

Les politiques d'immigration en France des années 1970 aux années 1990

Philippe Rygiel

► **To cite this version:**

Philippe Rygiel. Les politiques d'immigration en France des années 1970 aux années 1990. Cahiers de l'institut CGT d'histoire sociale, 2013, pp.22-26. halshs-01279392

HAL Id: halshs-01279392

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01279392>

Submitted on 26 Feb 2016

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.

«Les politiques d'immigration en France des années 1970 aux années 1990», *Cahiers de l'institut CGT d'histoire sociale*, numéro spécial, juin 2013, pp. 22-26.

Philippe Rygiel, directeur adjoint du centre d'histoire sociale du vingtième siècle, Université Paris I/CNRS.

« Le monde que troublait leur parole profonde
les exile. A leur tour, ils exilent le monde »
Verlaine, poèmes saturniens

Il me faut, avant de présenter un aperçu rapide des politiques françaises de l'immigration au cours de la période qui nous occupe, faire deux remarques liminaires. La première est que c'est une question que je n'ai pas labourée. Il me faut donc m'appuyer sur les travaux d'autres historiens, auquel le lecteur pourra utilement se reporter, dont je ne fais ici que proposer une synthèse¹. La seconde est que ce que l'historien, et sans doute aussi les spécialistes d'autres sciences sociales, entendent par politiques d'immigration n'est pas tout à fait ce que les médias, ou les militants, désignent de ce nom. Quand je parle de politique d'immigration, je désigne un ensemble de textes qui définissent les objectifs des agents et des services de la sphère publique et les règles qu'ils doivent suivre, quand ils entrent en contact avec des populations étrangères résidant sur le territoire national ou aspirant à le rejoindre et les dispositifs (les institutions, les agents, les techniques) impliqués ainsi que les pratiques effectives de ces agents. De ce fait, le terme désigne un ensemble beaucoup plus large, et plus complexe, que les seules dispositions réglementaires relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire auxquelles on a tendance souvent à réduire la question, puisque entrent dans cet ensemble toutes les questions relatives aux droits civils et politiques des migrants, à leurs droits sociaux, mais aussi bien sûr aux conditions de l'accession à la nationalité française, dont je parlerai peu pourtant ici, puisque cela n'est pas aujourd'hui au centre de nos débats.

Dans ce cadre là, ce qui définit la période pour l'historien, c'est d'abord l'émergence, ou la consolidation, d'un appareil d'état spécialisé dans le traitement de l'immigration, alors que certains aspects des politiques migratoires deviennent de compétence européenne, ainsi qu'un double mouvement, au premier regard contradictoire, qui voit en même temps affirmée la volonté de fermer les frontières, ce qui crée une population étrangère au statut juridique terriblement précaire, en même temps qu'est consolidé un statut du résident étranger régulier, qui n'a jamais joui d'autant de droits. De là découle toute une série de questions que l'on trouve au centre des travaux disponibles. Comment comprendre l'euphémisation de fait des politiques migratoires, alors même qu'est affirmée l'importance pour la nation d'une politique migratoire rigoureuse? Comment se fait-il qu'alors que se multiplient les discours xénophobes et qu'une extrême droite puissante pèse de plus en plus sur les débats, le statut du résident étranger régulier offre plus de droits que jamais auparavant. Au cours des dernières décennies, les historiens ont tenté de comprendre ces évolutions complexes en les mettant en relation avec la crise économique et la montée du chômage ainsi qu'avec le processus de construction européenne. Ils ont aussi souvent comparé ces évolutions à celles, contemporaines de la grande crise des années trente, qui s'est accompagnée de renvois massifs d'étrangers². Le meilleur guide en ces débats est Patrick Weil qui nous propose un récit, qui

1 Sur l'histoire de l'immigration en France on verra, G. Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 1988, M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*, Paris, La découverte, 2007. Sur les politiques de l'immigration, outre les travaux de Patrick Weil, cité plus bas, on pourra voir, V. Viet, *La France immigrée : construction d'une politique 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998. Pour une étude fouillée de cette période : S. Laurens, *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin, 2009. Pour une chronique des luttes de la période, voir A. H. Mogniss., *J'y suis j'y reste : les luttes de l'immigration en France depuis les années soixante*, Paris, Ed. Reflex, 2000.

