CLAUDE-VALENTIN MARIE

Entre économie et politique : le « clandestin », une figure sociale à géométrie variable

Vous avez dit... laxisme...

« A la tolérance de l'Administration s'est ajouté un laxisme général. »

Le commentaire est de P. Dijoud. Dans un ouvrage intitulé *La Nouvelle Politique de l'Immigration*, le secrétaire d'Etat aux Travailleurs immigrés donne ainsi son appréciation et donc celle du Gouvernement de M. Giscard d'Estaing dont il est membre, sur l'action conduite par leurs prédécesseurs (les Gouvernements du général de Gaulle et de G. Pompidou) en matière d'immigration. Nous sommes en 1975, il y a à peine un an que la suspension des entrées de nouveaux travailleurs étrangers permanents[1] a été décidée et déjà le thème du « laxisme » sert dans le discours officiel à dénoncer les « méfaits » des politiques d'immigration antérieures. On le voit, les polémiques récentes ne font preuve sur le sujet d'aucune originalité. A ce titre, cette citation est exemplaire des mythes entretenus sur les réalités de l'immigration et de leur gestion idéologique après-coup.

Ce que dénonce ici P. Dijoud, c'est l'absence de contrôle ex-anté par l'Office national d'Immigration (ONI) des introductions de travailleurs étrangers sur le territoire national durant la période de forte croissance. Mais, peut-on parler de laxisme ? Pour les responsables de l'époque, en tout cas, il n'en est rien. C'est même un non-sens. Dans le contexte de la gestion directe par les entreprises des entrées et de l'emploi des étrangers sans contrôle administratif

1. Décision prise en conseil des ministres le 23 juillet 1974.

préalable est alors considérée comme forme la mieux appropriée de mise à disposition et d'adaptation de « cette réserve de main-d'œuvre nouvelle » aux nouveaux besoins de l'économie. Les enjeux à l'époque sont d'importance. Ils sont pour l'essentiel fixés par la construction de la toute nouvelle Communauté économique européenne qui impose de conformer l'économie française aux nouvelles normes de la compétition internationale. Ce qui veut dire, en écho aux défis de notre temps : restructurer et moderniser l'appareil de production, maîtriser l'inflation, et disposer d'une main-d'œuvre adaptée aux nouvelles structures d'emploi.

Dans un article publié en 1962, le Directeur de la Population et de la Migration au ministère du travail, M. Massenet, rend compte avec une grande précision des impératifs et des difficultés du moment. « La concurrence dans le Marché commun ne sera supportable que si notre pays dispose d'une réserve de main-d'œuvre lui permettant de freiner l'inflation salariale dont l'année 1961 a indiqué l'ampleur possible (...) Un apport de travailleurs jeunes non cristallisés par l'attachement à un métier depuis longtemps expérimentés ou par l'attrait sentimental d'une résidence traditionnelle augmente la mobilité d'une économie qui souffre des "viscosités" auxquelles elle se heurte dans tous les domaines, mais surtout en matière de recrutement de main-d'œuvre. »[2] Nous voilà introduits à l'essentiel. Le problème du moment n'est pas tant un manque quantitatif d'offre de travail, que ce que l'on pourrait nommer le manque de « disponibilité sociale » du monde salarié national traditionnel. Cette qualité qui, à l'opposé des rigidités condamnées par notre auteur, confère à la main-d'œuvre une adaptabilité maximum aux changements, imposés par la modernisation, dans les emplois et l'organisation du travail. C'est cette qualité essentielle qu'offre la main-d'œuvre immigrée. Et c'est elle que met en valeur, dans le même article, la suite du propos de M. Massenet : « La main-d'œuvre algérienne (et étrangère en général *N.d.l.R.*) a le mérite de pouvoir être utilisée dans les zones ou dans des branches où sa mobilité vient pallier les inconvénients de la rigidité de structure de la main-d'œuvre en France. »[3]

2. Michel Massenet, *Bulletin SEDEIS*, n° 850, Supplément n° 1, 14 février 1962.

3. Appréciation confirmée quelques années plus tard par la revue patronale *Entreprise* du 8 mars 1969 (n° 704). « L'immigration est tout bénéfice si elle est le fait d'hommes jeunes et bien portants apportant généralement plus à la Sécurité sociale qu'ils n'en reçoivent et qui contribuent ainsi à une meilleure répartition des charges qu'impose à la collectivité l'entretien d'une forte proportion d'inactifs. Leur présence est un frein au vieillissement de la population et donne à l'économie plus de souplesse dans la mesure où ce sont des gens très mobiles, car ayant peu ou pas du tout d'attaches familiales. »

En charge de l'exécution administrative de la politique de l'immigration, ce haut fonctionnaire se fait le porte-parole d'une analyse officielle dont l'application pratique est proposée l'année suivante, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances à l'Assemblée nationale en octobre 1963 : « Sur le marché, le Gouvernement est décidé à favoriser un meilleur ajustement de l'offre et de la demande. Il le fera dans l'immédiat en favorisant éventuellement l'entrée des travailleurs étrangers. » Mais c'est au Premier ministre, Georges Pompidou, qu'il revient de préciser le plus clairement la logique qui sous-tend cet appel à la main-d'œuvre étrangère. « L'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale. »

Toutes ces déclarations ont en commun un seul et même thème : la prééminence de la dimension qualitative de l'apport de l'immigration à l'économie française. Cet aspect est essentiel et doit être amplement souligné. C'est cette dimension qualitative qui, dès le début, fait de l'emploi des étrangers un élément structurel du système productif et explique la croissance continue, jusqu'en 1973, de leurs effectifs parmi les salariés du secteur industriel et commercial privé, comme l'augmentation du nombre d'entreprises concernées[4].

