PATRICK WEIL

La politique française d'immigration

A la politique d'immigration on demande aujourd'hui beaucoup. Certains, très nombreux, lui demandent de résoudre les problèmes créés par la crise, et notamment le chômage. Pour d'autres elle est le symbole qui permet de différencier dans notre société ceux qui sont démocrates et républicains de ceux qui ne le sont plus. C'est que, touchant à la fois à l'un des éléments constitutifs de la communauté politique, la nationalité, et à des valeurs qui la dépassent, celles des droits de l'homme, de la liberté ou de la fraternité, elle a pris une dimension symbolique très forte qui a mobilisé différents acteurs les uns contre les autres. A d'autres périodes de l'bistoire de France, surtout depuis le milieu du XIXe siècle à partir duquel apparaissent les premiers éléments d'une politique d'immigration, on a demandé alors à la politique d'immigration de satisfaire les besoins économiques ou militaires, ou de compenser des carences démograpbiques.

Au-delà de ces demandes variées et souvent contradictoires, compliquées par la dimension internationale du problème, nous voudrions nous interroger sur l'émergence d'une politique d'immigration en France, c'est-à-dire sur la production d'une stratégie d'action sociale, coordonnant à travers une réglementation publique ou l'attribution de ressources des décisions appliquées aux grands problèmes de la politique d'immigration que sont, outre la gestion des flux, le traitement égalitaire ou discriminant qui est appliqué par l'ensemble des autorités publiques concernées aux ressortissants autorisés à séjourner légalement.

L'histoire de la politique d'immigration nous fera distinguer

plusieurs périodes, au cours desquelles vont se dégager des logiques d'action sociale, différentes en situation d'offre d'immigration de celles qui existeront en période d'absence d'offre[1].

1 / De 1850 à 1938, les autorités publiques répondent aux problèmes posés par le séjour des étrangers, au coup par coup, par la création de nouveaux instruments qui ne peuvent être reliés entre eux par une logique cohérente.

2 / Au cours de la période qui va de 1938 à 1945 se constitue, en situation d'offre, une logique d'action sociale, qui mêle impératif économique et impératif démographique, tandis que les flux d'origine politique vont se voir appliquer une réglementation particulière.

3 / Entre 1945 et 1974, la logique adoptée est mise en œuvre et produit des effets réels différents des effets désirés.

4 / Enfin de 1974-1987, devant la diminution puis la suppression de l'offre, vont se succéder très rapidement des stratégies souvent très divergentes de politiques publiques qui permettront l'apprentissage et la création d'une règle du jeu de la politique d'immigration en période de récession économique.

I. — DE 1850 À 1938 : DES RÉPONSES AU COUP PAR COUP

A partir de 1850 les premières vagues d'immigrations se produisent sous l'effet de la révolution industrielle[2]. C'est seulement à compter de 1880 que les droits (principalement civils) des étrangers, jusqu'alors peu différents de ceux des Français, vont évoluer sous l'effet cumulatif du caractère massif de cette immigration, du début du *welfare state*, et de besoins d'ordre militaire. Les étrangers, résidents et travaillant, sont contraints d'effectuer en 1888 et 1893 des déclarations aux mairies de leur domicile, tandis qu'au même moment certains droits sociaux sont accordés de façon discriminatoire aux seuls Français. Par ailleurs, le code de la nationalité intègre dans la nationalité française les enfants nés en France afin qu'ils soient dans l'obligation d'effectuer leur service militaire.

Avant-guerre, vont apparaître les premières conventions internationales entre des pays fournisseurs de main-d'œuvre et la France pays d'accueil. Elles garantissent aux salariés étrangers le même

1. Les autorités publiques avec les employeurs sont considérés comme les offrants et les étrangers comme les demandeurs.

2. Sur cette première période de l'histoire de la politique d'immigration voir, par exemple, Gérard Noiriel, *Le Creuset français*, chap. 2, Ed. du Seuil, 1988.

niveau de rémunération qu'aux salariés français, assurant ainsi à la fois aux Etats étrangers des garanties sur le niveau des transferts financiers et le maintien d'une relation d'allégeance avec leurs ressortissants et, aux organisations syndicales françaises, des assurances sur les risques de concurrence déloyale. La guerre de 1914-1918 voit les pouvoirs publics prendre en charge pour la première fois, sous l'égide du ministère de la défense, le transfert massif d'une main-d'œuvre essentiellement coloniale qui sera affectée aux besoins de la défense nationale.

Dans l'entre-deux-guerres, l'immigration économique va subir les à-coups de la situation de l'emploi.

