

PATRICK WEIL

L'IMMIGRATION

"La nationalité française (débat sur)" dans *Le dictionnaire historique de la vie politique française (XX^{ème} siècle)*, dir. J.-F. Sirinelli, PUF, Paris, nouvelle version 2003.

L'immigration de masse se développe en France depuis la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle prolonge et accentue cette tendance. Mais si la France est devenue alors un pays d'immigration, elle n'a pas de politique de l'immigration : jusqu'à la fin des années 30, les pouvoirs publics réagissent par à-coups, de façon contradictoire, à différentes pressions ou intérêts -économiques, démographiques, politiques, surtout quand les affrontements se développent autour de l'immigration, en période de crise économique et de chômage. A partir de 1938 plusieurs projets s'affrontent dans un combat qui ne se conclut qu'à la Libération. Pour la première fois, avec l'ordonnance du 2 novembre 1945, la politique française de l'immigration dispose d'une structure juridique cohérente. Elle continue en cette fin de siècle de l'organiser. Pourtant elle a été soumise depuis 1974 à de fortes secousses : dans les débats et les affrontements qui se sont produits, l'"assimilabilité" ou la possibilité d'intégrer des étrangers en fonction de leur origine ethnique a constitué le principal enjeu.

A la fin du XIX^{ème} siècle la Belgique, puis l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la Suisse ou la Grande Bretagne fournissent à la France une immigration de voisinage, employée principalement dans les industries de transformation. Une autre vague migratoire survient dans les années qui précèdent la Grande Guerre. Puis, à partir de juin 1919, pour des raisons démographiques, le phénomène migratoire prend une telle ampleur que la France, en 1931, compte un taux plus fort d'étrangers que les Etats-Unis 6,58%. Progressivement, au fur et à mesure de l'augmentation des besoins de main d'oeuvre des entreprises ou de l'armée, l'intervention de l'Etat se développe. Depuis le début du siècle, l'arrivée des immigrés s'organise sous l'égide de conventions internationales signées par la

France, avec l'Italie en 1904 et 1906, la Belgique en 1906, puis avec la Pologne et encore l'Italie en 1919, enfin avec la Tchécoslovaquie en 1920. À partir de 1924, un organisme privé, la Société Générale d'Immigration (S.G.I.) organise à l'étranger le recrutement, la sélection médicale et professionnelle, le transport et la répartition des travailleurs en fonction de la demande des entreprises. On privilégie une main d'oeuvre européenne contre la main d'oeuvre coloniale que l'Etat avait enrôlé pendant la guerre pour des travaux militaires, agricoles ou industriels mais "qui n'avait pas donné satisfaction".

L'Etat veut aussi de plus en plus maîtriser les déplacements de l'immigré. En janvier 1887, les étrangers nouvellement installés sont recensés ; en 1888 les étrangers résidents en France doivent se déclarer à la mairie de leur domicile. En 1917, la carte d'identité de l'étranger est créée. Plus tard, la loi du 11 août 1926 interdit l'emploi des étrangers en dehors des professions pour lesquelles ils avaient obtenu une autorisation. Les techniques de contrôle de l'immigration s'affinent, mais pas toujours avec succès. Parallèlement à la voie légale, de nombreux travailleurs étrangers arrivent en France par leurs propres moyens et sont embauchés directement par des employeurs. L'administration avalise cet état de fait en les "régularisant", c'est à dire en leur accordant des titres de séjour et de travail. L'immigration nord-africaine "indésirée" se développe aussi, légalement comme au début des années 20, mais aussi lorsqu'elle est interdite à partir de 1924. Durant la crise économique des années 1930, alors que le chômage augmente, l'immigration se poursuit encore. Le Parlement, poussé par l'opinion publique vote la loi du 10 août 1932 qui permet au gouvernement de fixer des quotas de travailleurs étrangers dans les entreprises privées de secteurs industriels ou commerciaux désignés. Plus tard en 1933 et 1934, il prend à l'instigation des organisations professionnelles, des mesures de "protection" des professions libérales. Mais l'agriculture n'est pas concernée par la loi de 1932 et les entreprises animées par d'autres intérêts poussent le gouvernement à agir avec modération, voire dans une autre direction. Ce n'est que fin 1934 que la mise en

place des quotas est accélérée et que la décision est prise de ne plus accorder de carte de travail à de nouveaux migrants. Sur le terrain l'Administration semble faire du zèle répressif et procède au retour forcé d'étrangers licenciés. En 1935 20.500 rapatriements le plus souvent de Polonais sont organisés et se déroulent dans l'"indifférence totale".