Outre sa non-qualification, sa mobilité, son manque de traditions revendicatives qui sont autant de qualités qui concourent à cette « disponibilité sociale » tant recherchée, c'est aussi par ses conditions de recrutement et d'affectation dans les emplois que la main-d'œuvre étrangère offre un avantage inestimable.

La grande fluidité de son placement qui permet de contourner au mieux les « rigidités » du marché du travail national passe pour le meilleur moyen d'obtenir cet ajustement « de l'offre et de la demande », réclamé par le projet de loi de finances de 1963, aussi bien au niveau des secteurs d'activité que des régions. Du reste, P. Dijoud, sans craindre la contradiction, reconnaît dans le même ouvrage que la venue de ces travailleurs a « permis d'éviter que ne se crée un goulet d'étranglement dans certaines catégories d'emploi et que sans leur présence l'objectif d'industrialisation fixé par le VIe Plan n'aurait pas pu être atteint ».

4. C'est cet apport, autant qualitatif que quantitatif, qui facilite au moins la période de la reconversion d'une partie des anciens ouvriers professionnels dans les fonctions d'encadrement des tâches parcellisées que développent en masse la modernisation des équipements et l'extension du travail à la chaîne. Ce caractère structurel de l'emploi des étrangers explique aussi l'échec des tentatives (vers la fin des années 70) de leur substituer des travailleurs français sans changer les structures productives et l'organisation de travail, en dépit d'une production en baisse, et d'une progression continue du chômage des nationaux.

L'action des entreprises s'inscrit donc dans l'esprit, sinon dans la lettre, des déclarations des responsables politiques de l'époque. Les employeurs retrouvent leurs prérogatives du temps de la Société générale d'Immigration[5]. Dans les faits, cela signifie encourager l'immigration clandestine et même l'organiser par le biais d'officines privées ou d'agents spécialisés recrutant directement les travailleurs dans leur pays d'origine[6].

Cette procédure est considérée, en outre, comme un excellent moyen de résister efficacement à la concurrence des autres Etats européens développés qui se disputent la main-d'œuvre migrante disponible sur ce qui, à l'époque, constitue un véritable « marché international de la force de travail ».

La tolérance vis-à-vis de l'immigration clandestine, son encouragement et même son organisation paraissent donc normaux dans ce contexte. C'est peu dire, comme le fait P. Dijoud, que : « D'un point de vue pratique, le monopole de l'ONI n'est guère respecté lorsque l'immigration prend une ampleur radicalement nouvelle dans les années 60. » Jusqu'au début des années 70, l'essentiel de l'activité de l'Office national d'Immigration consiste, en effet, à *régulariser* les arrivées « spontanées » de primo-migrants : plus des trois quarts des cartes de travail délivrées par l'ONI chaque année l'ont été après régularisation d'une embauche illégale préalable d'un travailleur étranger installé en France sans autorisation administrative (voir encadré, ci-contre).

Le phénomène a une telle importance et surtout sa nécessité paraît si évidente, que le ministre du travail n'hésite pas à en défendre publiquement le principe dans une déclaration à la presse en mars 1966 qui, aujourd'hui, paraîtrait pour le moins étonnante : « L'immigration clandestine n'est pas inutile car, si on s'en tenait à l'application stricte des accords internationaux, nous manquerions peut-être de main-d'œuvre. »[7] On ne peut mieux, officiellement, légitimer l'illégalité. Malheureusement, on le verra plus loin, en matière d'immigration, la démarche est réversible.

5. Organisme privé créé dans les années 20 par le patronat et chargé des opérations de sélection de recrutement, d'acheminement et de répartition professionnelle des nouveaux actifs étrangers.

6. « C'est l'époque des camions et des autocars remplis de Portugais franchissant les Pyrénées pendant que les sergents-recruteurs de Citroën et de Simca transplantent des Marocains, par villages entiers, de leur "douar d'origine" jusqu'aux chaînes de Poissy, de Javel ou d'Aulnay. Le phénomène fait immanquablement penser à la traite des Noirs au XVIIIe siècle. La comparaison revient d'ailleurs souvent » (A. Griotteray, *Les immigrés*, Plon, p. 32).

7. J.-M. Jeanneney, *Les Echos*, 29 mars 1966.

Près de 1,5 million de « clandestins » en France... en trente ans

La présence sur le territoire national d'étrangers qui, pendant un temps, résident et travaillent en situation administrative irrégulière avant d'être ensuite régularisés n'est pas, en France, une chose nouvelle.

Cette « régularisation », qualifiée par tous les textes qui en traitent d'exceptionnelle, a été, en France, la modalité la plus fréquente de délivrance de titres de travail et de séjour aux étrangers. Jusqu'en juillet 1974, date de suspension de l'immigration permanente de travail, c'était la procédure normale, dite d' « introduction » qui en réalité constituait l'exception. Selon les dispositions de l'ordonnance de 1945, celle-ci conférait en principe à l'ONI le monopole des introductions sur le territoire national de travailleurs étrangers préalablement munis d'un contrat de travail. Dans les faits, il n'en a rien été. Les entreprises ont continué, comme avant la guerre, de s'arroger la maîtrise réelle de ces flux et en ont assuré la gestion au mieux de leurs besoins.