Elle se développe d'abord dans les années 1920, sous l'égide de la Société générale d'Immigration à laquelle la majorité de bloc national a transféré les principales compétences que l'Etat en matière de recrutement de main-d'œuvre s'était attribuées : de 1924 à 1930, celle-ci introduit 400 000 étrangers. Les phases de dépression économique année 1926, et surtout années 1930, provoqueront l'arrêt temporaire des flux migratoires et un contrôle plus sévère de l'immigration installée ; le retour forcé des immigrés est parfois organisé. Entre 1931 et 1936 la présence étrangère en France se réduit de 2 890 423 à 2 453 507 étrangers. En 1926, par exemple, l'emploi des étrangers démunis de carte d'identité est interdit.

En 1932, une loi contingentant l'emploi des travailleurs étrangers dans l'industrie est adoptée ; elle sera mise en œuvre très lentement et remise en cause en 1938.

Les années 1930 voient l'émergence d'un contrôle de l'accès des étrangers aux professions libérales (loi Aumbruster sur la médecine, en avril 1933, sur les commerçants, textes de 1935, 1938 et 1939)[3]. Mais, dans l'agriculture, l'immigration se poursuivra pendant cette période car les besoins y subsistent.

L'arrivée au pouvoir du Front populaire ne change pas le contenu des politiques publiques ; elles seront mises en œuvre plus libéralement dans certains domaines : suppression des retours forcés, régularisation des clandestins marocains, meilleur accueil des réfugiés. Dans ce dernier domaine cependant, celui de l'immigration politique, il y aura une continuité de la réglementation nationale qui progressivement renforcera les garanties accordées aux réfugiés politiques conformément à ce que Herriot avait appelé la « tradition républicaine de la France ». Mais à aucun moment l'existence d'une

3. Cf. sur tous ces points Ralph Schor, *L'opinion française et les étrangers 1919-1939*, Publications de la Sorbonne, 1985, p. 577 à 609.

cohérence d'ensemble ou d'une coordination des politiques publiques n'apparaît dans cette période. C'est, selon le cas, la pression de l'opinion publique, celle des entreprises, le jeu des Etats d'origine qui feront varier les règles applicables.

II. — DE 1938 À 1945 : LA MISE AU POINT D'UNE COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans les années 1930 certains auteurs ou parlementaires en avaient évoqué la nécessité. Ce n'est qu'en 1938 que l'occasion apparaît de la réaliser ; un sous-secrétariat d'Etat à l'immigration attribué à Philippe Serre est créé dans le gouvernement de Chautemps et maintenu dans le deuxième gouvernement de Léon Blum. Celui-ci s'inspire pour agir d'une logique d'action sociale développée notamment par Georges Mauco dès 1937[4] ; il s'agit d'une synthèse entre l'impératif démographique, qui prend en compte un optimum de population destinée à être assimilée, et l'impératif économique, qui use, comme critère, des besoins à satisfaire en matière de main-d'œuvre, délaissant l'origine ou le statut familial. Pour Mauco, et par la suite pour Philippe Serre, il s'agit tout à la fois de privilégier une immigration utile mais assimilable. L'utile est celle qui donnera à la France les travailleurs agricoles ou industriels qui lui font défaut ; à l'inverse de celle qui lui apporterait des artisans, des commerçants, des professions libérales où la concurrence existe déjà. L'assimilable est celle qui vient des pays ethniquement, religieusement, culturellement les plus proches de la France, donc européenne, à l'inverse d'une immigration africaine ou asiatique.

Les quatre projets mis au point, par le sous-secrétariat d'Etat, constituent les éléments structurants d'une politique cohérente. Ils visent à la création, d'une part, d'un Office national d'Immigration chargé de la sélection ethnique et professionnelle de nouveaux migrants, d'autre part, d'un statut juridique de l'étranger, et différencie l'immigration ayant vocation à l'assimilation et qui, sélectionnée de façon draconnière, se verrait attribuer un statut privilégié de l'immigration temporaire plus libéralement admise mais doté d'un statut précaire. Afin d'éviter la concurrence des juifs étrangers dans

4. Georges Mauco, auteur de la première thèse sur l'immigration, sera membre du Cabinet de Ph. Serre. Il sera secrétaire général du Haut Comité de la Population de 1946 à 1970. Le texte auquel il est fait référence est celui d'une conférence prononcée le 28 juin 1937 portant sur l'assimilation des étrangers en France, dans un colloque organisé par la Société des Nations.

certaines professions tertiaires, un projet visant à leur installation dans les campagnes était prévu. Cette politique devait être impulsée par des institutions administratives nouvelles créées à cet effet.