2 R. Schor, *Français et immigrés en temps de crise 1930-1980*, L'Harmattan, 2004.

est aussi explication³, qui s'organise en trois temps, et dont je reprends pour l'essentiel le fil ici.

Hésitations et manière forte. Les années soixante-dix

« Un pays dans lequel il y a près d'un million de chômeurs mais où il y a deux millions d'immigrés n'est pas un pays dans lequel le problème de l'emploi est insoluble »

Jacques Chirac, premier ministre, en 1996

L'immigration est, au début des années 1970, et contrairement à la situation qui prévaut au cours des deux décennies antérieures, déjà un sujet politique. Les conditions de vie et de travail faites aux migrants sont, dans la foulée du moment 1968, vigoureusement dénoncées par des mouvances d'extrême gauche et une partie des forces syndicales. De ce fait, les mouvements sociaux, parfois spectaculaires - par exemple la grève des éboueurs parisiens en 1972 - qui marquent la période reçoivent un large écho, cependant que la volonté des gouvernements de l'époque d'exercer un contrôle plus strict sur les mouvements migratoires, qu'illustrent les circulaires Marcelin Fontanet de 1972, suscitent de vives réactions⁴.

Ce n'est cependant qu'avec les débuts de la crise que l'immigration devient une question politique permanente, permettant aux forces politiques de se démarquer les unes des autres et un domaine d'action important à l'échelle gouvernementale. Ces évolutions peuvent être reliées à deux phénomènes, d'une part les débuts de la crise économique et le lien établi au sein même de l'appareil d'état entre chômage et présence des migrants, d'autre part la flambée d'attentats racistes de l'été 1973⁵.

Le premier effet de cette conjoncture nouvelle est la fermeture des frontières. Le 19 septembre 1973, l'Algérie suspend l'émigration de ses ressortissants vers la France. Quasi simultanément, alors que se complexifient et se multiplient les enjeux liés aux migrations internationales; est créée une instance de coordination de l'action gouvernementale en matière d'immigration qui prend, à partir de mai 1974, la forme d'un secrétariat d'état. A l'issue de consultations diverses, le conseil des ministres du 3 juillet 1974 va adopter une série de mesures qui rompent avec les pratiques antérieures. L'immigration, soit l'entrée sur le territoire de travailleurs étrangers, est suspendue, cependant qu'est annoncée le lancement d'un programme de construction destiné à améliorer les conditions de logement de la population immigrée, sans cependant que cette initiative ne soit budgétée. Paul Dijoud, qui a remplacé le premier titulaire du poste, Postel-Vinay, démissionnaire, est chargé de la mise en oeuvre d'une politique d'immigration dont il va devoir, dans un premier temps, bâtir l'appareil.

Il lui faut également parvenir à ce que la décision de suspendre l'immigration devienne effective, ce qui se heurte à de nombreux obstacles juridiques et politiques et implique en particulier des négociations avec les anciennes colonies françaises, dont les ressortissants pouvaient en règle générale à cette date se prévaloir d'un droit à la libre circulation. L'offre française consiste à obtenir par ces états l'abandon des clauses de libre circulation en échange du maintien de flux minimaux, de l'augmentation de l'aide au développement et d'une protection accrue des migrants déjà présents en France, principale justification du décret du 21 novembre 1975, qui simplifie les procédures d'obtention d'un titre de séjour et permet à de nombreux migrants un accès plus facile à des titres à durée de validité plus longue. De même, devant l'intense mobilisation, et les protestations diplomatiques, que le projet suscite, le gouvernement renonce au projet de limiter l'immigration familiale, une série de textes sanctionnant en 1975 et 1976 la reconnaissance du regroupement familiale comme un droit.

