c'est une façon de rassurer l'opinion publique »[30].

La situation politique est toutefois très fluide et la question des CPTA est non seulement prioritaire pour le gouvernement, mais continue à faire l'objet de négociations actives. Il est remarquable que la majorité s'accorde aujourd'hui à vouloir circonscrire et réduire les fonctions de la rétention : une position qui était encore inenvisageable à quelques mois des élections. Giuliano Amato, qui réaffirmait en octobre 2006 sa détermination à ne pas fermer les centres, semble avoir infléchi sa position sous l'influence de Paolo Ferrrero, ministre de la Solidarité sociale (et donc en charge de l'immigration) issu de RC. Or la continuité des mobilisations contre la rétention, telles que la manifestation qui a réuni le 3 mars 2007 dans les rues de Bologne plus de 10 000 militants proches des centres sociaux autogérés, a elle-même pesé sur les prises de position de RC. Entre le 9 novembre 2006 et le 29 janvier 2007, Paolo Ferrero a parcouru tout le pays afin de rencontrer les associations qui s'occupent d'immigration ; il a été accueilli partout par des manifestations et s'est vu remettre des rapports d'expertise de la société civile lui rappelant l'urgence de fermer les CPTA. À chaque fois, les documents étaient souscrits par un ensemble unanime d'acteurs sociaux, d'une ampleur jamais égalée jusque-là. Par ailleurs, comme les ministres Amato et Ferrero sont désormais conjointement chargés de la rédaction d'un nouveau décret-loi sur les politiques migratoires, il leur revient de s'entendre sur une position commune. Se profile ainsi une conjoncture favorable à l'adoption officielle du compromis suggéré par le rapport Mistura, même si cette perspective est dénoncée comme insuffisante et contestée par le mouvement pour l'abolition de toute forme de rétention administrative, dont la capacité à se faire entendre dans la rue comme au Parlement ne cesse de progresser et qui s'attaque désormais autant au caractère coercitif qu'au statut administratif des procédures de rétention et d'expulsion. Celles-ci devraient devenir sous peu des prérogatives exclusives de l'autorité

30. *La Repubblica*, 2 mars 2007.

judiciaire (comme le prescrit d'ailleurs l'article 13 de la Constitution italienne), rendant à l'Italie son rôle symbolique d'avant-poste européen contre toutes les formes d'enfermement[31]. ■

Bruno Cousin est doctorant à l'Observatoire sociologique du changement (FNSP/CNRS) et au Département de sociologie et recherche sociale de l'Università degli Studi de Milan-Bicocca (Italie). Il est par ailleurs ATER au Département de science politique de l'Université de Paris 8 Vincennes Saint-Denis, où il enseigne la sociologie politique. Il rédige actuellement une thèse sur « Cadres d'entreprise et quartiers de refondation à Paris et Milan : contribution à l'analyse différenciée du rapport des classes supérieures à la mixité socio-spatiale et aux dynamiques d'auto-ségrégation », et est notamment le coauteur (avec Eduardo Barberis et Francesco Ragazzi) de « La Gauche gouvernementale italienne et ses politiques d'immigration », dans Piero Caracciolo (dir.), *Libéraux, et de gauche. Les politiques publiques en Italie entre 1992 et 2001*, Paris, Editions Rue d'Ulm, 2008 (à paraître). Adresse électronique : **bruno.cousin@sciences-po.org**

Tommaso Vitale est chargé de recherche au Département de sociologie et recherche sociale de l'Università degli Studi de Milan-Bicocca (Italie), où il enseigne la programmation des services sociaux et le développement local. Il est également chercheur associé au Groupe de sociologie politique et morale (EHESS). Ses recherches portent sur les mouvements et conflits urbains, le changement des cultures politiques, l'analyse comparée du traitement administratif des Roms et plus généralement sur les rapports entre l'État et la violence. Il a dirigé récemment les ouvrages suivants : *In nome di chi ? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milan, Franco Angeli, 2007 ; *Alla prova della violenza. Introduzione alla sociologia pragmatica dello Stato*, Editori Riuniti, Rome, 2007 ; *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, Milan, Franco Angeli, 2007 (avec Vando Borghi). Adresse électronique : **tommaso.vitale@unimib.it**

31. Voir Franco Basaglia, Franca Basaglia Ongaro (dir.), *Les criminels de paix*, Paris, PUF, 1980.