

OUVERTURE ET FERMETURE DE LA FRANCE AUX ÉTRANGERS UN SIÈCLE D'ÉVOLUTION

Catherine Wihtol de Wenden

La France a toujours accueilli les immigrants un peu malgré elle, en hésitant constamment entre l'ouverture et la fermeture de ses frontières. Les arguments démographiques, économiques et militaires se sont entrecroisés. Deux périodes néanmoins ont pris une coloration propre : jusqu'en 1945, il s'agit de justifier le contrôle aux frontières ; depuis lors, l'État a davantage mené le jeu, tandis que la notion de frontière devenait singulièrement poreuse.

Si la France a été depuis le milieu du 19^e siècle le plus grand pays d'immigration européen, le phénomène migratoire ne s'est imposé comme tel que difficilement, tant aux décideurs qu'à l'opinion publique, et les hésitations entre l'ouverture et la fermeture des frontières ont souvent été la règle. Certains y ont vu une absence de politique doublée d'une tentative de dépolitisation de la question, avec navigation à vue au gré de la conjoncture économique (Georges Freeman)¹ ; d'autres une souplesse tactique dans l'organisation du marché du travail (Georges Pompidou, Jean-Marcel Jeanneney) ; d'autres, plus récemment, un « archaïsme fatal » accusant le retard entre un appareil institutionnel rigide et une réalité évolutive, celle des nouvelles mobilités (Étienne Balibar)².

Ainsi, très tôt, un conflit s'est fait jour entre les partisans de l'ouverture et de la

fermeture, entre l'économique et le politique. Il s'est traduit tout au long du 20^e siècle par des périodes de liberté totale ou tolérée alternant avec des phases de contrôle accru des frontières, qui n'ont d'ailleurs pas toujours correspondu au contexte économique mais plutôt aux réactions, réelles ou supposées, de l'opinion. Mais si la politique migratoire à l'égard des entrées est devenue, depuis ces vingt dernières années, une politique d'opinion, largement décalée par rapport au contexte démographique, économique et éthique du moment, il n'en a pas toujours été ainsi et le pragmatisme a plutôt été la règle, même si les inspirateurs des politiques publiques ont souvent cherché à s'en défendre.

Nous distinguerons, pour illustrer ce propos, deux grandes périodes : celle de la lente émergence du contrôle des frontières, des années 1880 à 1945, et celle d'une montée en puissance de l'État dans la mise en œuvre de celui-ci, de 1945 à 2000.

○ DE L'INTERDICTION DE SORTIR À L'INTERDICTION D'ENTRER

Si l'on s'accorde à penser que le processus migratoire, déjà amorcé sous sa forme moderne à partir du 15^e siècle³, s'accélère et s'amplifie, notamment en France, au cours de la seconde moitié du 19^e siècle, à la suite de la diffusion de moyens de locomotion et d'information

1. Gary P. Freeman, *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies. The French and British Experience (1945-1975)*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

2. Étienne Balibar et al., *Sans papiers : l'archaïsme fatal*, Paris, La Découverte, 1999.

3. Yves Lequin, *La mosaïque France*, Paris, Larousse, 1988.

plus rapides et accessibles à un public plus large, on a tendance à oublier qu'au 18^e siècle, il était plus difficile de sortir des frontières de son pays que d'entrer dans un autre État que le sien.

Déjà Voltaire dénonçait cet état de fait dans l'article « Égalité » du *Dictionnaire philosophique* de 1764 : « On a prétendu dans plusieurs pays qu'il n'était pas permis à un citoyen de sortir de la contrée où le hasard l'a fait naître, le sens de cette loi est visiblement : ce pays est mauvais et si mal gouverné que nous défendons à chaque individu d'en sortir, de peur que tout le monde n'en sorte. Faites mieux : donnez à tous vos sujets envie de demeurer chez vous, et aux étrangers d'y venir. » Ce propos dénonce la fermeture des pays européens et correspond à ce qu'Albert Hirschmann a appelé « voter avec ses pieds »¹. Cette interdiction a perduré en Europe de l'Est jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, au Portugal jusqu'au renversement du régime de Salazar en 1974 ; elle s'est transformée progressivement en une interdiction ou une limitation d'entrée.

En effet, la constitution des États-nations unitaires, parfois conjuguée avec une stratégie économique d'autarcie, a conduit les pays européens à adopter des politiques interdisant ou contrôlant la sortie du territoire jusqu'au début du 19^e siècle. Non seulement la population est un atout pour la poursuite des objectifs économiques et militaires, mais la politique de l'absence de sortie est une condition pour le maintien du régime. L'interdiction est souvent complémentaire des techniques de contrôle. Le contrôle des populations est marqué par une politique de sanctions à la sortie de l'absolutisme jusqu'aux années 1830 : les migrations « libres » étaient rares, la population étant considérée comme la plus importante des richesses, économiques et militaires. Mais le souci d'unité religieuse qui a présidé à la constitution étatique a par-

fois conduit à expulser des groupes entiers de population pourtant utiles aux pays (ainsi pour les protestants). La religion des princes détermine celle des sujets et consacre le système international des États.

