



Cahiers de l'Urmis

5 | 1999

Les politiques de l'immigration

La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses

Yvan Gastaut



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/urmis/338>

ISSN : 1773-021X

Éditeur

Urmis-UMR 7032

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1999

ISSN : 1287-471X

Référence électronique

Yvan Gastaut, « La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses », *Cahiers de l'Urmis* [En ligne], 5 | mai 1999, mis en ligne le 19 juin 2003, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/urmis/338>



Les contenus des *Cahiers de l'Urmis* sont disponibles selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses

YVAN GASTAUT

CMMC - Université de Nice-Sophia Antipolis

Maladresse, inconséquence, incohérence : la politique des pouvoirs publics en matière de flux migratoires depuis la Seconde Guerre mondiale est marquée par un cruel défaut de continuité. La gestion des arrivées de migrants par l'État n'a été qu'une suite d'ajustements *a posteriori*, sorte de "navigation à vue", avec ses incertitudes, hésitations et échecs successifs, les pouvoirs publics ne traitant la question de l'immigration qu'à court terme.

Si aujourd'hui encore, il n'existe pas de véritable politique réglant l'immigration, c'est plus particulièrement la période des Trente Glorieuses qui va retenir notre attention. En l'espace de trois décennies, la France est passée d'une demande pressante d'immigrés à une spectaculaire fermeture de ses frontières. D'une approche à l'autre, le contexte historique (économique et politique) fournit évidemment une clé d'explication essentielle. Il n'explique cependant pas tout : circulaires ou déclarations intempêtes, revirements spectaculaires, silences, incompétences, indifférences sont autant d'éléments constitutifs des atermoiements de la politique publique d'immigration. Loin de façonner une bonne image de l'immigré, les contradictoires politiques d'immigration se sont orientées sur le terrain de l'exclusion. Paulette et Pierre Calame soulignaient cette absence de lucidité en 1972 : "Il n'y a pas en France une politique d'immigration mais une somme d'embryons de politiques, résultats obscurs d'intérêts contraires. L'équilibre ainsi obtenu ne semble pas un arbitrage légitime entre ces différents intérêts, mais un mélange de tentatives inachevées. Personne n'est apte à dire à quoi et à qui doit servir l'immigration de travailleurs étrangers, de sorte qu'il règne à cet égard la plus grande confusion²".

Deux périodes radicalement opposées se sont succédées : jusqu'au début des années soixante, l'immigration est présentée comme une opportunité qu'il faut vivement encourager, puis, progressivement, des velléités restrictives orientent la gestion des arrivées de migrants jusqu'à la brutale fermeture des frontières en 1974.

CONSCIENCE ET INCONSCIENCE DE L'APPEL À L'IMMIGRATION (1945-1962)

Si dans les années vingt, les pouvoirs publics avaient laissé au patronat le soin d'organiser les opérations de recrutement d'immigrés par l'intermédiaire de la Société générale d'immigration (SGI), l'État décida dès 1945 de prendre en charge lui-même la venue des travailleurs étrangers. Reconstruire et réactiver l'économie, assurer un redressement démographique, relever le niveau de vie des Français en introduisant une main d'œuvre qualifiée³, tels étaient les objectifs de cette politique dirigiste.

Patrick Weil a considéré ce moment comme "l'émergence d'une règle du jeu"⁴, qui aurait dû servir de modèle ou de référence. Pour répondre à l'urgent besoin de main d'œuvre, deux principes furent mis en concurrence pour régir la politique d'immigration⁵ : le principe ethnique d'une part, consistait à faire venir des étrangers de pays proches culturellement, dans la perspective d'une installation durable en France. Le principe égalitaire d'autre part, préconisait la mise en place des règles de droit assez souples, sans tenir compte du pays d'origine de l'étranger.

Ces deux approches contradictoires allaient être appliquées simultanément. Si le texte de 1945 — qui constitue encore aujourd'hui la structure juridique de l'immigration — mettait en avant le principe égalitaire, dans la

pratique, consciemment ou pas, la logique ethnique s'appliquait⁶.

Une fois les principes fondamentaux de la politique d'immigration énoncés, la mise en place d'une politique de recrutement des migrants par les autorités publiques va rapidement trouver ses limites : perte de contrôle des flux, contournement des procédures, clandestinité.

Les fondements d'une politique en 1945

L'approche des mouvements de population s'est profondément modifiée à la Libération. L'immigration est apparue comme une urgence tant au niveau de l'équilibre démographique que de la reconstruction économique. Plusieurs spécialistes estimèrent que la France devait accueillir un nombre important d'étrangers afin de satisfaire aux besoins de l'économie. Alfred Sauvy, économiste et démographe, fut l'un des principaux artisans de la mise en œuvre de la politique française de l'immigration⁷. En conséquence, dans les milieux concernés, une grande consultation sur la venue des travailleurs étrangers en France fut lancée par le général de Gaulle parlant d'"impératif migratoire"⁸.