Les actions des pouvoirs publics apparaissent de plus en plus incohérentes, inefficaces, voire illégitimes. Alors, devant les contradictions administratives et politiques, l'idée de construire une politique d'immigration cohérente et coordonnée se renforce. Différentes conceptions s'affrontent alors qui peuvent être représentées par trois types idéaux. Une logique "éthique" distingue refuge politique et immigration de travail ou de peuplement : le droit d'asile est garanti en permanence, mais l'étranger admis à résider en période de croissance a le droit à une installation durable ; cette position est défendue notamment par les associations de défense des étrangers. Une logique économique recherche une main d'oeuvre la plus productive possible et la moins coûteuse - des jeunes hommes célibataires et bien portants au service des entreprises utilisatrices. Enfin, une logique de démographie nationaliste prône pour compenser les défaillances de la natalité française, la venue de familles jeunes, donc en âge de procréer, mais sélectionnées en raison de leur origine ethnique selon un degré d'"assimilabilité". Cette logique est dominante chez les nouveaux spécialistes de l'immigration par exemple Georges MAUCO, auteur d'une thèse publiée en 1932 (Mauco, 1932) qui, appelé début 1938, au cabinet de Philippe SERRE, sous-secrétaire d'Etat, chargé des services de l'immigration et des étrangers auprès de la présidence du Conseil, tente en vain de la mettre en oeuvre.

L'occupation nazie et la collaboration de l'Etat français vont trancher à leur façon – provisoirement - le débat : la hiérarchie des ethnies l'emporte sur la hiérarchie des valeurs et dissout les catégories de l'Etat de droit. Les frontières, jusque là établies entre Français, réfugiés politiques et étrangers-résidents se déplacent. Ainsi les réfugiés politiques d'avant-guerre perdent-ils leur protection particulière

et deviennent à cause de leurs idées, de leur religion ou de leur nationalité, des persécutés potentiels et très souvent réels.

La rupture est importante. Après la Première Guerre mondiale se sont succédées en France des vagues de réfugiés de différentes origines, témoignage des événements politiques qui bouleversent l'Europe. Ce sont d'abord des Russes, chassés par la révolution bolchevique, puis des Arméniens, des Géorgiens, et des Juifs de l'Europe de l'Est. A partir de 1924, les antifascistes italiens se réfugient à Paris rejoints par des Hongrois, des Roumains, des Yougoslaves, des Allemands ou des Autrichiens.

La gauche se montre toujours soucieuse de l'accueil spécifique des réfugiés, -pour Edouard HERRIOT, le droit d'asile constitue "un des éléments essentiels de la doctrine républicaine"-, mais les majorités conservatrices ne remettent jamais en cause, elles non plus, le principe même de cet accueil. Malgré l'exacerbation des passions que suscite l'arrivée de réfugiés politiques, dans les principes le droit d'asile est maintenu et souvent renforcé. Bien sûr, il y a souvent loin des textes à leur application par les services administratifs. Il n'en reste pas moins qu'en janvier 1939 après la prise de Barcelone - et cela n'excuse ni les conditions d'accueil ni les tentatives de retours forcés - plusieurs centaines de milliers de réfugiés républicains espagnols sont autorisés à entrer et à résider sur le territoire. La France, "accomplit son devoir d'humanité" (Schor,1987) même si ce fut "souvent à contre coeur". Au contraire, dès août 1940, le régime de l'Etat français livre à l'Espagne de FRANCO des réfugiés républicains et à HITLER des Allemands opposants au régime nazi. Alexandre PARODI, directeur général du Travail et de la Main d'Oeuvre au ministère du Travail tente pour sa part de rester fidèle à au droit d'asile. En septembre 1940, il résiste en vain à l'intrusion des autorités allemandes dans les problèmes de main d'oeuvre étrangère et proteste contre "la volonté des Allemands" qui "cherchent à procéder à des départs forcés vers l'Allemagne", notamment de ressortissants étrangers réfugiés politiques". Il est démis de ses fonctions en octobre 1940.

