

les migrations internationales

Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques

Séminaire de Calabre (8-10 septembre 1986)



NUMERO 3

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

LA POLITIQUE MIGRATOIRE FRANÇAISE DE MAI 1981 A MARS 1986 : SA DIMENSION SYMBOLIQUE, SES ASPECTS RESTRICTIFS ET SES EFFETS PERVERS

Catherine WIHTOL de WENDEN
(Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, France)

INTRODUCTION

Les années 1981-1986 sont caractérisées par un changement de statut de la question migratoire dans la vie politique française. La politisation croissante de celle-ci dans l'espace politique français a conduit les décideurs à insister sur la dimension symbolique de la législation et sur l'effet d'annonce des mesures prises.

On peut en distinguer deux phases :

— de l'été 1981 à l'été 1983, la politique menée par François Autain, Secrétaire d'Etat aux immigrés, se traduit par des changements radicaux sur le plan de la législation et des références gouvernementales. D'un ensemble de droit attachés au travail, puis à l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux, on passe aux droits de l'homme. Mais cette nouvelle politique, riche en symboles, ne sera à l'abri ni des limites de mesures institutionnelles élaborées dans un cadre national isolé, ni de réformes mal maîtrisées ou de questions éludées, car elle est pensée en termes de droits plutôt que de fonctionnement social complet.

— de l'été 1983 aux élections législatives de mars 1986, le nouveau Secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des travailleurs immigrés, Georgina Dufoix, va mener une politique tout aussi soucieuse de promouvoir l'égalité, mais plus dure et plus ambiguë : les pressions, les enjeux, les acteurs se sont multipliés et renforcés.

I. De l'été 1981 à l'été 1983

1) Une politique, nouvelle sur certains points, identique sur d'autres

L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et la victoire du Parti Socialiste aux élections législatives en mai et juin 1981 inaugurent une politique, nouvelle sur certains points, identique sur d'autres. Face à l'échec antérieur de la dépolitisation comme stratégie des pouvoirs publics en matière de politique migratoire, on ne peut, d'emblée, qu'être frappé par la dimension idéologique de celle-ci et par la conception du rôle de l'Etat qu'elle révèle.

Si les objectifs sont apparemment restés les mêmes (arrêt de l'immigration, insertion de ceux qui sont là), les références ont changé : sont invoqués les droits fondamentaux des immigrés (suspension des expulsions des jeunes immigrés et réaffirmation du droit au regroupement familial dès l'été 1981, reconnaissance du droit d'association aux étrangers dans les mêmes termes que les nationaux, régi par la loi de 1901, en octobre 1981), la soumission des décisions de l'exécutif à un contrôle plus efficace du judiciaire (on observe une «judicialisation» des procédures de reconduction à la frontière) et du législatif (les principales mesures régissant la situation des immigrés en France sont désormais prises en partie par des lois), les efforts pour favoriser l'expression et la représentation des immigrés dans une France multiculturelle. Cette politique se présente en deux volets, le premier étant envisagé comme la condition de l'autre : lutte contre l'immigration clandestine et amélioration des conditions de vie des immigrés déjà installés (1). Cette orientation, énoncée dès l'été 1981 sera réaffirmée en septembre 1983 («les clandestins gênent l'insertion des étrangers»).

La politique d'amélioration de la situation des immigrés déjà installés est édictée par trois lois :

- la loi du 9 octobre 1981 (droit d'association)
- la loi du 17 octobre 1981 (emploi des travailleurs étrangers en situation irrégulière)
- la loi du 29 octobre 1981 (conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France).

Ces lois vont dans le sens d'une plus grande égalité de traitement des étrangers avec les nationaux et seront complétées par les mesures annoncées par le Conseil des Ministres du 31 août 1983 qui confirment, en les concrétisant, les tendances définies dès le début du septennat : affirmation que les immigrés font partie de la réalité nationale, prise en compte de leurs spécificités, recherche de concertation avec les intéressés dans les domaines de l'habitat, de la scolarisation, de la formation professionnelle, de la culture ou de l'allègement des contraintes liées aux cartes de travail et de séjour. Mais ces nouvelles dispositions vont intervenir dans un climat nettement dégradé, du fait de la montée des réactions xénophobes et ne seront à l'abri, ni de l'ineffectivité, ni d'un renforcement des contrôles.