Le libéralisme de cette période a cependant de sérieuses limites, en particulier en matière de droits syndicaux et politiques. Dans les foyers de travailleurs, les grèves des loyers de 1975 sont ainsi

3 P. Weil, *La France et ses étrangers ; L'aventure d'une politique d'immigration 1938-1991*, Paris, Gallimard, 2005, première édition 1988.

4 M. Zancarini-Fournel., « La question immigrée après 1968 », *Plein Droit*, numéro 53-54, mars, 2002.

5 Y. Gastaut., « La flambée raciste de 1973 en France », *Revue Européenne des migrations internationales*, volume 9, numéro 2, 1993, pp. 61-75.

brutalement réprimées⁶, s'accompagnant de nombreuses expulsions cependant que la collaboration entre services de l'état, employeurs, voire états d'origine est fréquente en matière de lutte anti-syndicale et conduit par exemple à l'arrestation de nombreux syndicalistes lors de leurs vacances au Maroc.

De plus, un net durcissement se produit à partir de 1977. Il ne s'agit plus en effet alors de suspendre l'immigration, mais de provoquer des départs massifs en renouant avec les logiques des années trente. La conviction, de plus en plus partagée, que la crise sera durable, conjugue ici ses effets avec l'échec des tentatives de séduction du centre-gauche par le pouvoir giscardien. Celui-ci a pour première cible les travailleurs algériens et entame des négociations avec l'Algérie afin d'obtenir qu'elle accepte un contingent annuel de retours forcés, cependant qu'une aide au retour, d'une valeur de 10 000 francs, est offerte aux candidats au départ. Un projet de loi permettant l'expulsion des étrangers dont le titre de séjour est arrivé à échéance parachève le dispositif. Le gouvernement va cependant rencontrer des obstacles qui vont le contraindre à battre en retraite sur tous les fronts. Les négociations avec l'Algérie piétinent et les représentants français doivent abandonner en 1979 l'espoir de voir le pouvoir algérien accepter les retours forcés de travailleurs. A l'intérieur, les projets du gouvernement, qui entrent en contradiction tout à la fois avec les normes juridiques, les engagements internationaux de la France et le souci de certains secteurs de la droite française de conserver de bons rapports avec les ex-colonies, rencontrent une opposition multiforme, à gauche bien sûr, mais aussi au sein de l'appareil d'état (ministère des affaires étrangères, conseil d'état), et d'une partie de la majorité. Malgré une pression policière, vive dans certaines régions, qui vise à favoriser les départs hors de toute cadre légal, ceux-ci demeurent peu nombreux.

Vers une règle du jeu nouvelle, 1981-1984

« Qu'on le veuille ou non et même s'ils en expriment souvent le désir, le plus grand nombre des étrangers qui résident dans l'Hexagone ne retourneront pas dans leur pays »
Françoise Gaspard, Claude Servan-Schreiber, *La fin des immigrés*, 1984.

La politique giscardienne, à l'échec patent, est utilisée par la gauche, parvenue au pouvoir en 1981, comme un repoussoir, d'autant que celle-ci fait, dans un premier temps, le pari d'un retour rapide à la croissance, que doit permettre une politique keynésienne et que les références tiers-mondistes sont alors largement partagées en son sein.