La politique de Vichy est au contraire légitimée par MAUCO : pour lui les réfugiés sont sauf exception "indésirables politiquement (communistes, socialistes, royalistes, etc..) ou ethniquement (Arméniens, Juifs)". Il porte ce jugement dans un témoignage écrit qu'il produit, le 3 septembre 1941, à la demande de la Cour suprême de Justice siégeant à Riom. Quelque temps après, dans un article publié en mars 1942 dans L' Ethnie française journal dirigé par Georges MONTANDON, MAUCO développe son premier témoignage. Pour lui, les réfugiés politiques sont les plus indésirables des immigrés pour deux raisons principales : la première raison est que "cette immigration est imposée [à la France] et la deuxième raison censée rendre indésirable l'immigration de réfugiés tient au fait que "ces derniers sont les plus éloignés, ethniquement, de l'ethnie française". Il décrit alors les "caractéristiques ethniques" des Russes, des Arméniens et des Juifs qui les rendraient dans l'ordre croissant, les plus inassimilables. Sa logique politico-ethnique aboutit cependant à un résultat sans doute ni prévu ni désiré : certains travailleurs étrangers vont, de part leur origine nationale - ils appartiennent à des nations alliées de l'Allemagne - bénéficier d'une protection particulière, supérieure même à celle des Français pour l'embauche dans les entreprises ; ce sera particulièrement le cas, en zone occupée, des Italiens.

Après la Libération, la conjoncture semble favorable à la mise en place d'une politique de l'immigration cohérente. Le général de GAULLE y tient car la guerre a entraîné une diminution de la population française ; il confie le soin de son élaboration au Haut Comité de la Population et de la Famille, créé auprès du gouvernement provisoire et dont le secrétaire général n'est autre que Georges MAUCO qui reste à ce poste jusqu'en 1970.

Plusieurs choix vont alors être effectués pour aboutir à la version définitive de l'ordonnance de 1945. D'abord la création d'un statut spécifique du réfugié qui s'est déjà produite dans l'action, dans l'élan de la libération du territoire est

confirmée. Dès février 1945, le ministère de l'Intérieur avait proposé la création d'un organisme spécialisé chargé de certifier la qualité de réfugié et l'attribution au réfugié d'"un droit de cité en France" qui faciliterait son assimilation. Plus tard, la convention de Genève du 28 juillet 1951 portant statut des réfugiés et la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (O.F.P.R.A.) garantissent au réfugié ce statut spécifique plus bienveillant que le statut général des étrangers. L'ordonnance en préparation ne porte donc que sur le statut des étrangers non demandeurs d'asile. Sur son contenu, un premier débat oppose économistes regroupés au Commissariat au Plan autour de Jean MONNET, qui ont pour objectif l'augmentation de la production et les démographes, groupés autour d'Alfred SAUVY au sein de l'INED, qui recherchent un "idéal démographique". Ils tombent cependant très vite d'accord sur l'objectif de 1.500 000 immigrés en cinq ans et optent à la demande des démographes pour une installation durable de familles.

Mais le principal débat au sein du gouvernement porte sur les critères de recrutement de ces immigrés. Partisan d'une sélection ethnique par quotas inscrite dans les textes, G. MAUCO fait approuver par le Haut Comité de la Population, un projet de "directive générale" fondé sur une sélection des immigrés selon un "degré d'assimilabilité". Un ordre de "désirabilité" nationale ou ethnique est donc déterminé. Les premiers dans l'ordre de "désirabilité" sont les nordiques, Belges, Hollandais, Suisses, Danois, Scandinaves, Finlandais, Irlandais, Anglais, Canadiens et surtout Allemands dont la proportion souhaitée au sein de l'immigration totale est de 50%. Les deuxièmes d'après cette échelle sont les Européens méditerranéens, dès lors qu'ils viennent du Nord de l'Espagne, du Portugal ou de l'Italie. Leur proportion du total serait de 30%, tandis que les slaves, Polonais, Tchécoslovaques ou Yougoslaves en représenteraient 20%. Enfin, l'entrée en France de "tous les étrangers d'autres origines" devrait être "strictement limitée aux seuls cas individuels présentant un intérêt exceptionnel". Pour appliquer ces dispositions, Georges MAUCO propose d'organiser un