Faute surtout de temps, la réalisation de ces projets ne voit pas le jour.

En 1945, en revanche, l'occasion n'est pas manquée ; la logique du changement social qui inspire le Haut Comité de la Population, recréé à la libération par le général de Gaulle, s'inspire directement de celle de 1938 et des premiers textes de Georges Mauco.

Un projet d'instruction envoyé aux services se propose de recruter des étrangers sélectionnés selon des normes professionnelles, sanitaires, de localisation géographique et surtout selon un ordre de désirabilité ethnique. La nouvelle immigration devra comprendre : 50 % de Nordiques + 30 % de Latins du Nord + 20 % de Slaves.

Le premier projet d'ordonnance soumis à l'avis des ministres intéressés propose de réglementer l'ensemble des aspects de la politique d'immigration :

— pour l'introduction, il prévoit la création de l'Office national d'Immigration ;
— pour le séjour, il institue une carte de pérégrin étranger-franc à validité permanente qui se différencie de la carte de résident ordinaire valable un an ;
— des droits sociaux égaux (sauf allocation de salaire unique) sont accordés aux étrangers ;
— enfin, le projet inclut également des modifications de la nationalité.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 finalement adoptée couvre un champ plus restreint et ne traite que de l'introduction de l'entrée et du séjour des étrangers. L'ONI est créé et l'Etat reprend ainsi le monopole de l'introduction.

Trois types de cartes de séjour ayant chacune une durée de validité différente (un, trois et dix ans) sont instituées et l'étranger se les verra progressivement attribuer selon la durée de son séjour.

La principale novation est la création d'un double titre, un pour le séjour et un pour le travail à l'initiative du ministre de l'intérieur. Celui-ci avait exprimé son souci de n'appliquer pour le contrôle de l'assujetti et la délivrance de titre de séjour que des critères d'ordre public, en se dégageant ainsi du critère de la situation de l'emploi utilisé par le ministère du travail en période de chômage. « On voit ainsi fréquemment des étrangers qui séjournent en France depuis de longues années et qui appartiennent incontestablement à la

catégorie des résidents telle qu'elle est définie dans le présent texte, munis de titres de séjour de durée précaire, parfois inférieure à un an, pour le seul motif que le chômage sévit dans leur profession et que le service de main-d'œuvre ne leur délivre, en conséquence, que des visas de très courte durée. »[5]

Par ailleurs, l'immigration des familles, souhaitée par les autorités publiques dans une logique démographique, est organisée dans d'autres textes et la réglementation de la nationalité est organisée dans une ordonnance spéciale.

La politique d'immigration dispose alors d'une structuration juridique cohérente et d'une logique de changement social.

III. — 1945-1974 : LA MISE EN ŒUVRE

Ce dispositif va être mis à mal sous l'effet :

a / d'une concurrence dans l'offre internationale d'émigration ;
b / du rôle déterminant du système d'action économique ;
c / de problèmes de mise en œuvre.

A — Le recrutement de ressortissants *allemands* qui faisaient partie de la première catégorie dans l'ordre de désirabilité se heurte à l'hostilité de l'opinion publique. Pour les Italiens, la faible attraction de l'offre française, la concurrence avec une offre étrangère de meilleure qualité contribuent à freiner l'immigration. Une offre de meilleure qualité provenant de Suisse et de certains pays de l'Est attire la demande italienne de « bonne qualité ».

B — Une certaine contradiction existe dans la logique d'action sociale : la France voulait faire venir des familles jeunes pour lesquelles des logements étaient nécessaires, alors que ce sont les nécessités de la reconstruction et donc la pénurie de logements qui incitent les acteurs économiques à faire appel à des immigrés qui ne peuvent être, faute de logements d'accueil, que célibataires...

Par ailleurs les autorités publiques, soucieuses de l'équilibre économique financier du pays, émettent des restrictions sur les sorties de devises.

C — Ainsi les demandes provenant principalement de l'Italie du Sud, de mauvaise qualité aux yeux des autorités publiques fran-

5. Archives du ministère du travail.

çaises, seront acceptées. C'est de l'Italie, puis d'Algérie que viendront, jusqu'à la fin des années 1960, les plus forts flux d'immigrants vers la France.

L'année 1956 représente un nouveau tournant ; les besoins des entreprises augmentent et l'impératif démographique va céder explicitement la place à la logique économique. Jusqu'en 1967-1968 la dimension sociale des problèmes des immigrés sera presque complètement négligée.