Les frontières s'ouvrent

Le libéralisme conduisit à la reconnaissance du droit à quitter son pays au cours du 19^e siècle et notamment dans sa seconde moitié, permettant la sortie et l'entrée presque libre des populations. Pour des raisons très spécifiques (image de pays des droits de l'homme à l'extérieur, ralentissement de la croissance démographique et plus encore perception de celui-ci comme un déclin², nécessité d'une main-d'œuvre abondante pour les grands travaux et l'industrialisation naissante, peur de manquer de soldats face à l'Allemagne), la France va pratiquer une politique différente de celle des autres pays européens, tentés par l'immigration plus massive vers les Amériques. On compte ainsi à partir de 1851 date à laquelle la nationalité des habitants forme pour la première fois une rubrique spéciale dans le recensement : en 1851, 378 000 étrangers (1 % de la population) ; en 1861, 497 000 (1,3 %) ; en 1866, 635 000 (1,6 %) ; en 1872, 740 000 (2 %) ; en 1876, 801 000 (2,2 %) ; en 1881, 1 million (3 %) pour une population totale de 37 millions d'habitants.

En janvier 1883, *L'Économiste français*, dans un article signé par Paul Leroy-Baulieu et consacré au dénombrement de 1881, titrait sur « l'envahissement progressif de la France par les étrangers ». La crainte d'un accroissement de cette « migration occulte » y est très présente, ainsi que celle de l'envahissement : « Parmi cette population cosmopolite qui nous envahit, les uns semblent avoir l'idée de se fixer à jamais chez nous, les autres au contraire viennent pour récolter une petite fortune et retournent ensuite chez eux. » Belges (500 000

1. Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

2. Cf. Joël Cornette, « Un beau XVIII^e siècle ? », *Absolutisme et lumières (1652-1783)*, Paris, Hachette, p. 162-172.

en 1883), Italiens (250 000 à 300 000 à cette date), Allemands fixés dans 5 ou 6 départements (Seine, Nord-Est, Méditerranée), résident surtout dans les agglomérations urbaines : « Il n'y a guère à espérer, écrit Leroy-Baulieu, notre population augmentant peu de son propre fonds, que le nombre des étrangers chez nous puisse demeurer stationnaire. Il faudrait, pour qu'il en fût autrement, que notre population redevînt un peu plus prolifique et que nos ouvriers fussent moins exigeants ... La loi française, s'inspirant d'un autre temps, est infiniment trop molle » (car l'étranger né en France n'est pas encore Français de plein droit et pas assujéti au service militaire).

Déjà les thèmes qui vont présider à l'ouverture-fermeture des frontières sont en germe : argument démographique et militaire d'un côté, pour une migration d'installation, argument économique de l'autre, pour une migration de main-d'œuvre à court terme. Peu à peu, le débat opposant les protectionnistes aux libéraux dominera chez les économistes, tandis que les patriotes plaident pour l'obligation du service militaire pour les étrangers et la nationalité française automatique pour tout individu né en France de parents étrangers et encouragent les autres à la naturalisation. Les partisans de l'ouverture¹ sont à la fois libéraux et patriotes, ceux de la fermeture sont protectionnistes et défenseurs des droits des ouvriers français : « Sans parler des protectionnistes, écrit Arthur Mangin, que de récriminations amères n'a pas soulevé parmi les ouvriers l'immigration des travailleurs étrangers ? ... En France, on n'en est pas encore à demander des lois de prescription contre les immigrants, mais nous avons vu en mainte occasion nos ouvriers se plaindre en termes très aigres de la concurrence que viennent leur faire les ouvriers belges, italiens, allemands. Les patrons eux-mêmes ne voient pas d'un bon œil les industriels, les com-

merçants de nationalité étrangère qui viennent s'établir à côté d'eux et leur disputer leur clientèle. Mon Dieu ! C'est là, sans doute, un sentiment excusable, d'autant que l'intérêt personnel n'y est pas seul en jeu. Le patriotisme y est aussi pour quelque chose ... Mais laissons de côté les rancunes ... C'est au point de vue économique, au point de vue de la prospérité, de la richesse nationale que je combats ce particularisme étroit et rétrograde qui ne tend pas à moins qu'à isoler la France du reste du monde ... Laissons donc venir chez nous les étrangers et accueillons-les, non comme des intrus, mais comme des collaborateurs utiles et souvent précieux, comme des hôtes qu'il est de notre devoir et de notre intérêt de traiter avec une courtoisie bienveillante. »

Face au regain d'intérêt pour les idées protectionnistes, d'autres ont commencé à développer la thèse contraire, celle de l'assimilation. « Quelques-uns se sont avisés, écrit le même Arthur Mangin, qu'au lieu de fermer nos portes à l'immigration et de renvoyer de chez nous les étrangers qui nous apportent le concours de leur intelligence, de leurs capitaux ou de leurs bras, il serait préférable de les retenir, de les fixer en France, de nous les assimiler. » L'argument démographique et économique rejoint aussi l'argument militaire, en même temps que le souci de la cohésion nationale. La naturalisation obligatoire apparaît à certains comme « une nécessité politique et économique » pour « rétablir l'égalité des charges et des profits entre tous ceux qui habitent la France : c'est encore le meilleur et le seul moyen auquel nous puissions recourir pour remédier au ralentissement regrettable de notre population. Puisque nous n'avons pas assez d'enfants, adoptons les enfants des autres ». Selon Arthur Mangin, les étrangers font aux Français une « concurrence déloyale » car ils ne sont pas soumis au service militaire². Le thème des coûts et avantages, des droits

1. Arthur Mangin, *L'Économiste français*, 3 janvier et 21 mars 1885.

2. *L'Économiste français*, 8 novembre 1887.

et des devoirs, utilisé respectivement dans la France des années 1970 (auquel répondra le rapport Le Pors)¹ et des années 1980 (lors de la Commission des Sages sur la réforme du code de la nationalité, en 1987)² n'est pas loin. Mais les assimilationnistes d'alors considèrent que « l'idée d'exclure les étrangers de notre territoire est à la fois une sottise et une utopie : nous n'avons qu'une chose à faire ; nous les assimiler », alors que dans les années 1980-1990 les plus ardents opposants à l'ouverture des frontières le sont au nom de l'impossible intégration. D'autres voient dans l'ouverture des frontières un moyen d'éviter la guerre par « l'association des peuples pauvres à la richesse des peuples riches³ » et considèrent que la « liberté de l'infiltration des peuples pauvres sur les territoires des peuples riches est de droit naturel ... Nous voyons dans l'augmentation du nombre d'étrangers un fait naturel inéluctable ... qui a plus d'avantages que d'inconvénients... Si l'on veut éviter entre les peuples les guerres pour la subsistance, pour le partage des richesses du monde, il faut qu'aucune frontière ne soit fermée ».