contrôle tous azimuts de l'immigré ; contrôle sanitaire, physique et mental ; contrôles de l'entrée, du séjour, du logement et du domicile. Adrien TIXIER, ministre de l'Intérieur et Alexandre PARODI, ministre du Travail réagissent négativement à son projet. Ils combattent son caractère trop policier, la volonté de contrôle trop tatillon de l'étranger qu'il reflète. Leur position est suivie par le gouvernement. L'ordonnance du 2 novembre 1945 affiche la France comme pays d'immigration de travailleurs mais aussi de familles. La règle générale de la progressivité des titres de séjour de un, puis de trois, enfin de dix ans s'applique à tout étranger quelle que soit son origine. Elle crée en outre un Office national d'immigration (O.N.I.) chargé du monopole du recrutement de la main d'oeuvre étrangère.

Ce texte ne manque toutefois pas d'ambiguïté. Par lui, l'*Etat de droit* garantit son installation de plus en plus durable à l'immigré, au fur et à mesure que son séjour, autorisé une première fois, se prolonge et que son intégration dans la société est censée se produire. Formellement l'Administration ne distingue pas selon son l'origine ethnique de l'immigré et traite de façon semblable un Turc et un Italien. Elle n'encourage pas moins l'*Etat acteur* à manifester des préférences en installant les bureaux du nouvel Office national d'immigration plutôt à Milan qu'à Istanbul et donc à favoriser la venue devant les guichets de l'Administration de travailleurs de certaines nationalités plutôt que d'autres.

En réalité, cette synthèse ambiguë est au total républicaine et libérale. Dans le climat intellectuel et scientifique de l'après guerre tous les spécialistes font leur la nécessité d'une immigration de peuplement et manifestent des préférences. Ils divergent cependant sur l'ordre de priorité à donner à ces deux principes. SAUVY par exemple est avant tout populationniste et préfère une immigration de peuplement y compris arabe ou turque à l'absence d'immigration ; tandis que MAUCO obsédé par la sélection ethnique préfère "aucune immigration" plutôt que des Arabes ou des Turcs. L'ordonnance dans ce contexte prend parti : elle

noie la préférence dans l'égalité plutôt que l'inverse. Son formalisme égalitaire et l'absence de quotas empêche toute limitation de l'immigration sur le seul fondement de l'origine.

A partir de 1946, c'est d'abord d'Italie (du Sud), que l'immigration organisée provient, moins massive que souhaitée. Car très vite, cette immigration est concurrencée par une immigration d'Algérie que redoutait MAUCO. Le 20 septembre 1947, l'attribution de la citoyenneté aux musulmans d'Algérie légalise leur liberté de circulation en métropole, déjà effective depuis 1946. De ce fait, entre 1949 et 1955, 180 000 musulmans d'Algérie s'installent en France contre 160 000 travailleurs de toutes nationalités.

En 1956, les autorités françaises officialisent la procédure de régularisation qui permet aux entreprises d'embaucher sur place des travailleurs arrivés par leurs propres moyens ; il s'agit de favoriser l'arrivée d'Italiens ou d'Espagnols en leur donnant le même droit qu'aux Algériens. Mais en 1962, les accords d'Evian prévoient encore, à la suite de demandes françaises, la libre circulation entre la France et l'Algérie pour les ressortissants des deux pays ; ensuite jusqu'en 1974 les responsables de la politique française de l'immigration n'ont de cesse que de renégocier cette clause des accords d'Evian ou de favoriser l'immigration portugaise mais aussi tunisienne ou marocaine pour freiner l'arrivée des Algériens. A partir de 1974, confrontés à une progression très forte du chômage, les pouvoirs publics interrompent l'immigration de nouveaux travailleurs. L'enjeu porte ensuite très rapidement sur le point suivant : peut-on accorder le droit de rester à tous les immigrés présents régulièrement en France, sans considération de leur origine? Les gouvernements qui se succèdent expérimentent jusqu'en 1984, cinq stratégies très différentes (Weil, 1991) qui rappellent les orientations et les débats de la période 1938-1945. L'une des stratégies choisie, le retour forcé de la majorité des Algériens installés en France, tentée entre 1978 et 1980, sous l'impulsion de Valéry GISCARD d'ESTAING, est fondée sur le préjugé de "l'inassimilabilité"