Deux ordonnances élaborées par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) fondaient la politique d'immigration : celle du 19 octobre 1945, relative au Code de la nationalité facilitant l'accès à la nationalité française et celle du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée en France des étrangers proposant une véritable "charte des étrangers"⁹.

L'esprit de cette nouvelle réglementation reposait sur trois axes majeurs : une immigration massive et souhaitable dans un cadre régulier et contrôlé, le monopole de l'État dans les opérations de recrutement, l'insertion des étrangers facilitée dans la société française.

La création de l'Office national de l'immigration (ONI), placé par un décret du 20 mars 1946, sous la tutelle des ministères du Travail et de la Population avait pour objectif de concilier exigences démographiques et contraintes économiques. Présidé par un conseiller d'État, l'ONI était un organisme officiel où siégeaient des représentants de l'État, du patronat et des syndicats ouvriers. Cet office gérait la procédure de recrutement des travailleurs étrangers en établissant des contrats d'embauche et s'attachait à résoudre les problèmes administratifs financiers et juridiques¹⁰.

Cet ensemble réglementaire dont l'esprit tendait vers une ouverture mesurée et contrôlée des frontières, allait être le point de départ de mesures incohérentes, les objectifs à long terme étant négligés au profit des nécessités immédiates¹¹.

Mesures contradictoires

Ce que Georges Tapinos a appelé "les avatars de l'immigration organisée"¹², Patrick Weil "l'échec d'une planification des entrées"¹³ ou Antonio Perotti "l'échec de la politique étatique de recrutement"¹⁴ fut élaboré dès la fin des années quarante. Du manque de sérénité des pouvoirs publics, amenés à réajuster les mouvements migratoires, résultait d'une incapacité à gérer l'accueil. Décalage entre une politique dirigiste en matière de main d'oeuvre et un système économique reposant sur le libéralisme¹⁵, entre objectifs démographiques et priorités économiques¹⁶ : le patronat était réticent à l'égard de l'ONI. La réglementation trop rigide l'empêchait de subvenir aux besoins en main d'oeuvre à court terme. Si bien qu'une importante immigration clandestine sous l'impulsion des chefs d'entreprise, contourna le dispositif de l'ONI peu à peu dépossédée de son rôle par des réguli-

sations *a posteriori*.

De la volonté de privilégier certaines nationalités résulta une législation complexe et ambiguë. La politique d'immigration opta pour une hiérarchisation de l'accueil des migrants en fonction de leur origine. La réflexion fut menée d'un côté par des économistes autour de Jean Monnet et le Commissariat général au Plan, et de l'autre, par des démographes, autour d'Alfred Sauvy, Pierre Vincent et plus généralement de l'INED. Si les économistes ne parlaient pas de caractéristiques ethniques, les démographes, sous l'influence d'Alfred Sauvy, Robert Debré ou Georges Mauco estimèrent cette distinction indispensable¹⁷. L'étude de Georges Tapinos a rappelé comment la classification selon l'origine ethnique avait été introduite¹⁸ : cette immigration nécessaire et inévitable devait être destinée "à continuer la France et non pas à créer un pays qui serait peut-être économiquement et politiquement la France, mais qui ne le serait plus humainement"¹⁹.

Un ordre de préférence fut ainsi établi, privilégiant les populations européennes voisines : priorité aux Italiens²⁰, à un degré moindre, Allemands, Belges, Européens du Nord. Les ressortissants des autres pays européens, Espagnols, Portugais, Polonais, Yougoslaves ou Tchécoslovaques furent considérés comme de moindre intérêt, ni désirés, ni rejetés²¹. En revanche, une catégorie d'étrangers devait être strictement limitée aux seuls cas individuels présentant un intérêt exceptionnel²², Noirs et Nord-Africains. L'immigration algérienne fut plus particulièrement pressentie comme un danger dans la sphère technocratique²³. L'Algérie étant encore un département français, les travailleurs algériens ne pouvaient être soumis à la même réglementation que les étrangers : la loi du 20 septembre 1947 ayant octroyé la citoyenneté française

aux Algériens, il n'y avait plus d'obstacle officiel à leur libre circulation. Cette situation fut l'une des causes majeures de l'affaiblissement du rôle de l'ONI, puisqu'elle instaurait une "concurrence imparfaite"²⁴ entre Algériens pouvant être embauchés au même titre que les Français et les étrangers. Paradoxalement, ceux que l'on voulait précisément mettre à l'écart échappaient à la législation du fait de leur statut spécial²⁵.