Trois axes structurent cette politique nouvelle. Le droit au séjour des immigrés présents est désormais garanti. Les dispositifs d'aide au retour sont abandonnés, le régime de l'expulsion est réformé. Hormis en cas d'urgence absolue, la décision d'expulsion doit recevoir l'aval d'une commission ad hoc, et ne peut être prononcée par les seuls préfets. Plusieurs catégories d'étrangers, en particulier les individus nés en France ou arrivés sur le territoire national avant dix ans révolus, sont déclarées inexpulsables. Cette claire affirmation d'un droit au séjour s'accompagne d'une campagne de régularisation, qui touche environ 130 000 personnes. L'ouverture de nouveaux droits aux étrangers résidents complète ce triptyque. La mesure la plus importante en ce domaine est l'octroi de la liberté d'association aux résidents étrangers, alors qu'il fallait, depuis 1939, une autorisation préfectorale à la création d'une association présidée par un étranger. La loi, qui provoque l'apparition de multiples associations, particulièrement au sein de l'immigration portugaise, aura des effets durables.

Très vite cependant, les socialistes au pouvoir vont renoncer à certains des axes de la politique mise en place en 1981. Le tournant de la rigueur, qui est à la fois abandon des perspectives keynésiennes et de l'espoir d'une reprise économique rapide, le durcissement de l'opinion, que manifestent les

6 C. Hmed., « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable. La "grève des loyers" dans les foyers Sonacotra dans les années 1970 », *Sociétés contemporaines*, 65, 2007, pp. 55-81.

premiers succès électoraux du front national, conduisent à la mise en place d'un « réalisme de gauche », piloté par Georgina Dufoix, qui, en mars 1983, voit attribuée à son secrétariat d'état une bonne partie des questions liées à l'immigration. La priorité, double, devient alors de parvenir conjointement à maîtriser les flux migratoires, tout en facilitant l'intégration des populations présentes. La première de ces préoccupations se traduit par un accord avec l'Algérie, signé en juin 1984, relatif aux flux de touristes et un contrôle accru des demandes d'entrée au titre du regroupement familial, qui doivent dorénavant être déposées depuis le pays d'origine et non a posteriori. Émerge aussi alors une politique des quartiers, censée favoriser l'intégration, ancêtre de la politique de la ville, cependant que la lutte contre le racisme est érigée en priorité politique. Cela se traduit, entre autres, par le soutien apporté par le PS à la création de SOS racisme, qui restera longtemps sous tutelle socialiste. Selon Patrick Weil, c'est une règle du jeu nouvelle qui émerge alors, sanctionnée par la loi de 1984, et qui ne sera pas remise en cause au cours de la période qui suit, malgré les alternances successives, droite et gauche.

L'importance accordée à ce moment par les historiens mérite que nous nous arrêtions un temps sur celui-ci. La double injonction qui caractérise dès lors les politiques menées s'accompagne du refus d'une hiérarchisation des droits des populations selon l'origine. Elle traduit, selon Patrick Weil, que nous suivons ici, un double renoncement : à la perspective de retours forcés massifs, mais aussi à une possible ouverture des frontières. Cela revient de fait à accepter des flux d'entrée faibles mais permanents, du fait de l'arrivée de contingents, modestes, de réfugiés, mais aussi de membres de familles rejoignantes, de personnels très qualifiés, d'étudiants, mais aussi de travailleurs entrés à titre dérogatoire afin de faire face à des besoins exceptionnels, parmi lesquels les saisonniers employés par l'agriculture sont nombreux. Ces principes font, de fait, l'objet d'un accord bi-parisien. Une partie de la droite vote la loi de 1984 qui en met en place les modalités. Il ne sera pas remis en cause avant la fin des années quatre-vingt-dix, non plus d'ailleurs qu'explicitement discuté en ses principes, alors même que droite et gauche, au gré de la conjoncture politique, mettront parfois en scène avec beaucoup d'empressement leurs divergences en matière d'immigration.

Oscillations sans rupture, de 1984 au milieu des années 1990

« La France ne veut plus être un pays d'immigration », Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, en 1993

De fait, au cours de la période suivante, chaque alternance politique s'accompagne d'une modification, parfois bruyamment orchestrée, de la réglementation de l'immigration. Ces changements successifs cependant ne remettent pas en cause le cadre défini en 1984, mais se traduisent par de multiples aménagements de leurs modalités d'application.