L'interaction avec le système d'action politique interne et international va, par ailleurs, influer sur l'origine des migrants. A partir de 1956 les autorités publiques françaises vont prendre acte de la lourdeur et de l'inefficience du système d'action d'introduction en officialisant le système des régulations.

A partir du début des années 1960, l'immigration espagnole dépasse l'immigration italienne pour représenter, en 1961, plus de la moitié des introductions.

Par ailleurs, l'attribution en 1946 d'un nouveau statut aux ressortissants musulmans d'Algérie, instituant la liberté de circulation, avait facilité le séjour, en métropole, de travailleurs algériens.

En 1962 il y a 330 000 travailleurs algériens musulmans en France métropolitaine. A partir de l'indépendance algérienne, la clause des accords d'Evian qui prévoyait, à la suite de garanties demandées avec insistance par les autorités françaises, la libre circulation entre la France et l'Algérie pour les ressortissants des deux pays va s'appliquer. De nombreux travailleurs de nationalité algérienne, confrontés dès la fin de 1962 à une situation économique interne difficile, traverseront la Méditerranée pour venir en France, bénéficiant d'un statut privilégié. L'offre de travail vers l'Algérie se trouve donc, de façon imprévue, largement ouverte juridiquement.

Les autorités françaises spécialisées dans la politique démographique vont chercher à partir de 1962 à la freiner progressivement :

a / par la renégociation des clauses de libre circulation ;
b / par une politique d'introduction d'une immigration en provenance d'autres pays (Maroc, Portugal, Yougoslavie...).

A — Dès septembre 1962 les demandes françaises sont adressées aux autorités algériennes en vue de la renégociation de la clause sur la libre circulation. Cette renégociation aboutit à un premier accord : les accords Nekkache-Grandval du 10 avril 1964, remis en cause par le président Houari Boumedienne dès son arrivée au pouvoir en 1965 ; le nouvel accord d'octobre 1968 soumet l'immigration

des ressortissants algériens à un contrôle plus strict des deux Etats et prévoit un contingentement annuel de l'immigration algérienne fixé à 35 000. Il est renouvelé en 1971 et le contingent, réduit à 25 000 par an pendant deux ans, jusqu'en 1973, est accepté par une décision politique du président Pompidou.

B — Du côté de l'offre concurrente, des négociations avaient abouti dès 1963, avec le Maroc, à un accord de main-d'œuvre. Mais, surtout, les autorités françaises vont systématiquement favoriser l'immigration clandestine des Portugais fuyant au cours des années 1960-1970 le chômage et les guerres coloniales ; des instructions en ce sens sont données aux postes frontières.

L'émergence d'un enjeu social et politique

Avant 1968, la politique sociale en direction des étrangers est peu développée. Une délégation à l'action sociale, dépendant des Services du Premier ministre, coordonne et dirige l'action. L'outil principal de cette action est le Fonds d'Action sociale (pour les travailleurs migrants) créé en 1958 et destiné initialement aux travailleurs algériens. Dès le milieu des années 1960, se pose le problème du financement d'une action sociale spécifique. En 1964, puis en 1966, deux propositions d'affecter une part du 1 % logement et du 1 % attribué à la formation professionnelle, au FAS, sont reprises. En tout état de cause, les financements existants sont très insuffisants pour résorber, par exemple, l'habitat insalubre qui s'est créé tout autour des grandes villes.

C'est Mai 1968 qui mettra à l'ordre du jour la question des conditions de vie et d'exploitation de la main-d'œuvre étrangère. Les organisations de gauche, et d'extrême gauche en font un enjeu, rendant ainsi le coût social potentiel de l'immigration plus élevé.

A Noël 1970, l'incendie d'un bidonville en région parisienne et la mort de quatre travailleurs maliens provoqua la mise sur agenda gouvernemental de l'ensemble des problèmes de la politique d'immigration. C'est une véritable stratégie d'action sociale qui est mise au point au cours des nombreuses réunions qui se tiennent à l'Hôtel Matignon tout au long des années 1970-1971-1972[6]. Dans le même

6. Archives ministère du travail, TR.20.161, 22 janvier 1970, 30 janvier 1970, 6 et 12 mai 1970, 19 novembre 1970, 26 novembre 1970 sur les problèmes généraux de l'immigration, le statut social de l'immigré, le statut de l'immigration africaine, le logement et le statut social de l'étranger.

temps, une politique de contrôle de l'entrée de la main-d'œuvre étrangère se développe progressivement.