Une gestion des arrivées mal maîtrisée

Parmi les essais de périodisation de la politique d'immigration pour la période allant de 1945 à 1974, Georges Tapinos a distingué trois phases décennales de vaines tentatives de maîtrise des mouvements de populations, le dispositif étant inadapté aux bouleversements politiques et économiques : entre 1946 et 1955, l'échec d'une immigration organisée, entre 1956 et 1965, l'essor d'une immigration spontanée, entre 1966 et 1974, l'essai d'une migration contrôlée²⁶. Les pouvoirs publics adoptèrent une double démarche, sur le plan officiel, maîtriser les flux, alors que sur le terrain, laisser-faire, voire encourager une immigration libre au nom des nécessités économiques. La procédure de régularisation *a posteriori* allait rendre de plus en plus inefficace le monopole de l'ONI : dès la fin des années cinquante, la libre circulation des travailleurs étrangers était devenue la règle. Alors qu'entre 1950 et 1955, l'immigration étrangère (à l'exclusion des arrivées d'Algériens) se situait à un niveau très bas — il y avait moins d'étrangers en France en 1954 qu'en 1946 — les pouvoirs publics, dépassés par la rigidité de la procédure, encouragèrent les flux illégaux de population²⁷. La clandestinité était alors loin de poser problème, la plupart des étrangers passant la frontière librement et l'embauche d'un étranger sans papiers pouvant être facilement

régularisée moyennant redevance à l'ONI²⁸.

En 1956-1957, cette pratique s'intensifia pour raisons politiques, liées à l'incidence de la guerre d'Algérie, mais aussi économiques, les conditions nouvelles faisaient du recours à l'immigration un moyen d'amortir les récessions et de stimuler la croissance. La politique migratoire préconisait un recrutement en masse dans la ligne du rapport général de la Commission de la main d'oeuvre : "Le recours à l'immigration doit être considéré non pas comme un palliatif qui permettrait de résoudre quelques crises passagères, mais comme un rapport continu indispensable à l'accomplissement des besoins du III^{ème} Plan (1958-1961)"²⁹. Cette tendance se vérifia dans la pratique : la loi de 1932 relative à la protection de la main d'oeuvre nationale tomba progressivement en désuétude. Il s'agissait de régulariser les clandestins et d'accroître de nouveaux courants migratoires en créant des missions de recrutement sous l'égide de l'ONI. Des facilités furent accordées aux travailleurs migrants pour venir en France et la population étrangère s'est alors accrue et diversifiée. Au début des années soixante, les pouvoirs publics prirent acte du déclin d'une immigration contractuelle au profit d'une immigration irrégulière³⁰. Pour preuve, un arrêté du ministère de la Santé et de la Population en 1959 organisa un contrôle sanitaire *a posteriori* pour les clandestins³¹.

Des tentatives d'amélioration de la situation des migrants furent mises en place au cours de la même période. Les gouvernements prirent des mesures à caractère social : la SONACOTRA créée en 1956 pour les familles algériennes et concernant l'ensemble des immigrés à partir de 1962, était chargée de construire foyers et logements familiaux destinés aux étrangers et le Fonds d'action sociale (FAS) fondé en 1958 aidait les Algériens travaillant en métropole.

Entre 1945 et 1962, la législation officielle en matière d'immigration, portant solidement élaborée à la Libération, est rapidement devenue obsolète, contournée par des pratiques illégales avec la bienveillance de l'État.

VERS UN DÉLICAT CONTRÔLE DES FLUX (1962-1974)

De 1962 à 1974, la mise en place progressive de mesures concernant les flux de population témoigne de la volonté des pouvoirs publics de passer d'une immigration libre à une immigration strictement réglementée, jusqu'à la fermeture des frontières, politique qui ne se fit pas sans difficultés ni hésitations. Michel Massenet, chargé de diriger la politique de l'immigration entre 1958 et 1971, illustre par ses prises de position et ses décisions cette évolution pendant la période gaulliste. Discret jusqu'à la fin des années soixante, il est davantage apparu dans les médias au début des années soixante-dix défendant une politique qui se voulait à la fois ferme et humaine.

L'esquisse d'une nouvelle politique

L'année 1962 marque un tournant avec l'accession de l'Algérie à l'indépendance³². Le retour sur le marché du travail des militaires du contingent, l'exode massif des Européens d'Algérie vers la France et les fluctuations de l'immigration algérienne, provoquèrent un accroissement important du nombre de personnes en âge d'avoir une activité professionnelle³³.