Les lois Pasqua de 1986 ainsi, relatives aux conditions d'entrée et de séjour, laissent en place le titre de séjour de 10 ans renouvelable, vieille revendication des associations de défense des migrants, incorporée dans la loi de 1984, mais suspendent le renouvellement automatique de celle-ci en cas d'atteinte à l'ordre public.

La loi Joxe, adoptée en 1989, après le retour de la gauche au pouvoir, altère peu ces équilibres, non plus d'ailleurs que les secondes lois Pasqua de 1993. Celles-ci ont surtout pour effet de rendre l'accès aux titres de séjour plus difficile et de renforcer les moyens de l'administration en matière de reconduite à la frontière : la durée de la période de rétention est ainsi portée de 7 à 19 jours. De même, la redéfinition des catégories d'étrangers inexpulsables conduit à réduire, d'assez peu, les effectifs des populations concernées, sans pourtant remettre en cause l'existence de telles catégories. De fait, au cours de la période, l'opposition entre droite et gauche peut être résumée en écrivant que quand la droite renforce les moyens des autorités administratives, la gauche favorise l'intervention du pouvoir judiciaire, tend généralement à une définition un peu plus large des catégories d'ayant-droits, cependant que la droite restreint celles-ci à la marge. Enfin, alors que la droite au pouvoir tend à faire des migrants sans papiers la cible de l'action des services de l'état, la gauche manifeste la volonté de pénaliser les employeurs de migrants non autorisés au séjour.

Le paradoxe de la période est que, alors que les alternances politiques se traduisent par des oscillations, qui au fond consistent en le réaménagement d'une même politique, la place de la question de l'immigration dans l'espace public, que ce soit dans les médias ou les discours politiques, est plus importante que jamais et que celle-ci est affirmée politiquement clivante, parfois par les politiques eux-mêmes, en partie sans doute parce que ces thématiques permettent aux deux principales forces politiques, de fait plusieurs fois associées aux affaires par le biais des cohabitations successives, de se démarquer l'une de l'autre alors que les occasions en deviennent rares.

C'est là l'un des paradoxes de cette période. Il est loin d'être le seul. Le compromis de 1984, le fait qu'il ne soit pas énoncé et assumé comme tel, conduit à une surenchère permanente. Affirmer en effet la priorité du contrôle, alors même qu'une immigration légale persiste, ainsi qu'une demande de travail migrant, est en effet se condamner à l'échec et voue la puissance publique à commenter en permanence sa propre impuissance et à prendre des mesures de plus en plus répressives afin de donner l'impression d'agir. Sont ainsi successivement mis en places des centres de rétention, en 1984, et des zones d'attente, en 1994. Une telle politique se révèle fort coûteuse, et bien incapable de permettre de parvenir aux buts affichés, ce qui alimente la dénonciation de la duplicité des élites. Elle aboutit souvent au mépris des droits les plus élémentaires des individus, voire met en danger leur sécurité, et tend à installer dans le débat public l'idée que l'immigration est en soi un problème et l'une des principales difficultés à laquelle la France de la fin du vingtième siècle doit faire face, tout en générant une économie, fort rentable, du contrôle des migrations, dont les acteurs, imbriqués à l'appareil d'état, finissent par devenir un lobby puissant poussant à une escale répressive auto-entretenu⁷.

L'effet en est aussi de maintenir durablement en situation d'extériorité à la société française les descendants des migrants, en permanence renvoyés à une altérité, souvent fantasmée à coup de burka et plus récemment de pains au chocolat, ce qui nourrit à son tour des affirmations, parfois bruyantes et dangereuses d'une différence aux contours incertains.