2) Les limites d'une politique institutionnelle

Ces limites sont de plusieurs ordres : certaines sont liées au caractère partiel des réformes introduites et aux contraintes internationales et internes (employeurs, partis politiques) qui pèsent sur toute politique migratoire décidée unilatéralement dans un cadre national. D'autres proviennent des contradictions internes et des éventuels «effets pervers» des mesures prises lors de leur application, les principes se heurtant parfois à des intérêts politiques plus immédiats. Enfin, la crise de coexistence d'un Etat-Nation unitaire avec une société civile pluri-culturelle, aggravée par la politisation croissante des immigrés à la fois comme enjeux et comme acteurs, vient apporter une entrave supplémentaire à un dispositif institutionnel très attaché aux symboles qu'il voulait concrétiser.

a) Le caractère partiel des réformes introduites

— Le maintien de l'internement administratif et la notion, toujours aussi mal définie, de «menace grave à l'ordre public» comme motif d'expulsion, rendent incomplet le projet d'accorder aux non-nationaux un statut proche de l'égalité de traitement avec les nationaux.

— Le droit de vote des étrangers aux élections municipales a été vite mis en veilleuse après les déclarations de Claude Cheysson, ministre des relations extérieures, à Alger durant l'été 1981.

— La répression de l'emploi clandestin continue à susciter des interrogations, car les pressions des employeurs d'immigrés clandestins sont fortes sur la vie politique et administrative locale.

— L'opposabilité de l'emploi constitue une entorse de taille à l'égalité des droits des étrangers avec les Français.

— La question de la double nationalité est loin d'être résolue. Elle est pourtant d'autant plus brûlante que nombre de jeunes (algériens notamment) la revendiquent et que se pose à eux la question du service militaire (qui sera réglée en 1983). Les lenteurs des négociations avec les Etats d'origine révèlent de part et d'autre les réticences à une banalisation de la nationalité.

— Enfin, le caractère partiel des réformes introduites peut être lié à l'ineffectivité du droit et à l'inapplication des textes.

b) Les effets pervers des mécanismes institutionnels

Ces effets proviennent des contradictions mêmes qui étaient inhérentes à la nouvelles politique migratoire de 1981 (insérer ceux qui sont là et arrêter les flux).

— Le contrôle des flux migratoires a parfois dégénéré en police des frontières. Une politique qui se voulait généreuse mais sévère s'est retrouvée dans une situation répressive car à l'inefficacité administrative sont venus s'ajouter quelques vides juridiques. Un exemple en est fourni par le droit de rester, dont le législateur n'a pas voulu faire un droit absolu et pour lequel il n'a pas renoncé à se priver de la mesure de reconduction à la frontière.

— La régularisation des clandestins a constitué un facteur d'appel puissant pour attirer de nouveaux venus. Cette décision illustre les limites d'une politique nationale dans un ensemble européen. La politique de régularisation et les mesures généreuses annoncées en 1981 allaient à l'encontre des politiques beaucoup plus restrictives et discriminatoires menées par les autres pays européens. Aussi était-il difficile pour la France de mener une opération de régularisation de grande ampleur sans devenir un pôle d'attraction pour de nouveaux immigrants ou pour les immigrés refoulés des autres pays européens. De plus, les conditions posées pour la régularisation (être en France depuis le 1^{er} janvier 1981 et bénéficier d'un emploi stable), les délais trop longs de la procédure et des dates limites plusieurs fois reportées pour le dépôt des dossiers, ont permis l'organisation ou du moins le renforcement de filières de trafic de main d'œuvre et de faux papiers (2).