Après les premières mesures prises en 1968, la circulaire Marcellin-Fontanet tente en 1972 de lier la régularisation d'un travailleur étranger à la possession d'un logement ; elle est combattue pour des raisons opposées par le patronat, dont les coûts financiers s'aggraveraient, et par les syndicats qui la perçoivent comme une tentative de contrôle social.

L'immigration algérienne a été stoppée en septembre 1973 ; lorsqu'en 1974 l'immigration est suspendue par les autorités publiques françaises, la montée du chômage et la menace de récession ont servi de facteurs déclenchants.

Ces problèmes, s'ajoutant aux problèmes sociaux, vont faire de l'immigration un enjeu explosif des années suivantes.

IV. — 1974-1987 : L'INVENTION D'UNE RÈGLE DU JEU EN PÉRIODE D'ABSENCE D'OFFRE

La période qui s'ouvre est nouvelle. Jamais avant-guerre, pendant les temps de récession, des stratégies cobérentes n'avaient pu être mises au point. Si, pendant la période d'offre, la logique d'action sociale mélangeait impératifs démographique et économique, ce dernier dominant la mise en œuvre, ce sont, en période d'absence d'offre, les contraintes d'ordre international et d'ordre politique interne qui vont s'imposer dans la mise au point d'une nouvelle règle du jeu. En un laps de temps très court, cinq stratégies différentes vont être tentées, très sensibles dans leur variation à la dimension politique du problème, avant que la logique particulière du système d'action n'impose ses règles. Les changements de stratégies vont ainsi se produire au moment du changement des majorités présidentielles ou parlementaires en 1981 et 1986 ou après des élections municipales (1977-1983) qui sont perdues par les majorités politiques en place.

a / Lors du conseil des ministres du 3 juillet 1974, le gouvernement français décide sur proposition du nouveau secrétaire d'Etat chargé des travailleurs immigrés, André Postel-Vinay, de suspendre l'immigration (des travailleurs et des familles).

Ainsi s'ouvre la première phase.

A ce même conseil des ministres, le secrétaire d'Etat fait adopter, en contrepartie des mesures prises à l'égard des étrangers qui voudraient venir s'installer en France, des mesures en faveur de ceux

qui sont installés depuis longtemps sur le territoire national. André Postel-Vinay prévoit une crise longue qui, touchant de plein fouet les pays en voie de développement et les pays occidentaux, implique un arrêt complet des flux ; il craint en même temps le risque d'explosion sociale que constituent les conditions de vie de nombreux étrangers dans les banlieues des grandes villes. Le logement est pour le secrétaire d'Etat le domaine de l'action sociale où les autorités publiques doivent faire un effort massif d'allocations de ressources. Parce que les mesures prises en faveur du logement ne sont pas à la hauteur de ses exigences, et parce que les mesures restrictives ne pouvaient pas rester sans « contrepartie »[7] le nouveau secrétaire d'Etat remet au Président de la République sa démission.

b / Une nouvelle phase commence. Le remplacement, en juillet 1974, d'André Postel-Vinay par Paul Dijoud ne se traduit pas par un changement de stratégie. Ce dernier va, jusqu'en 1977 principalement, s'efforcer d'adapter les deux axes principaux de la politique de son prédécesseur aux contraintes de la politique extérieure et à une analyse de la crise relativement différente. L'incertitude sur la durée et la nature de la crise économique divise alors les décideurs publics. Dans la conduite de la politique d'immigration, il va donc s'agir de préserver les possibilités de faire redémarrer des flux mais de façon contrôlée. Cette hypothèse habitera les décideurs jusqu'à la fin 1976.

En matière de flux, l'arrêt de l'immigration est provisoirement maintenu pour les travailleurs mais progressivement abandonné pour les familles. Des contacts sont pris avec le Maroc, le Portugal, la Tunisie, la Yougoslavie à l'effet d'une réouverture de l'immigration.

Les travaux préparatoires du VIIe Plan prévoient de 20 000 à 50 000 entrées de travailleurs par an. Chiffre significatif même s'il est en diminution par rapport à la période précédente (moyenne : 75 000 entrées entre 1970 et 1975). En échange, la collaboration avec les pays d'origine est demandée pour le contrôle des flux.