Quelques chiffres aident à prendre la mesure du phénomène. En près de trente ans (1946-1974) environ 2,35 millions de travailleurs étrangers ont officiellement apporté leur contribution au développement de l'économie française. Sur ce total, 1,4 million (soit une moyenne de 60 % sur la période) ont été embauchés par des entreprises en contravention des procédures légales réglementant l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Ce détournement de la légalité a été surtout manifeste dans les années de forte croissance économique. De 1962 à 1974, les taux de régularisation ont oscillé entre 60 et 82 % sur des effectifs de travailleurs étrangers qui, en moyenne annuelle, s'élevaient à 131 000 avec, en 1970, une pointe à 170 000 pour un taux de régularisation supérieur à 80 %. En comparaison, de 1956 à 1961, le nombre d'étrangers admis chaque année à travailler en France a été de 72 000 ; il était de 18 000 pour les années 1950 et 1955.

Un acteur politique qui s'ignore

Ce que sous-entendent aussi les propos cités précédemment et, notamment, ceux du Premier ministre G. Pompidou, c'est que, dans cette phase cruciale de mutation de la société française qu'inaugure l'avènement de la Ve République, l'arrivée en nombre de ces travailleurs embauchés dans les mêmes conditions d'irrégularité administrative que les « clandestins » d'aujourd'hui est aussi, pour une large part, subordonnée à des impératifs sociopolitiques.

Le pays ne bénéficiant pas d'un consensus politique égal à celui observé dans la plupart des autres démocraties occidentales, la résistance du monde ouvrier traditionnel au processus de moderni-

sation ne peut être négligée[8]. Aussi, la restructuration sociale du monde du travail qui se fonde sur cet appel à de nouvelles sources de main-d'œuvre pour accompagner, dans une dynamique d'ensemble, la restructuration technique et financière de l'appareil industriel vise aussi à la répartition inégale des inconvénients de la modernisation des équipements comme des bénéfices de la croissance économique et du progrès social entre les catégories de salariés qui contribuent à la production de la richesse nationale. Si la « fraction noble » du monde ouvrier composée pour l'essentiel, selon le mot d'Edmond Maire, de « nationaux, Blancs, mâles et adultes » bénéficie d'un statut plus stable, de conditions d'emploi plus favorables et d'une protection sociale renforcée, ce sont les catégories nouvellement mobilisées — en priorité les migrants étrangers, mais aussi les femmes, les migrants ruraux et ceux des DOM-TOM — qui supportent plus ou moins massivement le coût de la modernisation, selon la place qui leur est faite dans les postes les plus défavorisés du nouveau système de production. En comparaison des premiers, ces nouveaux salariés, plus démunis pour la défense de leurs droits, sont contraints d'accepter des statuts plus précaires, des conditions de travail plus pénibles, des salaires plus faibles, des garanties sociales plus restreintes.

En fournissant cette force de travail qui faisait qualitativement défaut (en particulier, dans les grands centres industriels promis à un développement accéléré), l'immigration évite d'abord d'avoir à imposer à la classe ouvrière traditionnelle une déqualification brutale pour l'adapter aux nouvelles normes d'emploi. Ce faisant, elle rend possible l'élaboration, le développement, puis le maintien sur une période relativement longue de ce compromis social qui assure la coexistence d'éléments que le discours néo-libéral présente aujourd'hui comme antinomiques : progrès social / productivité ; garanties d'emploi / flexibilité... ; elle contribue à préserver la paix sociale et, au total, facilite la mutation, au moindre coût, de la société française. La réorganisation du monde salarié a ainsi un double caractère de nécessité économique et d'impératif politique.

Les « clandestins » des années 60-70 ne sont donc pas seulement les instruments d'une efficacité économique plus grande (en fournis-

8. Deux événements, parmi d'autres, donnent la mesure du climat social : la grève des mineurs de 1963-1964 et la création en novembre 1964 d'un nouveau syndicat nettement marqué à gauche : la CFDT. Cette tension sur le plan social trouve sa traduction politique aux élections présidentielles de 1965 avec le ballottage surprise imposé au premier tour au chef de l'Etat sortant et les 45,3 % de suffrages recueillis par le candidat de la gauche au second.

sant les bataillons de travailleurs à la chaîne des grands centres industriels), ils jouent aussi indirectement un rôle politique et social déterminant. Ils sont le quatrième partenaire — occulté — du compromis social tripartite Syndicat-Patronat-Pouvoirs publics.

« On ne peut pas conduire de politique économique sans stabilité. Et la stabilité sociale, cela se paie. » Ce commentaire d'André Bergeron, à propos des conflits sociaux de décembre 1986 et janvier 1987, vaut largement pour la période que nous venons d'étudier. Il nous autorise à reconnaître que l'immigration — notamment sous sa forme clandestine — a payé plus que son tribut économique et politique à la stabilité sociale qui a permis la croissance française.

Une politique d'Etat à double face : le « laisser-faire » et le « contrôle »

Il serait cependant erroné de croire que la dynamique qui vient d'être décrite se développe sans contradiction aucune. Une permanente ambiguïté marque, en France, les options en matière d'immigration qui oscillent entre un souci démographique, qui appelle à une installation durable des populations immigrées avec pour perspective, à terme, leur assimilation, et une politique de main-d'œuvre liée aux impératifs économiques avec pour logique l'exploitation immédiate de la force de travail, sans souci véritable de sa reproduction sociale à long terme.

Fruit de cette ambivalence, la méfiance qui, très tôt, se manifeste à l'encontre de populations appelées, pour des impératifs économiques, à séjourner en France, mais soupçonnées, en raison de leur « distance culturelle », d'être rétives à toute assimilation et donc inaptes à toute implantation durable et définitive. Si l'intervention de l'Etat n'est pas souhaitée dans la régulation des flux, il n'en va pas de même ici où son autorité est, au contraire, requise pour assurer une bonne police de la reproduction sociale de l'immigration.