Ces débats masquent de plus de profondes évolutions, en particulier les profondes transformations provoquées par l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration européenne. Une partie en effet des prérogatives des États sont transférées à l'échelon européen et leurs politiques de plus en plus coordonnées. Par la convention de Schengen, dont les dispositions sont appliquées à partir de 1990, les États signataires s'engagent à harmoniser leurs politiques, particulièrement celles touchant à la lutte contre les franchissements illégaux de frontières et les règles présidant aux éloignements du territoire cependant que se généralise la mise en commun de fichiers destinés à favoriser le contrôle des frontières. Ce dispositif ne fait qu'annoncer une européanisation des politiques migratoires, qui est autant coordination des politiques qu'harmonisation des droits intérieurs, dont les effets deviennent particulièrement sensibles à la fin des années 1990. La déclaration de Vienne (1998) instaure ainsi une coopération à l'échelle européenne en matière d'asile, cependant que la déclaration de Tampere (1999) affirme la nécessité d'une politique européenne commune en matière de contrôle des migrations⁸.

Cette convergence de fait, pour une bonne part dictée par le souci, partagé par les signataires, d'efficacité des politiques nationales de contrôle est souvent passée sous silence par des politiques prompts à affirmer que l'arrêt de l'immigration est une priorité nationale et le contrôle de ses frontières indispensable à l'existence d'une nation, posture qui là encore nourrit des dénonciations faciles de la duplicité des partis au pouvoir ou des discrets et successifs abandons de souveraineté.

Le compromis qui émerge durant les années quatre-vingt et dont on reconnaît toujours les traits aujourd'hui, malgré les remises en cause dont il a fait l'objet ces dernières années, est le fruit

7 C. Rodier, *Xénophobie business : à quoi servent les contrôles migratoires*, Paris, la découverte, 2012.

8 Sur ces évolutions, on verra les travaux de Catherine Wihtol de Wenden en particulier C. Withol de Wenden, *L'immigration en Europe*, Paris, La documentation française, 1999.

d'un équilibre entre des exigences contradictoires et des forces aux intérêts divergents. Il autorise aux entreprises françaises une participation aux marchés mondialisés et ouverts, réclamés plus ou moins discrètement par certains acteurs économiques, préserve les relations diplomatiques entretenues avec un certain nombre de pays – qui souvent furent des colonies françaises - fournisseurs d'une main d'œuvre régulière ou non – sans exiger des principales forces politiques de refondation idéologique prenant acte des transformations provoquées par l'approfondissement européen. Il génère cependant des contradictions, des compromissions parfois, qui font en permanence des questions d'immigration un point chaud du débat politique et des conflits sociaux nourrissant des crises successives de l'immigration, dont l'issue est toujours incertaine, parce que les mesures touchant à l'immigration expriment souvent plus un rapport de forces qu'elles ne sont l'expression d'une politique.

Résumé

Ce texte revient sur les grandes orientations des politiques suivies par la France en matière d'immigration. Confronté au brutal retournement de la conjoncture économique, le pouvoir giscardien tente, sans succès, de fermer les frontières et de provoquer une importante vague de retours. La gauche au pouvoir, de 1981 à 1983, faisant le pari d'un retournement de la conjoncture ouvre au contraire les frontières tout en garantissant les droits des étrangers. L'échec de ces deux stratégies aboutit à un compromis bi-partisan, dénié par les principales forces politiques, qui combine contrôle des entrées, garantie des droits des résidents en règle, coopération européenne et demeure en place jusque dans les années 1990.

Summary

Immigration policies have been at the center of the political scene in France from the seventies until the mid nineties. The center-right governments of the seventies took a tough stance on immigration, trying to reduce the number of foreign migrants living in France. The left during the 1981-1983 period opened the borders and guaranteed the rights of foreign residents. This strong opposition left way for a discreet bi-partisan policy, in place until the mid 1990's of limiting the number of entries while at the same time offering long term legal foreign residents a safe sojourn.

Mots clés

immigration ; expulsion ; politiques publiques ; France
migration : France ; public policy