(1) Cf. Jacqueline COSTA-LASCOUX, «L'espace migratoire institutionnel, un espace clos et contrôlé ?», Espace, Populations, Sociétés, 1983, II, N° Spécial «L'immigration étrangère en Europe occidentale», pp. 69-88. Du même auteur, «La politique migratoire française depuis mai 1981», in : France au pluriel, Paris, Ed. L'Harmatan, Pluriel-débat, CRISPA, 1984, pp. 221-246.

Gilles VERBUNT, «La nouvelle politique migratoire en France», CIEM, Dossier Migrations, Nov.-Déc. 1981, n° 5, 4 p.

Margo DE LEY, «French Immigration Policy since May 1981, International Migration Review, vol. 17, n° 2, pp. 196-211.

(2) Il n'y a pas d'estimation du nombre des nouveaux venus après la régularisation des clandestins de 1982-1983, ni d'estimation des immigrés refoulés des autres pays européens. Tout au plus, on peut mentionner :

— les régularisations de travailleurs permanents par sexe survenues depuis 1983, soit, en 1984 : 3 517 hommes, 1 469 femmes (29,4 % du total des régularisés), 4 986 personnes au total (algériens non compris) (Source : ONI)

— l'estimation quantitative des migrations de main-d'œuvre clandestine d'après le récent ouvrage de Jean-Pierre GARSON, Yann MOULIER-BOUTANG et Roxane SILBERMAN («Economie politique des migrations clandestines de main-d'œuvre», Paris, Ed. Publisud, 1986, pp. 50-51): estimation basse 50 000, estimation haute 150 000. Pour ces évaluations, les compilations des auteurs s'appuient sur la littérature existant sur le sujet.

Enfin, la détérioration des situations économiques ou politiques des pays d'origine a entraîné l'apparition d'une nouvelle immigration clandestine, partiellement politique, ce qui remet en cause la définition de l'immigré régulier, du clandestin et du réfugié (3).

Si ces questions sont loin d'être résolues, ce qui semble avoir changé dans le débat politique français des années 1981-1983, c'est la place de l'immigration dans l'imaginaire social et dans les mythes politiques français. La dimension politique, voire « morale », paraît prévaloir pour la première fois de façon manifeste. Le souci du gouvernement socialiste d'avoir une approche globale du problème, de sortir celui-ci de l'infra-droit, de traiter au niveau national les difficultés locales soulevées par la présence étrangère sera-t-il compatible avec la rigidité du système politico-administratif, avec la persistance de la pression au départ dans les pays d'émigration et avec l'émergence de nouveaux acteurs immigrés ? Le caractère à la fois nouveau et grave de la situation apparaît comme le reflet plus aigu d'une crise du mode de gestion de la société française.

II. De l'été 1983 au début de 1986

L'été 1983 amorce un tournant dans la politique migratoire : de nouvelles mesures sont adoptées au conseil des ministres du 31 août 1983 et sont, comme en 1981, présentées comme un diptyque. Un premier ensemble de décisions est pris pour lutter contre l'immigration clandestine et le séjour illégal tandis que, dans un second volet de mesures, des actions sont entreprises pour favoriser l'insertion de la population immigrée et issue de l'immigration. En effet, il ne s'agit plus seulement d'immigrés et d'étrangers car une partie non négligeable de la population désignée par les textes et par l'opinion n'a jamais émigré et n'est plus étrangère (sur les 60 000 acquisitions de nationalité française annuelles on ne compte, depuis les 5 dernières années que 18 à 20 000 naturalisations par an en moyenne).

1) Une politique de fermeté

a) La lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières

La politique migratoire mise en œuvre par Georgina Dufoix, secrétaire d'Etat chargée de la Famille, de la Population et des Travailleurs immigrés durant l'été 1983, s'inscrit dans la perspective déjà tracée après mai 1981 d'un contrôle très strict des frontières : on ne peut faciliter l'insertion que si l'on est très sévère en matière d'entrée sur le territoire. La cohérence du dispositif reste, cependant, fragile. La volonté de maîtriser les flux ne risque-t-elle pas d'étendre les contrôles sur l'ensemble du territoire ?