Dans cet esprit, un rapport au Conseil économique et social avance, dès 1969, l'idée d'une politique « sélective et spécifique ». L'idéal serait de procéder « de préférence à des entrées temporaires de main-d'œuvre mieux adaptée aux besoins de l'économie » et de réserver l'effort d'intégration aux nationalités « les plus ouvertes à cette sélection ». La thèse du partage entre « bon » et « mauvais » immigré — et non pas travailleur — commence à frayer son chemin...

Nous sommes en 1969, l'époque de la « Nouvelle société » de J. Chaban-Delmas et J. Delors. La préoccupation d'un contrôle

social strict de l'immigration n'est pas dominante, elle n'en est pas moins bien réelle. C'est encore M. Massenet qui nous le confirme, l'année suivante : « Nous souhaitons favoriser la naissance d'une société plus homogène, mais nous devons enregistrer la naissance d'un sous-prolétariat étranger (...) les immigrants souffrent de handicaps linguistiques et culturels qui retardent ou excluent leur adaptation. »[9] Bientôt, les notions pseudo-scientifiques de « distance culturelle » ou de « seuil de tolérance » viendront renforcer ce partage qui s'établit déjà entre les immigrés « assimilables » voués à une installation durable et même définitive et les autres dont le destin est le retour dans leur pays d'origine[10].

Ainsi, très tôt, une répartition des tâches s'établit entre les intérêts privés qui gardent leurs prérogatives sur la gestion économique de l'immigration et l'Etat qui doit en assurer le contrôle politique et la gestion sociale. Alors que les premiers participent à l'intégration structurelle d'une masse de plus en plus importante de travailleurs étrangers dans le système productif, favorisant leur stabilisation en France malgré la rotation apparente des flux, le second s'efforce de maintenir ou de renouveler la précarité de leur statut, sur tous les aspects (administratifs, sociaux, éducatifs et culturels) de leur vie dans cette société.

Attirer la main-d'œuvre, mais se donner, en même temps, les moyens de la contrôler et de la canaliser : ainsi se résume la philosophie de ce qui tient lieu de politique d'immigration jusqu'au milieu des années 70. L'apparent « laisser-faire » de l'Etat, au niveau des entrées, n'a jamais été exempt d'une volonté de contrôle et de gestion sociale plus stricte des populations introduites. Même si, au besoin, il doit « promouvoir une politique sélective dans l'appel à la main-d'œuvre (...) et restaurer en la matière une autorité qu'il a laissé aliéner »[11]. Le « laisser-faire » et le « contrôle » qui, parfois, peuvent se contredire sont en réalité les deux volets d'une même

9. M. Massenet, Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques, en septembre 1970, extrait de *Hommes et Migration*, n° 852, du 15 novembre 1973.

10. Cette perspective présente dès la fin des années 60 va, dès lors, sous-tendre un grand nombre de dispositions législatives ou réglementaires proposées depuis lors par les pouvoirs publics. Les textes et circulaires élaborés ne reçoivent pas tous une application complète et immédiate, surtout lorsqu'ils sont trop incompatibles avec les intérêts économiques dominants. Ils constituent néanmoins un dispositif de contrôle et de gestion sélective des populations disponibles en cas de besoin. Notamment lorsque les transformations qualitatives liées à l'histoire propre des populations immigrées les imposeront comme force sociale à part entière de la société française.

11. M. Massenet, *op. cit.*

politique qui subordonne les mouvements de travailleurs concernés, leurs aspirations, leur avenir, aux impératifs dominants de la société d'accueil[12].

Le « clandestin » comme « menace à l'ordre public »

Jugé important dès la fin des années 60, le contrôle social de l'immigration n'est pas à cette époque au centre de l'action des pouvoirs publics, surtout le thème du « clandestin » ne lui sert pas encore d'argument principal. Quinze ans plus tard, l'un et l'autre sont devenus un enjeu politique majeur.

Le tournant se situe après juillet 1974 et principalement vers la fin des années 70. C'est d'abord la charge économique liée à la présence de la population étrangère qui est dénoncée comme insupportable. Puis, par glissement progressif, à l'argument économique succède le thème plus global des risques de déstabilisation que fait courir à la société française l'installation durable des immigrés.

Comme dans la période précédente, la question de l'immigration clandestine demeure le pivot de la politique d'immigration. Mais sa gestion idéologique va s'inscrire dans une perspective nouvelle. Le souci n'est plus de maintenir un flux continu de main-d'œuvre adaptée aux besoins du système productif, mais de contrôler, voire d'infléchir, la reproduction sociale des populations déjà installées, en essayant pour commencer d'enrayer le processus de leur stabilisation sur le territoire national. C'est à l'Etat qu'il revient d'assurer cette fonction. Trois thèmes complémentaires de la politique gouvernementale sous le septennat de V. Giscard d'Estaing expriment ces nouvelles priorités : la substitution, le retour, la préservation de la culture d'origine.

Parce qu'il annonce les débats actuels sur le rôle de la culture dans la gestion sociale de l'immigration, ce dernier thème mérite une attention particulière. Il ne traduit pas plus qu'aujourd'hui une volonté nouvelle d'ouverture aux communautés concernées, ni un souci plus vif de respecter leurs valeurs et richesses culturelles. L'accent mis alors sur les « spécificités »[13] et le souci affiché de « pré-

12. Sous ce regard, des circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 jusqu'à la suspension de l'immigration en 1974, puis la politique « d'aide au retour » en 1979 et les lois Bonnet-Stoléru sur l'entrée et le séjour et d'Ornano sur les foyers, en 1980, il y a plus le développement d'une logique d'Etat depuis longtemps souhaitée, qu'un changement radical de politique.