À la fin du 19^e siècle, le libéralisme s'impose donc. « On voit combien la France a d'intérêt à laisser ouvertes ses frontières et dans quelle mesure l'immigration et l'assimilation qui s'ensuit est utile pour combler les vides causés chez nous par la faiblesse de la natalité française », écrit Victor Turquan dans *L'Économiste français*⁴. La loi sur l'acquisition de la nationalité du 26 juin 1889 vient satisfaire les assimilationnistes et les revanchards, car les enfants d'étrangers nés en France sont désormais soumis aux mêmes obligations que les nationaux à leur majorité, tandis qu'une

loi du 8 août 1893 édicte des mesures contre les ouvriers étrangers, protectrices du travail national, et les astreint à une déclaration de résidence et à un certificat d'immatriculation de leurs employeurs. Mais le drame d'Aigues-Mortes (1893) où des immigrés italiens sont tués par des ouvriers français montre que les partisans de la fermeture sont toujours à l'œuvre⁵.

Depuis 1891, le nombre d'étrangers n'augmente plus et atteint le million, mais le nombre de nationalités s'accroît et l'ensemble est caractérisé par le grand développement de l'immigration italienne. Désormais le débat est monopolisé par un affrontement entre ceux qui craignent la « dépopulation » et ceux qui redoutent la « dénationalisation » de la France⁶ : « Il n'est pas certain que la France s'assimile les étrangers. Les étrangers qui viennent en France restent groupés. Ils ont beaucoup plus qu'on ne l'avait autrefois le sentiment de leur nationalité ; ils se fréquentent entre eux ; ils gardent leur langue ; ils ont des journaux rédigés dans cette langue dans les grandes villes ; ils se serrent autour de leurs consuls. L'assimilation de ces éléments hétérogènes est beaucoup plus malaisée qu'autrefois. Elle devient incertaine notamment dans les pays frontières et dans les grandes villes où les nationaux d'une même origine se concentrent... Dépopulation et dénationalisation. Comment éviter ces deux fléaux ? ». Mais le franchissement des frontières est presque libre, encouragé par les employeurs et parfois par les pays de départ et les pays d'accueil à la recherche de bras et de soldats. Au tournant du siècle, le conflit entre restrictionnistes et libéraux sévit en France, comme aux États-Unis. Les années 1914-1915 marquent un fléchissement notable de l'immigration : la France fait appel à l'Afrique du Nord et à l'Extrême-Orient, tandis que le contrôle

1. Rapport d'Anicet Le Pors, *Immigration et développement économique et social*, Paris, La Documentation française, 1976.

2. *Être Français aujourd'hui et demain*, Paris, La Documentation française, 1989.

3. Paul Leroy-Beaulieu, « D'une forme particulièrement dangereuse d'arbitraire gouvernemental : l'expulsion en masse d'étrangers », *L'Économiste français*, 3 octobre 1885.

4. *L'Économiste français*, 7 février 1889.

5. Voir Catherine Wihtol de Wenden, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988.

6. Selon les termes de Paul Leroy-Beaulieu, *L'Économiste français*, 8 juin 1912.

des frontières transforme les courants migratoires temporaires en immigration permanente et l'éclatement des grands empires introduit aussi une nouvelle donne : manque de main d'œuvre pour la reconstruction, échanges de populations, apparition de réfugiés des dictatures européennes.

Ainsi, comme l'écrit Georges Dupeux¹, « les hésitations de l'opinion et ses contradictions, sa sensibilisation en période de crise, l'opposition fondamentale entre la masse, hostile à l'emploi des étrangers en période de chômage et les milieux patronaux de l'industrie ... exposèrent les pouvoirs publics à de multiples pressions, de directions opposées. De même, des groupes de pression ... s'opposaient violemment dans leurs tentatives d'influencer les décisions des pouvoirs publics ».

Dépression et fermeture entre les deux guerres

Un régime des réfugiés se met alors en place (passeport Nansen), mais le pays ferme progressivement ses frontières ou contingente les entrées en 1932 et les dictatures rétablissent une politique de sorties très restrictives, rapatriant même parfois leurs émigrés (c'est le cas de l'Italie). Les grands pays se ferment, tandis que des portes de service restent ouvertes à des catégories limitées de travailleurs, de réfugiés et de cerveaux.