Le secrétaire d'Etat obtient, par ailleurs, la création d'une mission judiciaire de lutte contre les trafics de main-d'œuvre instrument de lutte contre l'immigration clandestine. Tout en tentant de faire de la politique sociale qu'il va mener un élément de renforcement de la légitimation du nouveau Président de la République dans l'électorat de la gauche, puisqu'il s'agit d'augmenter les droits et ressources des immigrés, il va en faire aussi un moyen de satisfaire

7. Cf. Interview de M. André Postel-Vinay parue dans *Le Monde*, 24 septembre 1974.

les Etats d'origine, puisqu'il s'agit d'augmenter le contrôle de leur population impliquée ; il va, en outre, laisser ouverte une porte sur le retour.

En matière sociale, une politique active est donc menée. Le régime des titres de séjour et de travail est rationalisé et des intentions libérales de mise en œuvre sont affichées sans toujours se réaliser. C'est en matière de logement de formation professionnelle et d'action culturelle que des efforts importants durant depuis parfois quinze ans sont effectués. En matière de logement, la contribution de 0,9 % des employeurs à l'effort de construction est portée à 1 % dont 0,2 % seront affectés à un fonds exclusivement réservé au logement des étrangers. Les politiques d'adaptation scolaire, de formation professionnelle sont développées en liaison avec les Etats d'origine. C'est aussi le cas pour la politique culturelle. La création de deux organismes chargés de promouvoir les cultures d'origine se fait en collaboration avec les Etats d'origine qui sont, par exemple, invités à fournir des émissions de télévision. Quant à la politique de développement de l'Islam, elle est favorisée et conçue de façon ambiguë, c'est-à-dire en la cantonnant dans les entreprises, dans un statut non public très spécifique par rapport aux autres religions ; avec l'idée qu'au moment où les droits des salariés étrangers deviennent équivalents à ceux des Français, le développement de l'Islam sera moins dangereux pour le climat social des entreprises que le développement de la CGT. Ainsi, dans toutes les politiques où aurait pu être en jeu une autonomisation de l'étranger par rapport à sa dépendance à l'égard de l'Etat d'origine, c'est la dépendance qui est choisie.

La logique du secrétariat d'Etat aux immigrés est perçue de façon négative dans une partie du public national du fait de l'action que mène, de façon concomitante, le ministre de l'intérieur dans le domaine de l'ordre public. Au cours de cette période, les difficultés de conditions de vie et de travail provoquent une mobilisation des immigrés eux-mêmes et des organisations syndicales ou politiques qui ont décidé de faire de ces problèmes un enjeu. En réaction, une politique active d'explosion du ministre de l'intérieur est menée.

c / La phase suivante (1977-1981) sera marquée par un changement d'orientation stratégique. L'influence déterminante de la situation économique en est explicitement la cause. La stratégie économique gouvernementale intègre, à partir de 1978, le départ d'un nombre important d'immigrés remplacés à leur poste de travail par des Français. Après les résultats des élections législatives de

mars 1978, la préparation des élections présidentielles à l'occasion de laquelle le problème du chômage risque d'être un des enjeux déterminants de l'éventuelle campagne du Président sortant a pu également jouer un rôle.

Dès son arrivée au secrétariat d'Etat, en mars 1977, Lionel Stoléru met l'accent de la nouvelle politique sur les retours. Jusqu'en mars 1978, il ne s'agit que d'octroyer une *aide au retour volontaire* uniquement destinée d'abord aux chômeurs, puis étendue par la suite aux autres travailleurs ayant exercé un emploi pendant au moins cinq ans, désireux de regagner leur pays d'origine : les résultats sont minces et concernent surtout les pays de l'Europe du Sud.

Dans le même temps avaient été prises des décisions visant à tarir les voies de passage restées praticables entre la catégorie des étrangers irréguliers, et celle de ceux qui sont installés régulièrement en France.

Pour les familles, par exemple, le décret du 10 novembre 1977 (qui sera annulé le 8 décembre 1978) revient sur la réglementation libérale de 1976, en prenant pour modèle la législation allemande ; il propose de réglementer non pas l'entrée des familles sur le territoire national, mais l'exercice par celle-ci du droit de travailler. En outre, la politique d'inscrtion est réduite et réorientée vers les nouveaux objectifs de la stratégie générale : réorientation des crédits du FAS sur la formation professionnelle-retour, mise à l'étude de la suppression du réseau national d'accueil.

En mars 1978, les autorités françaises décident de mettre en place un mécanisme de *retours organisés et forcés* d'une partie de la main-d'œuvre étrangère installée jusque-là régulièrement sur le territoire. Au départ, l'objectif affiché est le retour de *500 000 étrangers résidant régulièrement dans notre pays, étalé sur cinq ans.* Les Portugais et les Espagnols (parce que l'autorité publique souhaite les reconnaître comme futurs ressortissants de la CEE), les réfugiés politiques et les demandeurs d'asile sont exclus de cette politique de retours forcés.