13. Notion plus courante à l'époque que celle de « différence » à la mode aujourd'hui.

server la culture d'origine » visent avant tout à renforcer l'idée d'une extranéité incontournable des populations considérées et, en toute cohérence avec les deux autres thèmes, à inciter au retour au pays d'origine[14].

Au regard de cette nouvelle donne politique, la représentation « utilitariste » du clandestin qui légitimait son intégration illégale dans les rouages de l'appareil de production n'est évidemment plus de mise. Le discours dominant lui substitue une nouvelle image, nettement plus négative et à finalité sociopolitique encore plus manifeste : *le clandestin comme menace à l'ordre public*, que l'on retrouve au centre de l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par le ministre de l'intérieur devant le Parlement en décembre 1979. Si le texte s'intitule *loi relative à la prévention de l'immigration clandestine*, son ambition est en réalité bien plus large. La prévention des flux de nouveaux migrants cherchant à accéder irrégulièrement au marché du travail y apparaît moins essentielle que la redéfinition des modalités de contrôle du séjour de l'ensemble des étrangers, y compris ceux régulièrement établis sur le territoire national. *L'expulsion*, dès cette période, est érigée en instrument privilégié de cette politique et le détail du texte ne laisse à ce propos aucun doute sur les objectifs visés. La multiplication des catégories d'étrangers concernés indique clairement que cette mesure administrative n'a pas pour seule fonction de contrecarrer les arrivées de nouveaux migrants irréguliers ou de réprimer les étrangers qui transgresseraient le droit commun. L'expulsion est posée d'emblée comme l'instrument d'une politique de déstabilisation d'une part importante des populations immigrées installées régulièrement en France.

« L'enjeu, souligne Jacqueline Costa-Lascoux, est bien dans le rôle assigné à la notion de clandestin confondu avec celle (d'illégalité) pour justifier le choix de solutions qui assureront la maîtrise (globale) des mouvements de l'immigration en France. »[15]

Cette « criminalisation » du clandestin, justifiant une utilisation plus large et plus arbitraire de l'expulsion, rend clair le « non-dit » du discours politique sur l'immigration : la restauration du « vieux mythe des classes dangereuses »[16].

14. A cela s'ajoute une autre préoccupation, pas moins importante, qui est d'enlever aux associations immigrées la maîtrise et la gestion autonome de cet espace culturel. Les initiatives — multiples, hétérogènes, souvent maladroites au départ — qui allaient aboutir à la création du « Festival culturel des travailleurs immigrés » suscitaient quelques craintes en cette matière.

15. J. Costa-Lascoux et C. de Wenden, *Les travailleurs clandestins en France*, Paris, CIEEM, 1982.

16. J. Costa-Lascoux, *op. cit.*

La campagne des municipales de 1983, les débats électoraux et parlementaires du printemps 1986, puis ceux des présidentielles 1988 témoignent que cette approche n'a non seulement rien perdu de son actualité, mais que son emprise s'est encore renforcée. Cette permanence ne connaît qu'une exception notable : celle des années 81-82 qui laissent entrevoir la possibilité d'une autre vision de l'immigration et d'un autre rapport aux populations concernées, liés à une conception vite oubliée de la solidarité nationale.

Une régularisation vraiment exceptionnelle

Dans la liesse, les klaxons et les pétards de la nuit du 10 mai 1981, ils sont nombreux, étrangers et fils d'étrangers, à être convaincus qu'une ère nouvelle s'ouvre pour les populations issues de l'immigration installées en France. La gauche au pouvoir, c'est le changement et d'abord l'espoir de « vivre ensemble autrement ». Lorsque, deux mois plus tard, le ministre de la solidarité nationale expose la philosophie générale de l'action envisagée par le nouveau Gouvernement, leur attente paraît ne pas devoir être déçue.

« C'est déjà un acte politique qu'ait été mise dans le champ de mes compétences la politique gouvernementale à l'égard de la population immigrée (...) Le Gouvernement sait bien qu'il y a une sédentarisation de fait de l'immigration. [Celle-ci] exige une politique résolue d'insertion sociale qui repose sur une approche globale de l'ensemble des problèmes de cette population. Mais rien ne pourra être fait à ce niveau sans une reconnaissance, dans les textes et dans les faits, des droits et de la dignité des immigrés. »[17]

Très vite, le renouvellement de l'approche de la question de l'immigration clandestine s'impose comme un préalable à ce changement de politique et le nouveau Gouvernement paraît décidé à en prendre acte. Après une suspension immédiate des expulsions qu'avait multipliées la loi votée par la précédente administration, il confirme sa volonté de « sortir la population immigrée de sa vie de précarité et quelquefois de clandestinité »[18] et arrête, en conseil des ministres du 23 juillet 1981, le principe d'une « régularisation exceptionnelle ». Celle-ci devient vite le symbole de sa politique en matière d'immigration, et l'opposition, par la voix de L. Stoléru, s'empresse de la condamner.

17. Déclaration à l'Assemblée générale du SSAE, in *Accueillir*, bulletin mensuel du SSAE, juillet-août 1981.

18. Conférence de presse du secrétaire d'Etat chargé des immigrés, 23 juillet 1981.

Et il est vrai que, rapportée au passé récent, cette régularisation marque dans son principe même une rupture. A plusieurs titres, elle mérite véritablement, pour une fois, son qualificatif d' « exceptionnelle ».