Au lendemain de la première guerre mondiale, le double phénomène d'immigration de masse et de construction de la nation qui s'était développé dans la seconde moitié du 19^e siècle se délite au point que la France devient un pays d'immigration malgré elle. On finit par accueillir et sédentariser des populations dont le séjour était envisagé comme de courte durée. Depuis le début du siècle, des conventions internationales signées avec l'Italie (1904-1906), la Belgique (1906), la Pologne et l'Italie (1919), la

Tchécoslovaquie (1920) fournissent un recrutement de main d'œuvre et le ministre de la Guerre a même organisé le recours à la main-d'œuvre coloniale. L'immigration d'Afrique du Nord, non désirée par certains, se développe, grâce notamment à la suppression des permis de voyage pour les musulmans d'Algérie en 1913. Un système mixte, le Service extérieur de main-d'œuvre étrangère (SMOE), développe une politique de main-d'œuvre entre 1919 et 1937 : « Né dans l'urgence et reconduit par la prospérité, ce service faisait entrer à tour de bras des immigrés par conventions de travail bilatérales et contrats de travail agréés et régularisait la situation de dizaines de milliers d'immigrés sans contrat de travail »². La Société générale d'immigration créée en 1919, émanation du patronat qui prend en charge le recrutement, est toutefois débordée par l'immigration clandestine (35 % des entrants seulement sont introduits par ses soins entre 1924 et 1930). Durant la crise économique des années 1930, l'immigration continue alors que le chômage augmente, tant les règles du jeu sont fragiles et contestées, et la France devient le pays qui compte le plus fort taux d'étrangers du monde, devant les États-Unis, sur fond de manque d'hommes et de faiblesse de la natalité : 3 millions d'étrangers, soit 7 % de la population totale.

La crise des années 1930 inverse cette évolution : face au chômage et à la pression de l'opinion, les pouvoirs publics vont procéder au congédiement et au rapatriement d'étrangers et cherchent à protéger la main-d'œuvre nationale en créant un contingentement des immigrés par la loi du 10 août 1932. La discontinuité dans l'action et l'empirisme sont de mise. Certains notent³ que la réglementation paraît suivre les événements au lieu de les pré-

1. Georges Dupeux, *Les migrations internationales de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Éditions du CNRS, 1980, p. 171-172.

2. Vincent Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique (1914-1997)*, Paris, Fayard, 1998, p. 32 et suiv.

3. Jean-Charles Bonnet, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1976.

céder et s'apparente à une « police de l'immigration plus qu'à une politique ». La décision de fermeture de 1932 paraît dictée tout autant par les campagnes xénophobes¹ et l'environnement international qui ont beaucoup d'effets sur l'opinion publique que par la crise économique. Mais ni l'immigration clandestine, ni les demandes de régularisation ne furent désarmées par les mesures d'arrêt ou de renvoi. Comme l'écrit Vincent Viet² : « La politique de l'immigration a longtemps charrié des structures profondément marquées par le dynamisme ou l'optimisme économique qui préside à leur naissance ». Anticiper sur les douloureuses conversions ne fut, semble-t-il, pas leur fort. La loi de 1932 fixe les proportions maximales de travailleurs étrangers par régions et secteurs d'activités (quotas) et les ordres professionnels introduisent des limitations. Mais l'agriculture n'est pas concernée et l'industrie applique mollement la loi sur les quotas. Les frontières sont à la fois ouvertes (vagues de réfugiés) et fermées (20 000 rapatriements en 1935)³. L'action des pouvoirs publics est incohérente, obéissant à trois logiques, partiellement contradictoires : éthique (réfugiés), démographique (choix « ethniques » selon une hiérarchie des origines), économique (choix d'hommes jeunes, célibataires et bien portants sans vocation à l'installation). Dès 1938, du fait du manque de main-d'œuvre, le système des quotas est assoupli et en 1939 il y a reprise négociée de l'immigration par les pouvoirs publics, ou recours à la main-d'œuvre coloniale. On naturalise aussi des Italiens. Les procédures sont interrompues en 1940 : les Allemands font pression au nom de préférences ethniques qui n'étaient d'ailleurs pas absentes dans la France d'avant-guerre, notamment sous la plume de

Georges Mauco, auteur d'un ouvrage pionnier sur l'immigration en France⁴ et l'antisémitisme brouille les frontières entre les Français et les étrangers.

C'est donc dans le désordre qui a présidé à la décision publique des années d'avant-guerre et de guerre (1938-1945) que va naître la nouvelle donne de 1945, marquée par une volonté explicite de reprise en main par l'État de l'ouverture-fermeture des frontières. Au 1^{er} janvier 1945, on ne compte plus que 1 420 000 étrangers, au lieu de trois millions en 1930. Et le manque d'hommes et la faiblesse de la natalité sont toujours là.

○ VARIATIONS SUR LE DROIT DE MIGRER

La fin de la seconde guerre mondiale introduit une nouvelle conjoncture : renforcement du contrôle des pouvoirs publics sur l'immigration autour du ministère du Travail (avec la création de l'Office national de l'immigration), adoption de l'ordonnance de 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers, prise de conscience de la nécessité de penser l'immigration autrement que sous l'angle d'un instrument de régulation du marché de l'emploi. La politique d'ouverture-fermeture des frontières oscille entre l'impératif, défini par Alfred Sauvy et l'Institut national d'études démographiques, d'une politique nataliste et familiale et celui d'une politique destinée à combler les besoins de main-d'œuvre. Pour concilier ces deux impératifs, les pouvoirs publics tentent d'introduire des travailleurs étrangers « ethniquement acceptables », ayant vocation à l'installation (Italiens notamment, mais qui viendront moins nombreux que prévu). Dans les années qui vont suivre, le triple phénomène de la décolonisation, de la croissance des Trente Glorieuses et de la construction européenne (dont la libre circulation des travailleurs européens fait partie et s'effec-

1. Cf. Ralph Schor, *L'opinion française et les étrangers en France (1919-1939)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

2. *Op. cit.*, p. 46.

3. Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1995.