Ce sont les Etats du Maghreb qui sont visés par les mesures envisagées[8] ; particulièrement l'Algérie pour des raisons multiples :

— Parce que le statut juridique spécial des Algériens constitue un obstacle particulier dans l'autonomie d'action des pouvoirs publics.

— Parce que la communauté algérienne est la plus importante en nombre des trois Etats du Maghreb, celle sur laquelle la mise en

8. Sur l'ensemble des mesures envisagées, voir l'article de L. Stoléru dans *Le Monde*, 15 juin 1979 : « Entre le bouc et l'autruche ».

œuvre des objectifs quantitatifs du gouvernement aurait donc la plus grande efficience.

— Parce qu'elle est considérée comme la communauté la plus revendicatrice à l'égard de l'ancienne puissance coloniale au plan syndical, la moins acceptée par les chefs d'entreprises : celle qui suscite, pour des raisons d'ordre historique et symbolique, les réactions les plus passionnelles de la part, notamment, des opposants à la présence étrangère en France.

— Parce que l'Algérie a toujours tenu le discours du caractère provisoire de l'immigration en France et émis le désir de voir revenir un jour ses travailleurs émigrés.

Enfin, l'Algérie paraît être le seul, aux yeux des autorités publiques françaises, des trois Etats du Maghreb suffisamment structuré pour pouvoir mettre en œuvre le retour d'une partie de ses ressortissants. La tactique adoptée par les autorités publiques françaises consiste à agir parallèlement dans deux directions.

Au plan interne, adoption de deux décisions législatives complémentaires :

— Un projet de loi se propose d'élargir les pouvoirs de l'autorité administrative afin de permettre l'expulsion de plusieurs catégories nouvelles d'étrangers[9] : parmi celles-ci, les étrangers dont l'autorisation de travail n'aurait pas été renouvelée. Ils sont alors peu nombreux, puisque l'administration applique plutôt la règle de progressivité des titres, sauf en cas de chômage ; dans ce cas la carte est renouvelée pour au moins un an.

— Mais, pour inciter au non-renouvellement des titres, un autre projet de loi est prévu remettant en cause les titres de travail et de séjour. Parallèlement à la remise en cause de la réglementation interne existante, les autorités publiques françaises vont souhaiter renégocier avec l'Algérie l'accord de 1968 pour leurs ressortissants résidant en France et dont la majeure partie des titres vient à échéance au cours de l'année 1978. Les deux opérations sont étroitement liées et vont être conduites dans le même temps.

L'opération va échouer parce que, outre les partis et les syndicats de gauche, les Etats d'origine, le gouvernement va se heurter à l'opposition d'une partie de la majorité parlementaire conduite par le CDS et le RPR sensibles les uns à la mise en cause des valeurs républicaines et les autres à la dimension internationale du problème ;

9. De nombreux cas d'expulsions avaient été annulés par le Conseil d'Etat. Celui-ci avait également annulé le 24 novembre 1978 la note d'information diffusée dans les premiers jours de juin 1977 sur l'aide au retour, et la nouvelle réglementation de l'immigration familiale est annulée à la même date.

l'examen du texte sur les expulsions est retardé dans l'attente du dépôt de projet de loi sur le renouvellement des titres. Lorsque celui-ci, dont la rigueur a été amoindrie par rapport aux projets initiaux qui prévoyaient une remise en cause du statut des étrangers n'ayant pas vingt-cinq ans de présence en France, est enfin déposé, la majorité parlementaire indique qu'elle n'acceptera de voter le texte sur les expulsions qu'à la condition que l'autre projet de loi soit retiré[10]. Dès lors les négociateurs de l'accord avec l'Algérie perdront une arme essentielle.

De 100 000 retours d'actifs en septembre 1978 les exigences françaises tombent à 30 000 adultes en décembre 1979 pour ne plus se porter en janvier 1980 que sur des retours volontaires[11]. L'accord de septembre 1980 entérinera l'échec de l'entreprise initiale. L'échec des objectifs gouvernementaux aura eu cependant des effets symboliques très importants.

La gauche non communiste aura fait de l'immigration, dans cette dernière période, un enjeu qui lui permettait de se distinguer du Parti communiste, mêlant dans ses revendications, comme le Gouvernement de droite dans ses solutions, immigrés réguliers et clandestins.

d / A son arrivée au pouvoir la gauche, s'inspirant des 110 propositions de François Mitterrand, va agir, en réaction à la politique précédente, surtout dans le domaine des flux, négligeant le domaine des droits et des ressources.