D'abord, parce qu'elle exige du pouvoir politique une représentation inédite du « clandestin ». L'image du « clandestin » qui légitime la régularisation de 1981-1982 n'est ni celle de la « marchandise force de travail » qu'il fallait enlever à la concurrence étrangère pour assurer les impératifs de la croissance, ni, non plus, celle de « menace à l'ordre public », élément prétexte à une politique de précarisation globale de l'immigration. Appréhendé comme doublement victime, dans son pays d'origine (symbole du déséquilibre Nord-Sud) et dans son pays d'immigration (symbole des survivances du capitalisme sauvage), du système d'exploitation qu'à l'époque le socialisme français prétend vouloir combattre, le « clandestin » bénéficie, au moins durant le déroulement de la procédure, d'une représentation à la fois très humaniste et très politique de sa situation.

Exceptionnelle encore, parce que cette approche nouvelle rend possible une collaboration, elle aussi inédite en ce domaine, des organisations syndicales et, surtout, des étrangers eux-mêmes, par le biais de leurs associations, avec les pouvoirs publics. Cette « participation politique » active et constructive des intéressés permet, en retour, à l'administration de se dégager d'une vision simpliste des problèmes pour prendre en considération la grande diversité des réalités en cause. Cela se traduit notamment par des aménagements successifs du dispositif initial qui contribuent largement à la réussite de l'opération de régularisation.

Ces deux raisons donnent déjà à cette opération un caractère unique qui la distingue aussi bien des régularisations permanentes de la période des grands flux, que de celles plus ou moins partielles effectuées de 1974 à 1980 (ex. : les Turcs du Sentier en 1979).

Mais cette nouvelle approche des réalités de l'immigration est de courte durée. Les élections municipales de mars 1983 mettent un terme brutal à une période qui aujourd'hui paraît avoir été, elle aussi, d'exception. Après un temps de flottement, les discours et les pratiques de rejet de l'immigration reprennent et se radicalisent. L'ordre, la sécurité, l'intégrité morale, culturelle et physique de la Nation trouvent une légitimité nouvelle et sont donnés pour des valeurs fondamentales, qu'un Etat fort doit protéger des menaces que font peser sur elles les évolutions et les ambitions des populations allogènes. L'immigration devient l'enjeu autour duquel se redistribuent les alliances et les exclusions politiques, s'opère le reclassement des

valeurs à l'intérieur des partis et le repositionnement de chacun sur la scène politique officielle. Cette dynamique ébranle, puis remet rapidement en cause le fragile équilibre politique qui sous-tendait les orientations nouvelles inaugurées en mai 1981. La volonté politique du début apparaît moins ferme et le compromis avec l'idéologie dominante s'impose progressivement comme une nécessité d'Etat. Sous sa représentation négative, le « clandestin » redevient l'élément de référence obligé du discours politique sur l'immigration. Le conseil des ministres du 31 août 1983 consacre ce réalignement de la politique gouvernementale et replace la lutte contre l'immigration clandestine au centre de ses priorités. A la télévision, quelques jours plus tard, le Président de la République lui-même confirme ce changement par un lapidaire « il faut renvoyer les clandestins » destiné à frapper l'opinion, sinon à la rassurer sur la détermination et les capacités du Gouvernement en cette matière.

L'ouverture, symbolisée par la régularisation de 1981-1982 a vécu. Sa brièveté et ses limites, les blocages qu'elle a suscités dans son espace idéologique d'origine, puis son refoulement par ceux qui l'avaient initiée sont aussi significatifs que l'expérience elle-même. En faire le constat c'est admettre que les courants profonds qui, à propos de l'immigration, traversent la société française n'ont que faire du clivage simpliste droite/gauche. Pour preuve, ce débat télévisé entre L. Fabius et J. Chirac, à la veille des législatives de 1986, qui donne l'occasion au premier — présenté comme le leader de la majorité de gauche — de donner acte au second — alors chef d'une opposition assurément de droite — du peu qui, sur le fond, les sépare quant à leur conception du problème.

Croyant, par son revirement, couper court aux arguments de l'opposition, la gauche officielle laisse s'exprimer ses propres ambiguïtés sur le sujet et contribue à légitimer les thèmes dangereusement popularisés par la droite et l'extrême droite.

Les clandestins de la nationalité

Lorsque, suite aux élections législatives de mars 1986, la nouvelle coalition RPR-UDF accède au pouvoir, la question de l'immigration est inscrite en bonne place parmi les priorités de son programme de gouvernement. Sans surprise, elle l'aborde, sous l'angle de la lutte contre les clandestins. Un nouveau projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers est présenté au Parlement par le ministre de l'intérieur qui en établit sans détour la philosophie devant la presse :

« Nous voulons lutter contre l'immigration clandestine et la délinquance importée. »

Deux faits situent le climat qui entoure le débat parlementaire sur la « loi Pasqua ». D'abord, l'absence totale de réticence de la majorité gouvernementale à voter un texte qui, sous un angle plus répressif, avec des dispositions autorisant encore plus l'arbitraire, reprend la ligne de la loi Bonnet de 1980 qu'en son temps cette même majorité avait âprement discutée. Cette attitude, sans être surprenante, révèle bien le sens de l'évolution des esprits. Ensuite, le comportement (plus étonnant ?) de l'opposition de gauche qui donne l'impression de découvrir une réalité idéologique nouvelle, dont elle s'effare des conséquences. Comme frappée brutalement d'amnésie, elle oublie, semble-t-il, le précédent de la loi Bonnet, passe par pertes et profits la pérennité depuis de ce thème du « clandestin menace à l'ordre public ». Ce faisant, elle évite d'avoir à se demander pourquoi son passage aux responsabilités gouvernementales n'a pas contribué à un renversement idéologique durable sur ce sujet, ni donc éviter (à une exception près) que cette représentation négative continue d'être la norme des politiques mises en œuvre depuis 1979.