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

tuera progressivement avant d'être totale en 1968) va brouiller les pistes et provoquer « la dérive des frontières et des procédures »¹.

La « porte principale » et « l'entrée de service »² (1945-1974)

Faute de pouvoir développer une immigration de peuplement raisonnée et malgré le principe de l'opposabilité de l'emploi inscrit dans la politique migratoire, on se replie dans la hâte sur la rotation de la main-d'œuvre, surtout à la fin de la période de reconstruction. Dès 1946, les Algériens bénéficient de la liberté de circulation et jouissent, comme tous les ressortissants coloniaux, des mêmes droits que les nationaux français dès lors qu'ils sont établis sur le territoire français. Une succession rapide de vagues migratoires s'instaure (avec des régularisations dès 1956), suivie du développement incontrôlé de l'immigration « sauvage » régularisée au coup par coup. Très vite, la préférence va à l'immigration de courte durée. Aux termes des accords d'Évian de 1962, les Algériens bénéficient de la liberté de circulation, limitée toutefois par le contingentement de l'Office national algérien de la main-d'œuvre (ONAMO) qui gère les sorties de travailleurs de son territoire, mais perdent à partir de 1968 le droit de circuler librement même si celui-ci n'est pas formellement remis en cause. Les Portugais, en revanche, traversent la frontière avec un « passeport de lapin » (*O Salto*) dans leur écrasante majorité (80 % en 1964), car jusqu'à la « révolution des œillets » de 1974 le Gouvernement portugais avait limité l'immigration. La frontière leur est officiellement ouverte et la plupart d'entre eux se font régulariser : la préférence culturelle et le souci de faire contrepoids aux migrations issues du Tiers Monde l'emportent

sur la volonté de maîtriser les frontières. On multiplie les cartes temporaires et ferme les yeux sur l'immigration irrégulière qui alimente le marché du travail. Très vite, le dispositif se laisse déborder par l'expansion économique et par la décolonisation. Ainsi, en 1963, Georges Pompidou, Premier ministre, déclare que « l'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale ». Et Jean-Marcel Jeanneney, en 1966, rappelle que « l'immigration clandestine elle-même n'est pas inutile car, si l'on s'en tenait à l'application stricte des règlements et accords internationaux, nous manquerions peut-être de main-d'œuvre ».

De 1948 à 1968, le pourcentage des entrées clandestines passe dès lors de 26 % à 82 % et une circulaire du 29 juillet 1968 vient officialiser la procédure de régularisation. Elle vise non pas à repeupler l'hexagone, comme le souhaitait Alfred Sauvy, mais à combler les déficits de main-d'œuvre, même si l'État décide, dès cette date, de reprendre en main le contrôle de l'immigration. L'exception devient la règle à l'heure du « laisser-faire » et les patrons vont eux-mêmes chercher la main-d'œuvre dans les régions de départ. Mais devant l'opposition des employeurs et des défenseurs des étrangers à la fermeture, ce sera la circulaire Marcellin-Fontanet du 23 février 1972 qui subordonnera l'ouverture des frontières à la situation du marché de l'emploi (retour à l'opposabilité de l'emploi) et annoncera la fin des régularisations (31 octobre 1973). En cette période, les effets de la préférence communautaire (libre circulation des travailleurs européens à partir de 1968) restent limités. En revanche, l'immigration algérienne se sédentarise depuis 1968 et l'on régularise les familles. Mais en 1973, suite à une vague de xénophobie à Marseille et au souci de l'Algérie d'affirmer son autonomie tiers-mondiste, le gouvernement algérien suspend l'émigration. Le patronat s'inquiète, mais la crise pétrolière

1. Selon l'expression de Vincent Viet, *op. cit.*

2. L'expression est empruntée à Aristide Zolberg, conférences données au Collège de France, automne 1986 (« Chemins de la faim, chemins de la peur : sociologie des migrations internationales »).

vient porter un coup d'arrêt aux migrations incontrôlées. Décision économique ou politique ? Les frontières se ferment aux travailleurs salariés (à l'exception des temporaires), le regroupement familial n'est accordé que sous conditions d'emploi et de logement du chef de famille.

Au terme de ce vaste chassé-croisé, caractérisé par « la dérive des frontières et des procédures¹ », la France est amenée à sédentariser ceux qu'elle voulait voir circuler (les non-Européens) et à faire circuler ceux qu'elle voulait sédentariser (les Européens).

La porte entrouverte (1974-2000)

Désormais, le dilemme se situe moins entre l'utilité économique qui privilégie une immigration provisoire et la nécessité démographique qui conduit à des considérations d'intégration à plus long terme, qu'entre la maîtrise des flux, dictée par l'opinion publique, et l'intégration économique et sociale hypothéquée par le chômage, sur fond de visibilité accrue de l'islam à partir du milieu des années 1980. À ses débuts, la mesure de suspension des entrées de main-d'œuvre étrangère salariée de juillet 1974 n'est pas prise au sérieux, car les travailleurs immigrés continuent à tenir une place importante dans le marché de l'emploi². Le renforcement des contrôles aux frontières tarde à s'organiser. Comme l'écrit Vincent Viet³, « la fermeture des frontières ne desserrait que légèrement la liaison complexe entre les problèmes de flux et les problèmes de stocks, alors qu'elle accréditait l'idée fallacieuse que les pouvoirs publics pourraient désormais concentrer leurs efforts sur la population étrangère résidente ». Une politique indélicate se met donc en place. Le regroupement familial se poursuit dans le désordre et en dehors des procédures régulières, la sédentarisation étant la conséquence de la

fermeture des frontières. Contrairement aux vœux du président de la République Valéry Giscard d'Estaing et de son secrétaire d'État Lionel Stoleru, la substitution de la main-d'œuvre nationale à la main-d'œuvre étrangère n'a pas lieu et la politique de retours forcés (1977) est un échec (150 000 départs, par an, souhaités) : les Algériens boudent le « million » proposé car ils devraient ainsi renoncer à leurs titres de séjour et à leurs droits à la retraite, alors que les Espagnols et les Portugais l'acceptent plus volontiers, pour revenir parfois, ensuite, à la faveur de la libre circulation européenne attendue. L'analyse des coûts et avantages de l'immigration démentit l'idée répandue que les immigrés coûteraient plus qu'ils ne rapportent⁴.