dans la nation française de l'immigration nord-africaine en particulier algérienne. Elle échoue grâce à une forte mobilisation des administrations centrales, gouvernements étrangers, Eglises, associations, syndicats, partis de gauche mais aussi de la majorité présidentielle -R.P.R. et C.D.S-. Le Conseil d'Etat se réfère notamment aux valeurs "républicaines" pour combattre le projet de façon inhabituellement active et réussie. La gauche entre 1981 et 1983 prend l'exact contre-pied de la politique précédente en régularisant cent trente mille étrangers, en supprimant l'aide au retour ou en tentant, sans succès, d'accorder le droit de vote aux étrangers aux élections locales.

Ce n'est qu'en 1984 que, grâce à un "apprentissage" effectué par l'échec, les quatre partis ayant participé au gouvernement depuis 1974, adoptent une loi qui marque une convergence forcée, mais aussi le retour aux principes de 1945 : un titre unique de 10 ans garantit la stabilité du séjour des résidents étrangers de toutes nationalités et leur intégration devient donc prioritaire ; et tant que le chômage perdure, les régularisations massives sont exclues et l'immigration irrégulière combattue. Droite et gauche se succèdent au pouvoir et ne remettent pas en cause ces principes. Mais sous la pression du Front national, elles mettent en scène un nouveau débat sur le niveau de l'immigration légale : formellement, celle-ci reste autorisée pour de nombreuses catégories : familles d'étrangers résidant régulièrement en France, réfugiés politiques, ressortissants de l'union européenne, conjoints de Français. Mais l'objectif de la loi que Charles Pasqua ministre de l'Intérieur fait adopter en 1993 cherche à réduire ces catégories jusqu'à tendre vers zéro. L'infaisabilité éthique et pratique d'une politique qui vise plus à réduire l'immigration légale qu'à combattre l'immigration illégale aboutit en 1997 à une nouvelle opération de régularisation et à l'adoption d'une législation en 1998 qui vise à assurer la légalité de trois voies d'immigration reconnues par tous les Etats de l'Union européenne : le refuge politique et le lien familial fondés sur des droits fondamentaux, et les besoins du marché du travail qui restent du domaine du pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Depuis 1998, l'immigration a quitté la une de

l'actualité politique. Le 1^{er} octobre 1999, Alain Juppé a reconnu un consensus sur les flux migratoires entre les grands partis politiques, ouvrant un nouveau champ de différences avec la gauche : l'intégration et la lutte contre les discriminations. Au recensement de 1999, la France compte 3 260 000 d'étrangers (soit 5,6% de l'ensemble de sa population) dont 550 000 Portugais, 505 000 Marocains, 477 000 Algériens, 208 000 Turcs, 200 000 Italiens et 160 000 Espagnols. En 2000, l'immigration légale à vocation permanente représentait - hors Union européenne - un flux d'environ cent mille personnes.

Marie-Claude BLANC-CHALEARD, *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte (coll. Repères), 2001.

Georges MAUCO, *Les étrangers en France. Leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Armand Colin, 1932.

Gérard NOIRIEL, *Le creuset français, Histoire de l'immigration, XIX^{ème} XX^{ème} siècles*, Paris, Le Seuil, 1989.

Abdelmalek SAYAD, *La double absence, des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Le Seuil, 1999, Préface de Pierre Bourdieu.

Ralph SCHOR, *L'opinion française et les étrangers. 1919-1939*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

Patrick WEIL, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard (Folio), 1995.