Oublier cette continuité, ne pas s'interroger sur les ambiguïtés qu'elle recouvre, c'est aussi refuser d'en apprécier l'impact sur l'opinion. A ce niveau, la conséquence principale a été le développement dans l'imaginaire collectif d'une double suspicion. D'abord celle qui conduit à voir dans tout étranger un clandestin qui sommeille. Elle repose sur le glissement, dans le discours politique et les représentations médiatiques, du constat de l'illégalité de la situation administrative de certains à l'idée d'une illégalité potentielle du plus grand nombre. Ce glissement permet de justifier — *a priori* — les contrôles systématiques exercés par les forces de l'ordre sur la place publique, dont la fréquence vient, en retour, renforcer l'opinion dans le sentiment que ces *étrangers-là* sont bien — potentiellement, sinon réellement — une « menace à l'ordre public ». A cette première dérive s'ajoute une seconde qui déplace le problème du registre de la légalité à celui, plus flou et plus ambigu, de la légitimité. La confusion est ici entretenue par le rapprochement opéré entre la menace que ferait peser certaines populations soupçonnées d'être prêtes en permanence à franchir illégalement les frontières — « clandestins potentiels » dont le « déferlement » mettrait en péril la sécurité et l'intégrité de notre société — et la présence de leurs proches déjà installés à l'intérieur. L'idée suggérée cette fois par cet amalgame est que, même légale, cette présence n'est pas forcément légitime. Cette dérive (en deux temps) du thème de l'illégalité à celui de l'illé-

gitimité conforte, dans l'imaginaire social, le sentiment diffus que l'intégrité de notre société serait doublement menacée par l'immigration, à l'extérieur comme à l'intérieur de nos frontières : beaucoup de ceux déjà de l'intérieur sont — et restent — des gens de l'extérieur. L'emprise de cette construction idéologique est attestée par la publication récente de nombreux ouvrages[19] développant la thèse selon laquelle l'immigration sous ses différents aspects constitue une menace pour la paix civile, mine nos institutions et remet en cause notre souveraineté nationale. Surtout, cette partie de population immigrée qui refuse l'assimilation comme le retour et, par cette attitude, menace notre identité culturelle.

« L'identité nationale au centre de la discussion. » *Le Figaro* ne se méprend pas en titrant ainsi, en juin 1985, son analyse du débat en cours à l'Assemblée nationale sur l'immigration. La menace du « clandestin » semble n'être agitée que pour préparer les esprits à accepter d'autres mesures pour faire face à d'autres « dangers » potentiels de l'immigration. Il est désormais clair, en effet, que l'enjeu va au-delà du renforcement des moyens de police pour un contrôle plus efficace de la situation administrative des étrangers installés en France. En réalité, ce n'est pas la présence des étrangers en soi qui est en cause, mais plus spécifiquement celle de certaines catégories de population, par-delà la qualité juridique (Français/Etranger) ou la situation administrative (régulière/illégale) de leurs membres. La suspicion qui gagne encore touche cette fois à la fiabilité des critères et procédures autorisant l'accès légal non plus seulement au territoire national, mais à la communauté nationale. C'est cette logique qui fonde et donne corps au projet de réforme du code de nationalité, lequel renvoie symboliquement l'imaginaire collectif au fantasme d'une transgression des normes, d'un franchissement abusif des lignes de partage, d'une violation des frontières.

Plus que ses aspects, ce sont bien ses fondements, sa philosophie et ses objectifs qui méritent notre attention. A son principe, cette idée d'une communauté nationale menacée parce que certains de ses membres bénéficient légalement des attributs de la citoyenneté sans en avoir la légitimité. Son objectif : éviter que ne se perpétue ce laxisme coupable d'une loi inopérante et pourquoi pas, en poussant cette logique à son terme, obtenir la remise en cause de la nationalité et la citoyenneté de ceux dont la filiation et donc la fidélité ne seraient pas garanties.

19. A. Griotteray, *Les immigrés. Le choc*, Plon, « Tribune libre », janvier 1985 ; J.-Y. Le Gallou, *La préférence nationale. Réponse à l'immigration.*

« La majorité des Français ne ressent pas les jeunes immigrés comme ses compatriotes. (...). La loi sur la nationalité de 1973 est une mauvaise loi, il faut la changer. Pour passer d'une nationalité subie à une nationalité choisie. (...) Dans cette perspective, les Français seraient bien inspirés de méditer les exemples étrangers, aucun grand pays européen n'accorde sa nationalité à des enfants d'étrangers par le simple fait qu'ils sont nés chez eux ; partout la tendance est la protection de la qualité de citoyen. »[20]

Une loi laxiste qui autorise « n'importe qui » à devenir français, un Etat empêché d'exercer réellement sa souveraineté en cette matière, et voilà accréditée l'idée que du fait de ce « laxisme », de ce manque de « protection de la qualité de citoyen » il y a aussi des « clandestins de la citoyenneté ».