Les années 1974-1981 sont marquées par des vagues de régularisation successives et sectorielles⁵ (Turcs de la mobilisation des sans papiers et des associations qui les soutiennent (FASTI). Pour des résultats faibles, le coût d'une telle politique tendant à inverser le sens des courants migratoires est élevé, au moins médiatiquement : la loi Bonnet destinée à rendre plus strictes les conditions d'entrée sur le territoire, votée le 10 janvier 1980 après un an de débats, est l'unique texte de loi adopté sur l'entrée et le séjour des étrangers depuis 1945. On décidait par circulaires, télex, notes et coups de téléphone. C'était l'« infra-droit⁶ ». Cette loi n'aura pas le temps d'être appliquée mais aura suscité un an d'affrontements houleux contre la « criminalisation » de l'entrée et du séjour irréguliers, qui deviennent un motif d'expulsion au même titre que la menace pour l'ordre public et permettent d'éloigner les clandestins.

4. Rapport d'Anicet Le Pors, *op. cit.*, Paris, La Documentation française, 1976, 288 p.

5. En 1974, le ministère du Travail estimait à 286 000 le nombre de travailleurs en situation irrégulière, chiffres probablement inférieurs à la réalité, ces derniers étant concentrés dans le bâtiment, l'agriculture et le forestage.

6. Danièle Lochak, « Observations sur un infra-droit », *Droit social*, mai 1976.

1. Selon l'expression de Vincent Viet, *op. cit.*

2. Cf. Catherine Wihtol de Wenden, « Les étrangers et le marché de l'emploi », *Droit social*, mai 1976, p. 23-30.

3. Vincent Viet, *op. cit.*, p. 313.

Dans son programme de 1981, le parti socialiste prévoit que le Plan fixera le nombre annuel de travailleurs étrangers admis en France : c'est une proposition curieuse et qui ne sera pas suivie d'effet, car les flux de main-d'œuvre sont suspendus depuis 1974. Deux grands objectifs dominant : la maîtrise des flux et la lutte contre l'immigration clandestine. Très vite, l'immigration devient à partir des municipales de 1983 un enjeu central du débat public, estompant peu à peu le clivage droite-gauche (sauf à l'extrême droite...) et dégagant un consensus sur la maîtrise des frontières dans un cadre qui s'europanise (accords de Schengen de 1985, mise en place des visas en 1986, accord de Dublin sur l'asile en 1990) mais qui doit prendre en compte les droits de l'homme (droit de vivre en famille, droit d'asile).

Cependant, on navigue à vue : tandis qu'on légalise le séjour de 142 000 clandestins par l'opération de régularisation exceptionnelle de 1981-1982 (150 000 demandes) et que l'on accorde la carte de dix ans (loi adoptée à l'unanimité en 1984) à de nombreuses catégories d'étrangers durablement installés en France, on « ferme » aussi dès 1983, puis au gré des alternances de majorité successives, dans une surenchère restrictive. Si la loi Pasqua de 1986 (suivie du charter de 101 Maliens reconduits dans leurs pays) se fait dissuasive et répressive, la loi Joxe de 1989 légalise certaines catégories d'étrangers illégaux. Mais la seconde loi Pasqua de 1993 se montre plus suspicieuse à l'égard de toutes les catégories d'entrants, supposés être des fraudeurs en puissance : aux études (« faux » étudiants), au mariage (mariages « blancs » et polygamie), à la naissance (mères étrangères venant accoucher en France pour donner naissance à un enfant Français), à l'asile (« faux » demandeurs). Mais elle crée de nouvelles catégories de clandestins, par sa dimension très restrictive à l'égard du mariage et du regroupement familial, tandis qu'une interprétation stricte de la convention de Genève sur les réfugiés de

1951 produit d'autres illégaux, ni expulsables ni régularisables : les « déboutés du droit d'asile ». Progressivement, un droit d'asile restreint fait partie des instruments de contrôle aux frontières. C'est l'« immigration zéro », affichée en 1993 par le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua, dans son ambition de maîtriser totalement les flux d'entrée. La loi Debré de 1997 cherche à corriger les effets pervers de la loi de 1993, dont la dimension restrictive et l'encouragement à la délation de personnes en situation irrégulière suscitent la mobilisation d'intellectuels et d'artistes. Elle ne sera jamais appliquée, à cause du changement de majorité.