L'ambiguïté d'une politique soucieuse de promouvoir l'égalité de traitement tout en cherchant à réprimer l'immigration clandestine est illustrée par les deux moyens juridiques adoptés pour dissuader les employeurs de faire appel à une main d'œuvre en situation

(3) Cf. Jacqueline COSTA-LASCOUX, Catherine WIHTOL de WENDEN, « Immigration reform in France and the United States : reflection and documentation », *International Migration Review*, special issue « Irregular Migration : an international perspective », vol. 18, Fall 1984, pp. 613-622.

Jean-Pierre GARSON, Yann MOULIER-BOUTANG, « Les obstacles majeurs à un contrôle de migrants en situation irrégulière » Genève, CIM 6^e séminaire sur l'adaptation et l'intégration des migrants, avril 1983. Doc. d'information n° 31, 22 p.

irrégulière : une certaine inégalité de traitement entre travailleurs irréguliers et travailleurs réguliers; des sanctions aggravées à l'encontre des employeurs.

Le 10 octobre 1984, est décidé en conseil des ministres le déploiement d'un dispositif policier et répressif : les reconduites à la frontière sont désormais assorties d'une interdiction de retour sur le territoire français durant un délai déterminé. Pour combattre les trafics de main d'œuvre, un fichier des condamnations des employeurs de main d'œuvre illégale est institué et une formation est envisagée pour sensibiliser les policiers à ces questions. En outre, des décisions sont prises pour faciliter le contrôle de l'immigration, notamment en provenance des pays du Maghreb, car l'un des enseignements de la procédure de régularisation de 1982-1983 a été l'importance des clandestins entrés en touristes et originaires du Maghreb.

b) Parallèlement à la lutte contre la clandestinité, deux autres sources d'immigration, celle du regroupement familial et celle du droit d'asile sont soumises à des conditions limitatives.

La réglementation du regroupement des familles a été envisagée comme une pièce maîtresse du dispositif annoncé au conseil des ministres du 10 octobre 1984. Réaffirmé dans son principe, le regroupement familial est désormais soumis à des conditions plus strictes : celle de «ressources stables» et celle d'une autorisation préalable d'accès au territoire français et de séjour qui peut être refusée si «les conditions de logement que l'étranger se propose d'assurer à sa famille sont inadaptées, si la présence du ou des membres sur le territoire constitue une menace pour l'ordre public, pour la santé publique ou pour la sécurité publique». Ces nouvelles dispositions sont révélatrices des contradictions de la politique menée par les pouvoirs publics, partagée entre la reconnaissance d'un droit fondamental de l'homme à la vie familiale, le souci d'une insertion sociale réussie des familles et la préoccupation de tarir une source de clandestinité.

c) Le contrôle de l'immigration clandestine s'est aussi étendu à la réforme du droit d'asile, annoncée lors du conseil des ministres du 10 octobre 1984.

Cette réforme, illustrée par la circulaire du premier ministre du 17 mai 1985, révèle, là encore, les compromis de la politique gouvernementale. Au total, la marge de manœuvre est faible et risque d'annuler les effets positifs attendus de l'un et l'autre systèmes.

2) Les illusions d'une politique de rigueur

Malgré leur fermeté, les réformes introduites par le second secrétariat d'Etat socialiste à l'immigration se sont heurtées à la fois à des contraintes externes, à des pressions internes et aux effets pervers qu'elles ont elles-mêmes suscités, liés, soit à leur caractère partiel, soit à des conséquences mal maîtrisées, soit à des questions éludées. Mais une politique nationale de contrôle des flux pouvait-elle résoudre une question internationale et maîtriser l'immigration si elle ne réussissait pas à la traiter à sa source ? En dépit de ses promesses, la politique menée depuis 1983, qui s'est trouvée en partie isolée, faute d'une concertation internationale et en l'absence d'un consensus des soutiens à l'échelle nationale et locale, a nourri quelques désillusions.

a) Le poids des contraintes externes

A partir de 1983, commence à se faire jour, dans les pays d'immigration européens, l'idée d'une inadéquation des institutions réglementant le statut des étrangers aux besoins et génératrice d'hésitations, de rigidité voire de vides juridiques. Le phénomène a pris d'autant plus d'ampleur que la perte de mobilité liée au blocage des entrées s'est trouvée en contradiction avec le développement structurel de nouvelles formes de présence étrangère qui résistent au souci de cohérence des «nouvelles» politiques migratoires et amorcent le profil d'une immigration à deux vitesses, l'une âgée et initialement fonctionnelle, l'autre plus jeune et tendant vers l'auto-organisation économique, sociale, culturelle, voire politique.