« Etre citoyen, c'est appartenir à une communauté nationale régie par l'Etat et ses institutions, c'est-à-dire une communauté constituée par un ensemble culturel formé d'un certain nombre d'éléments, langue, traditions, mode de vie, valeurs politiques et morales, éducation. (...) Or, la présence massive d'un groupe introduit une fêlure, voire une fracture, dans la notion de citoyenneté dans la mesure où une fraction importante de la population résidente n'éprouve aucun sentiment d'appartenance à la communauté nationale ou les valeurs qui la régissent (...). Nous devons aussi en tirer les conséquences : une France à forte population noire ou maghrébine ne serait plus la France, ce serait autre chose : un Brésil d'Europe, une Arabie du Nord ou un Islam d'Occident. (...) A nous de mesurer aujourd'hui les périls que nous font courir la faiblesse de notre fécondité et la perméabilité de nos frontières. »[21]

On voit combien est forte la cohérence idéologique de tous ces discours qui stigmatisent et dénoncent — presque comme une seule et même réalité — les « clandestins » qui franchissent *illégalement* les frontières du « territoire national » et les « clandestins » qui franchissent *illégitimement* celles de la « communauté nationale ». C'est en cela que la philosophie sous-jacente au projet de réforme du code de la nationalité est pernicieuse. Il actualise une volonté déjà ancienne de marquer certaines populations d'un stigmate d'extranéité qui les exclut irrémédiablement de la communauté qui a légitimement droit de cité sur le territoire national. Même si sa mise en œuvre a été (provisoirement ?) suspendue, cette philosophie et cette volonté ne continuent pas moins de modeler les esprits. Plus encore, il n'est pas interdit

20. A. Griotteray, *op. cit.*, p. 166.
21. A. Griotteray, *op. cit.*, p. 143-146.

de penser que sitôt posé le débat sur la nationalité était dans l'esprit de ses initiateurs déjà dépassé. Il ne valait en réalité que comme symptôme d'une exigence qui, en l'état, ne pouvait être satisfaite.

Avec pour toile de fond une hiérarchisation des origines, où le qualificatif de « culturel » s'est substitué à celui de « racial », et pour horizon l'idée d'une homogénéité de l'ensemble européen, la demande qui était latente et qui demeure est celle d'un renouvellement des procédures du partage (*i.e.* de l'exclusion) des populations amenées à résider sur le territoire national qui dépasse la simple et traditionnelle distinction juridique entre national et étranger. D'un côté, il y aurait ceux dont les traits s'accordent à une certaine conception de la société française, et obéissant à ses normes et à ses valeurs dominantes, et qui doivent *légitimement* jouir de tous les attributs du droit de cité, même s'ils ne sont pas des nationaux. De l'autre, ceux, qui, en raison de leurs « spécificités », de leurs « caractéristiques hors normes », de leurs « différences », sont jugés inassimilables et ne sauraient prétendre à la même légitimité, même si ce sont juridiquement des nationaux[22].

Prise comme axe principal de la réflexion et de l'action de l'Etat depuis dix ans, la trilogie — immigration, clandestinité, insécurité — a donc favorisé une manipulation des notions de légalité et de légitimité et, par suite, perverti le discours politique sur les droits de l'ensemble des populations issues de l'immigration et sur la place qui doit être la leur dans la cité. Elle a servi de terreau idéologique à la logique d'exclusion qui a conduit à la proposition de réforme du code de la nationalité et au renouveau du thème de l'assimilation. Il serait erroné de réduire cette dérive à une crispation passagère du corps social en période de crise. Elle s'enracine plus profondément dans cette part de la culture française qui a nourri l'idéologie coloniale et la philosophie de société qui en découle et qui, malheureusement, n'a rien perdu de sa vivacité.

Conclusion

Les migrations clandestines et les régularisations qui les accompagnent sont bien deux réalités (permanentes pour les premières et récurrentes pour les secondes) essentielles de l'histoire de l'immigration en France depuis l'après-guerre. A chaque période, leurs

22. On ne saurait trop souligner la continuité et la cohérence entre le thème du « clandestin comme menace à l'ordre public » et celui de l' « assimilation intégration ».

traits spécifiques sont modelés par les caractéristiques propres aux populations concernées, mais surtout par les contraintes économiques, administratives, sociales et politiques qui, dans la société d'accueil, pèsent sur l'ensemble du monde du travail et, par conséquent, sur les populations immigrées. C'est l'évolution de ces contraintes qui, d'une période à l'autre, modifie les fonctions économiques et sociales de l'immigration clandestine, les finalités de la régularisation et la représentation idéologique offerte à l'opinion du « clandestin ». Figure sociale à géométrie variable du discours politique dominant, le « clandestin » a été selon les exigences politiques du moment « facteur d'équilibre économique », « menace à l'ordre public », ou « symbole de l'exploitation capitaliste ». La gestion socio-politique de ces images compte autant sinon plus que la gestion socio-économique des travailleurs concernés à des fins qui, en tout cas, les dépassent largement. Pour toutes ces raisons, l'immigré, et singulièrement le « clandestin », n'est pas seulement (selon le mot resté célèbre de Michel Marié) *un miroir* du (dys)fonctionnement de la société française. La métaphore conduit, à notre sens, à se le représenter en position d'extériorité par rapport au système social, qu'il est censé refléter. Loin d'être extérieur, c'est au contraire parce qu'il est au cœur même de ce système au point de rencontre de ses exigences économiques, sociales et politiques, qu'il nous révèle sa logique profonde et nous dévoile les points extrêmes de ses contradictions. Cela s'est vérifié pour les périodes antérieures, cela reste vrai pour les années 80.

RÉSUMÉ. — *La condamnation de l'immigration clandestine s'impose aujourd'hui comme une évidence difficile à remettre en cause. Il n'en a pourtant pas toujours été ainsi. Au cours de ces quarante dernières années, le discours politique dominant a dessiné du « clandestin » un profil à géométrie variable, dont la gestion socio-politique a autant sinon plus d'importance que la gestion socio-économique des travailleurs concernés.*

On peut alors se demander si le consensus de notre temps n'est pas surtout significatif des ambiguïtés d'analyses des différentes forces politiques sur la question de l'immigration. A ce titre le « clandestin » est un objet d'analyse pertinent pour une réflexion sur les enjeux liés à la présence et au devenir des populations issues de l'immigration en France.