Une circulaire Chevènement de 22 juin 1997 régularise en effet les sans papiers ayant des liens familiaux en France. Elle sera complétée par une seconde circulaire de juin 1998. Sur 150 000 demandes de régularisation, on légalise ainsi peu à peu le séjour de quelque 90 000 sans papiers mais 60 000 autres restent clandestins après plusieurs années de mobilisation (depuis les collectifs de 1996 qui les ont conduits de l'église Saint-Ambroise à Vincennes et à l'église Saint-Bernard, d'où ils ont été expulsés par la force le 26 août 1996), faute de répondre aux critères exigés. En 1998, la loi Chevènement, annoncée comme constitutive d'une nouvelle politique migratoire, apparaît plutôt comme un aménagement des cadres existants : elle ne remet pas en cause la fermeture, sauf symboliquement (assouplissement du régime des visas pour certaines catégories d'entrants, souvent qualifiés, diplômés et fortunés : experts, universitaires, étudiants, hommes d'affaires) et crée de nouvelles formes d'asile (territorial et constitutionnel) pour ceux qui ne correspondent pas aux critères de la convention de Genève¹, tout en supprimant l'opposabilité de l'emploi dans certains secteurs (informaticiens, avec 8 000 entrées par an).

1. Catherine Wihtol de Wenden, « Immigration : les méandres de la réforme », *Le Banquet*, 11, 1997, p. 187-196.

Dans le même temps, un frémissement est perceptible dans les milieux politiques autour du bien fondé de la fermeture des frontières car celle-ci reste coûteuse, économiquement, politiquement et diplomatiquement, alors que la pression migratoire n'a pas faibli pour autant : sans être massive, elle perdure par la prégnance des causes de la migration (pauvreté, pression démographique en baisse mais les candidats au départ sont déjà nés, régimes autoritaires ou dictatoriaux) mais plus encore sous l'effet des images diffusées par les médias et des biens qui circulent, qui créent tous une envie d'Europe. Durant l'été 1998, le même Charles Pasqua qui avait lancé le slogan de l'« immigration zéro » se prononce en faveur de la régularisation de tous les clandestins qui en ont fait la demande et, à l'automne 1999, Alain Juppé, Premier ministre lors de l'évacuation des sans papiers de l'église Saint-Bernard, se déclare favorable à une gestion plus souple des frontières. Il est suivi en ce sens, au printemps 2000, par le patronat (MEDEF) et, de leur côté, les Églises réaffirment le droit de sortie et le devoir d'accueil. Néanmoins, les quotas de main-d'œuvre existent toujours, de façon souterraine et sectorielle, par peur d'affronter l'opinion publique, comme chez nos voisins européens (Autriche, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal), car l'Europe, qui ne se considère pas comme une terre d'immigration, y voit un tabou que l'on préfère contourner par d'autres moyens. On assiste à une multiplication de situations au rabais, bricolées de façon diverse et discrétionnaire : statut provisoire (réfugiés du Kosovo en 1999), séjour à titre humanitaire, contrats de sous-traitance, maintien de personnes dans une situation précaire (parents d'enfants français, déboutés du droit d'asile). Les frontières existent, leur fermeture ne fonctionne pas de manière satisfaisante mais l'on répugne à revenir sur le principe et à envisager d'entrouvrir.

Les contradictions entre politiques publiques, lois du marché et droits de

l'homme apparaissent au grand jour avec l'annonce de la reprise économique. Le rapport des Nations unies de mars 2000 sur les migrations de remplacement fait l'effet d'une bombe, car il remet à l'ordre du jour les vieux thèmes de la nécessité de l'ouverture par manque de main-d'œuvre et par impératif démographique : des thèmes abandonnés depuis plus de vingt ans. Constatant que l'évolution démographique probable des pays européens conduira à un vieillissement accentué et à une diminution considérable de la population d'âge actif, le rapport définit trois scénarios, qui proposent l'accueil de 47 à... 700 millions d'immigrés en Europe à l'horizon 2050. Extravagant, diront certains, mais prévisible, car d'ici cette date l'Europe aura perdu 60 % de sa population actuelle s'il n'y a pas de migrations nouvelles. Deux discours s'affrontent dès lors : l'un offensif (reprise des flux migratoires, ouverture des frontières comme objectif à long terme), l'autre défensif (fermeture par crainte des conséquences pour l'« intégration »). Ici et là, la liberté de migrer est avancée comme principe puisqu'il est aujourd'hui presque partout possible de sortir mais de plus en plus difficile d'entrer (suppression des visas de sortie, généralisation de la détention de passeports, mais aussi obligation de visas d'entrée pour les pays dits « à risque migratoire »).

La mobilité, souvent encouragée par les Européens, profite plutôt aux nantis des pays riches et des pays pauvres, car la fermeture est sélective. Le thème de la démocratisation des frontières commence à être défendu par les pourfendeurs de la politique de fermeture. De fait, la marge de manœuvre du Gouvernement français est faible, enserrée dans le jeu des systèmes européens de contrôle mais aussi dans les principes des droits de l'homme et les contraintes de l'économie de marché. Le jeu consiste, en fait, sous la pression d'une opinion publique qui « contrôle le contrôle », à faire croire que l'État reste souverain aux frontières. L'émigration se-

rait-elle un sujet de droits de l'homme (asile, non refoulement), alors que l'immigration resterait considérée comme un sujet de souveraineté nationale (entrée et séjour) ? D'un côté, la phrase de Michel Rocard de 1991 (« On ne peut accueillir toute la misère du monde ») a fait florès, de l'autre la figure kantienne du « citoyen du monde » commence à devenir réalité par la généralisation de la mobilité tous azimuts. Le droit des peuples qui cherchent un accueil (le nombre des demandeurs d'asile en France est passé de 17 000 en 1997 à 37 000 en 2000 et au Royaume-Uni de 25 000 à 70 000 aux mêmes dates) s'oppose au souci des gouvernements et des citoyens de contrôler leurs frontières et de se protéger contre ce qu'ils considèrent comme une menace pour leur sécurité, leur bien-être, leur stabilité politique et leur identité culturelle (surtout *via* la menace islamique)¹. Peut-on envisager un droit de migrer ? La réponse est floue et se solde, en France comme en Europe, par une fermeture officielle de l'entrée principale (thème politiquement tabou) et une entrouverture sélective (migrants économiquement désirables) ou incontrôlée (illégaux) de la porte de service.