Ainsi, il devient de plus en plus difficile de mener une politique des flux migratoires clairement définie quand le poids des facteurs externes sur l'ordre national interne est mal maîtrisé et faiblement coordonné et quand de surcroît, les pressions qui s'exercent sur les décisions nationales sont contradictoires et difficilement conciliables entre elles.

b) Des réformes mal maîtrisées

Parmi les orientations de la politique migratoire menée depuis 1981 et plus encore depuis 1983, deux domaines illustrent clairement les limites d'une politique institutionnelle où se multiplient les effets pervers : la régularisation des clandestins et la décentralisation.

— La régularisation des clandestins

L'opération exceptionnelle de régularisation massive des clandestins, décidée en août 1981, constitue l'un des événements les plus significatifs de l'histoire de l'immigration en France depuis 1945.

Une procédure d'examen cas par cas de la situation des «sans papiers» entrés en France avant le 1^{er} janvier 1981 et pouvant faire la preuve qu'ils occupaient un emploi stable (circulaire du 11 août 1981) a été mise en place dès le 31 août 1981 et devait expirer le 31 décembre. Mais les demandes se sont étalées (jusqu'au 15 février 1982 pour les travailleurs clandestins permanents et jusqu'au 26 février 1982 pour les saisonniers puis ont été reportées jusqu'au 15 avril 1982), et la réglementation de base a évolué au fur et à mesure

Tableau 1
RÉGULARISATION DES TRAVAILLEURS PERMANENTS
SELON LE SEXE DE 1981 À 1983

	1981	1982	1983
Hommes	20 508	72 165	8 399
Femmes	4 179	14 716	2 217
Total	24 687	86 881	10 616
Part des femmes dans le total des régularisations	16,9 %	16,9%	20,8 %

Source : ONI
Régularisations au titre de l'opération de 1981-1982 et autres régularisations (Algériens non compris).

Tableau 2
NOMBRE ET POURCENTAGE DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS PERMANENTS
PAR NATIONALITÉ RÉGULARISÉS EN 1981 ET 1982

Nationalité	Nombre	%
Tunisiens	21 405	17,3
Marocains	20 677	16,7
Africains noirs	18 399	14,9
Portugais	15 711	12,7
Algériens	14 567	11,8
Turcs	10 721	8,7
Autres	22 099	18,1
Total	123 579	100,0

que de nouvelles situations se faisaient jour. Tandis que la régularisation, par son extension dans le temps, favorisant la mise en place de réseaux de passeurs et de fabricants de faux papiers, elle révélait, au fil des mois, la diversité des formes de clandestinité, la complexité du travail noir, la hiérarchisation entre nationalités et la spécialisation des filières. Une enquête, réalisée par le ministère du Travail auprès de 9 500 personnes régularisées en 1981 et 1982, montre que l'immigration clandestine est une trajectoire sociale qui affecte davantage les nationalités qui avaient contribué à l'accroissement de l'immigration dans la période précédente que les nationalités plus marginales, numériquement et économiquement, sur le marché du travail étranger, avec une sur-représentation de jeunes et de femmes par rapport au taux correspondant dans la population étrangère locale.

En outre, des effets pervers non prévus se sont fait jour : remplacement de régularisés par de nouveaux sans papiers auprès des employeurs qui ont parfois licencié leurs salariés irréguliers candidats à la régularisation, trafics de faux contrats de travail et de fausses déclarations pour les entrées en France avant 1981, arbitraire dans les refus d'admission entraînant un afflux de demandes de régularisation dans les «bons départements», afflux de clandestins des pays voisins, arrivée clandestine des familles des régularisés ayant obtenu une carte d'un an (leur permettant de justifier d'une situation «durable» et leur évitant, le délai écoulé, d'être reconduits à la frontière), installation dans le chômage de certains clandestins qui, s'ils n'avaient pas été régularisés, seraient éventuellement retournés dans leur pays d'origine et retour en France d'anciens immigrés qui ne s'y trouvaient plus au moment de l'opération de régularisation (4).