1 / La modification de la réglementation sur l'entrée et le séjour va garantir, à certaines catégories d'étrangers, la stabilité du séjour et transférer à l'autorité judiciaire des compétences exercées jusqu'alors par la sanction du séjour irrégulier. Le regroupement familial va être réautorisé. L'aide au retour est supprimée et la situation de l'emploi ne peut plus être opposée dans des renouvellements de titres de travail. Mais c'est surtout l'opération de régularisation de 130 000 travailleurs clandestins arrivés en France avant le 1er janvier 1981 qui va mobiliser, à partir d'août 1981 et jusqu'au printemps 1983, l'attention des différents acteurs et publics de la politique d'immigration. Cette opération comporte une dimension symbolique très forte apparaissant comme une mesure de justice, une réparation symbolique des souffrances subies précédemment.

10. Archives du ministère des affaires étrangères, sous direction des Etrangers en France.
11. *Ibid.*

2 / Dans le domaine des droits, le droit d'association et la régionalisation du FAS sont mis en œuvre. La politique du logement spécifique marque le pas.

La gauche a commencé à percevoir les limites du faisable en matière de droits lors du débat qui s'est instauré sur la proposition d'accorder le droit de vote des étrangers aux élections locales. Annoncée par Claude Cheysson en août 1981, cette mesure suscite, outre les difficultés juridiques, de telles réactions dans l'opinion publique, qu'elle est abandonnée.

3 / Fin 1982, les problèmes de restructuration dans l'industrie automobile, et la montée du Front national aux élections municipales vont mettre un terme symbolique à la première période de politique d'immigration de la gauche.

Alors que sous l'impulsion du Front national, l'immigration va devenir un enjeu politique majeur, la gauche va découvrir de 1983 à 1986 les chemins d'une règle du jeu acceptable par l'ensemble des partis politiques traditionnels.

Pour répondre aux exigences de la restructuration industrielle la gauche crée une aide à la réinsertion. Pour freiner les flux d'entrée, elle institue un diptyque avec les Etats du Maghreb, restreint l'immigration familiale et renforce la lutte contre le séjour et le travail clandestins. Mais le vote du Parlement en mai 1984 attribuant le titre unique de dix ans va élargir le champ du consensus ; en reconnaissant la stabilisation inéluctable de la main-d'œuvre étrangère installée régulièrement en France, donc la limitation au volontariat de toute aide au retour ; en reconnaissant également le caractère durable de l'arrêt de tout nouveau flux, les partis traditionnels du champ politique français prennent acte de l'existence d'une règle du jeu implicite apprise depuis 1974 dans l'action. Pour la droite, soumise à une pression d'une partie de son électorat hostile à la pression étrangère, les coûts trop élevés en politique internationale et en politique intérieure au plan des valeurs avaient éliminé une politique de retours forcés. Pour la gauche, une politique de libéralisation des flux (régularisations, familles, suppression de l'aide au retour) avait trop coûté au plan de la politique intérieure avec la montée du Front national.

L'acceptation de cette règle du jeu fut vérifiée au cours de la période 1986-1988 par la loi Pasqua de septembre 1986, la tentative de modification du code de la nationalité, qui, tout en donnant satisfaction à cette partie du public national hostile à toute présence étrangère, ne la remirent pas en cause.

Certes des terrains de désaccord subsistent essentiellement dans

le domaine de l'insertion. Des inadéquations se produisent entre une réglementation nationale libérale, s'efforçant de juguler les inégalités, et les effets concrets souvent décevants parce que les élus locaux ou la loi du marché du logement sont moins sensibles que l'Etat central aux revendications des étrangers.

Il n'en reste pas moins vrai que ces problèmes ne sortent plus d'un cadre d'action que les valeurs de l'Etat démocratique-pluraliste ont historiquement imposé aux décideurs publics.

Seul le Front national les remet encore en cause et cela n'a rien de surprenant...

RÉSUMÉ. — *Tout au long de l'histoire de la politique, l'immigration qui débute au milieu du XIXe siècle, les intérêts des différents acteurs se sont trouvés souvent opposés. Les autorités publiques ont, dans l'action, découvert des règles du jeu, des logiques d'action sociale, différentes selon les périodes où provient de l'Etat français une offre d'immigration ou qu'au contraire celle-ci n'existe pas.*