Si, dans la France des années 2000 la réponse à la gestion différenciée des frontières face à la mobilité des hommes est essentiellement économique et partiellement fidèle aux droits de l'homme, plusieurs tendances coexistent, qui délaissent les approches populationnistes de 1945 ou identitaires de 1985, qui se conjuguent pour donner peu de lisibilité aux politiques d'ouverture-fermeture. D'autres facteurs, comme l'opinion publique ou la politique étrangère, continuent à jouer un rôle dans le processus décisionnel, même si un même facteur peut avoir des effets contraires d'un pays à l'autre : alors que la France et le Royaume-Uni, deux pays au

passé colonial, connaissaient une période de prospérité dans les années 1960, le Royaume-Uni a décidé dès 1962 la fermeture de ses frontières à cause de l'arrivée des ressortissants du Commonwealth ; alors que la France et les États-Unis ont connu une crise économique au début des années 1970, seule la France a adopté une politique restrictive.

Au cours d'un siècle et demi d'immigration qui a fait de la France le plus ancien pays d'immigration d'Europe, quelques dates clés ont servi de points de repère aux variations autour du droit de sortir, d'entrer et de migrer : 1932, avec le contingentement de l'immigration de main-d'œuvre ; 1945, avec le système de l'opposabilité de l'emploi et l'ambition d'une immigration contrôlée par l'État ; 1974, avec l'arrêt des régularisations et la suspension des flux de main-d'œuvre salariée ; 2000, avec l'annonce par les Nations unies d'une indispensable reprise des flux migratoires. La frontière a été au cœur de cette évolution car elle reste perçue, pour des raisons historiques, comme le lieu symbolique du contrôle, même si l'essentiel se joue ailleurs à distance, à l'amont (visas d'entrée délivrés dans les pays de départ) et collectivement (par le système de Schengen et de Dublin), mais aussi à l'aval (police à distance, accords de réadmissions). La frontière renvoie au triage (l'entrée est déjà prédéterminée par le tri) mais suscite aussi des transgressions (réseaux transnationaux pour lesquels la frontière, par son existence même, est une ressource, régularisations « exceptionnelles » de sans papiers, accords bilatéraux de main-d'œuvre), tout en renvoyant aux sanctions encourues, hautement chargées de la symbolique de la souveraineté (interdiction du territoire, reconduction et expulsion). Mais la frontière évolue, car elle a glissé du territoire de l'État-nation parfois augmenté de celui de ses anciennes colonies, à celui de l'Europe de Schengen, des Quinze, puis des pays de l'Est candidats à l'Union (pays dits de Visegrad avec lesquels les visas de court

1. De l'avis de certains, on est en train d'entrer en France, en matière d'asile, dans un système de « déflation compétitive » qui consiste à réduire les avantages pour attirer les demandeurs d'asile chez le voisin.

séjour ont été supprimés dès 1991). D'autres frontières, d'identité, de religion, de couleur, opposant Européens et non Européens, mais aussi nationaux d'« origine immigrée » à ceux qui seraient « de souche », viennent parfois renforcer les clivages.

Dans ce bilan en demi-teinte, les facteurs qui ont présidé à l'ouverture-fermeture des frontières ont donc changé. De la recherche de bras et de soldats (1880), on est passé aux besoins de main-d'œuvre à rotation rapide (1918) et aux impératifs démographiques (1945), puis aux frilosités et inquiétudes de l'opinion publique (1980), pour en revenir aux impératifs de population active et de remplacement des générations (années 2000). La boucle est bouclée, en quelque sorte. On voit cependant poindre, avec l'internationalisation des courants migratoires, un dilemme plus fondamental : alors qu'au niveau national une communauté politique a le droit de vouloir sauvegarder sa cohérence dans une éthique démocratique, dans une optique planétaire il y a un désaccord fondamental entre ce qui concerne les membres d'une communauté nationale et les obligations d'un État à l'échelle mondiale. Au nom de quoi en effet la population d'un pays riche aurait-elle le droit d'interdire son territoire aux autres ?

○ BIBLIOGRAPHIE

Marie-Claude Blanc-Chaléard, « L'immigration des travailleurs italiens en France 1850-

1970 », document pour le séminaire du Commissariat général au Plan, séance du 16 mars 2001.

Yvan Gastaut, *L'opinion française et l'immigration sous la V^e République*, Paris, Le Seuil, 1999.

Gérard Noiriel, *Le creuset français*, Paris, Le Seuil, 1988.

Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France (1945-1973)*, Paris, INED-PUF, 1975.

Ralph Schor, *L'opinion française et les étrangers dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

Gary P. Freeman, *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies. The French and British Experience (1945-1975)*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

Vincent Viet, *La France immigrée*, Paris, Fayard, 1998.

Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard Folio, 1995.

Catherine Wihtol de Wenden, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988.

Catherine Wihtol de Wenden, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Yves Lequin, *La mosaïque France*, Paris, Larousse, 1988.



Directrice de recherche au CNRS (CERI), Catherine Wihtol de Wenden a récemment publié L'immigration en Europe (La Documentation française, 1999), Faut-il ouvrir les frontières ? (Presses de Sciences Po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 1999) et, avec Rémy Leveau, La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration (CNRS Editions, 2001).