Enfin, certains conflits, menés par des clandestins dans l'attente de leur régularisation, ont souligné l'inadéquation des critères de régularisation : faire la preuve de ce qu'ils devaient auparavant s'appliquer à cacher (des indications sur la durée de leur séjour en France) et d'un emploi stable (alors que le propre du travail clandestin est d'être saisonnier, occasionnel, à rythme variable). D'autres effets de «mal administration», tels que la longueur de la procédure (qui a encouragé ou parfois créé des réseaux de passage ou de faux papiers ou encore a découragé certains), sa complexité (une vingtaine de textes de référence et une absence de critères fixes), l'isolement de la France parmi ses voisins

(4) Ces données résultent essentiellement du «Bilan annuel pour la lutte contre les trafics de main-d'œuvre» (Rapport au Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale).

européens (ce qui a suscité un effet d'annonce et d'appel non négligeable), l'absence de réformes en amont et en aval, les carences de l'information pour les clandestins travaillant entre compatriotes ou liés par des relations familiales (restés clandestins par crainte de perdre leur emploi et leur logement), ont fait apparaître, malgré le souci généreux d'assainir la situation, l'illusion qui consistait à vouloir régler par des mesures administratives une situation économique et sociale enracinée dans la dynamique de l'exode international de main d'œuvre.

Il s'agissait surtout d'une opération symbolique, destinée peut-être davantage à agir sur l'opinion en restaurant, par une opération de «relégitimation», l'image du contrôle de l'Etat dans ce domaine, qu'à supprimer définitivement le cercle vicieux mal connu et structurel de la clandestinité. Même si une telle décision risquait inéluctablement de se solder par un demi-échec, sauf politiquement, la symbolique du contrôle a constitué un thème politique non négligeable.

— La décentralisation et le cadre juridique réservé aux immigrés

Les lois sur la décentralisation de 1982-1983, pour novatrices qu'elles soient, laissent de même un vide juridique quant à la gestion des immigrés par les maires. La question est grave en matière de logement et de regroupement familial, quand aucune sanction électorale émanant des administrés ne vient contrecarrer les décisions prises et risque d'aboutir à une reterritorialisation de ces populations-cibles et à une plus grande politisation de la question migratoire à l'échelon municipal, avec les tentations d'électoratisme qu'elle comporte (5).

Même si l'on peut persister à penser que les lois de décentralisation, en rétrocedant aux collectivités locales l'essentiel des compétences susceptibles d'exercer une influence déterminante sur la vie quotidienne des immigrés, ont donné un nouvel élan à la démocratie locale, d'autres limites, telles que l'absence de relais pour beaucoup d'associations au niveau municipal, ou des limites d'ordre financier, institutionnel ou liées à l'articulation des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales (les communes dont les ressources sont les plus faibles ou les instances de coordination réduites sont parfois confrontées aux problèmes les plus graves en matière de répartition des étrangers sur leur territoire). Dans ce contexte, une politique de décentralisation ne saurait conduire uniquement à des délégations de responsabilités.

Mais, là encore, peu importait qu'une telle politique fût d'une faible utilité, pourvu qu'elle ait été un succès pour l'opinion publique. Peut-être ne s'agissait-il que d'une mesure emblématique. Sans pousser aussi loin les intentions des décideurs, on constate que l'on est alors dans le domaine de l'idéologie politique et non plus dans celui de l'efficacité économique ou administrative.

(5) Cf. Catherine WIHTOL de WENDEN, «Les collectivités locales et le cadre juridique relatif aux immigrés» in «Le droit et les immigrés», vol II, Edisud 1986, 247 p. pp. 137-145.