Entre 1962 et 1965, l'immigration étrangère officielle ou clandestine étant en forte croissance³⁴, ce fut l'occasion de mieux constater l'échec de l'ONI et l'absence de projet de la part des autorités. Comme pour la période précédente, la politique officielle connut son lot de contradictions. Inadéquation des structures officielles, pénurie de main d'oeuvre, les

pouvoirs publics acceptèrent tacitement que des clandestins puissent trouver un emploi en France et solliciter ensuite une régularisation de leur situation³⁵.

L'amorce d'une politique nouvelle prit forme à travers le "plan de stabilisation", lancé par Valéry Giscard D'Estaing en septembre 1963³⁶. Ce dernier espérait des entrées massives vers la France par un accroissement des régularisations et un élargissement du champ de recrutement, mais pas de manière anarchique. De nouvelles conventions de main d'oeuvre furent signées avec des pays fournisseurs, comme le Maroc, la Tunisie³⁷, le Portugal en 1963 et la Yougoslavie et la Turquie en 1965. En outre, les Africains bénéficiaient d'un accord multilatéral de communauté instaurant la liberté de circulation vers la France, sans contrôle, ni restriction³⁸.

Une tentative de contrôle de l'immigration algérienne fut parallèlement instituée en 1963. Si après les accords d'Evian, la libre circulation restait possible pour les Algériens, les autorités françaises décidèrent de mettre en place un contrôle sanitaire effectué par les services de l'ONI. En avril 1964 un protocole franco-algérien — les accords Neccache-Grandval — prévoyait une première réglementation des flux. Les Algériens qui n'avaient pas eu, avant l'indépendance, de contrat de travail en métropole, devaient être détenteurs d'une carte délivrée par l'Office national algérien des migrations de main d'oeuvre (ONAMO)³⁹ et satisfaire aux normes du contrôle médical pour pouvoir entrer en France. Mais dans la pratique, la majorité des Algériens arrivait en dehors du filtre de l'ONAMO, échappant au contrôle sanitaire.

Un effort dans le domaine social fut consenti⁴⁰. Les compétences du FAS furent élargies à tous les travailleurs étrangers. Après enquête auprès des préfets, cet organisme

dressa un état des mesures urgentes à prendre en 1964 : amélioration du logement en faisant disparaître les bidonvilles, accords prévoyant l'obtention de prestations familiales, conventions sur la Sécurité sociale, la formation professionnelle.

Cette période fut considérée par Bernard Granotier, comme le moment d'une "attitude économiste" de l'État à l'égard des étrangers : la France a besoin de main d'oeuvre à bas prix, laissons entrer le plus grand nombre possible de personnes, il sera toujours temps après de fermer les portes et de renvoyer les surnuméraires⁴¹. Le gouvernement et le patronat encourageaient une immigration massive. Les propos de Georges Pompidou en 1963 lors d'un débat à l'Assemblée le confirment : "L'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale", de même que ceux de Jean-Marcel Jeanneney, ministre des Affaires sociales en 1966 : "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'oeuvre"⁴².

Après vingt ans de politique d'immigration, on en était revenu à la situation de l'entre-deux-guerres.

Premières restrictions à partir de 1966

Une évolution décisive a frappé les esprits au milieu des années soixante : si les employeurs ou l'ONI ne recherchaient plus de main d'oeuvre étrangère, les travailleurs immigrés eux-mêmes venaient quand même sur place pour chercher du travail. Cette nouvelle approche obligea les pouvoirs publics à modifier les principes de gestion des flux migratoires.

Les procédures de régularisation de clandestins étaient banalisées. Le taux de réguli-

sation n'avait cessé de progresser pour atteindre 77 % en 1966, 79 % en 1967 et 82 % en 1968⁴³. Face à cette situation, le Premier ministre Georges Pompidou, se dota en 1966, d'une structure nouvelle : outre la constitution d'un groupe de réflexion sur l'immigration pour la préparation du Vème Plan (1966-1970)⁴⁴, une Direction de la population et des migrations (DPM), fut créée. Son directeur Michel Massenet fut chargé de mettre en oeuvre une politique d'immigration différente.

Les orientations prirent un tour de plus en plus restrictif, laissant augurer du blocage définitif des flux officiels en 1974⁴⁵. À partir des années 1966-68, les entrées irrégulières commencèrent à être fortement pénalisées : charge de la visite médicale pour l'employeur⁴⁶, registre spécial sur lequel les patrons étaient tenus d'inscrire dans les 24 heures tout étranger embauché, contrôle plus strict des régularisations, "circulaire Massenet" du 29 juillet 1968 supprimant la procédure de régularisation *a posteriori* pour les ouvriers migrants non qualifiés.

Le principal écueil de l'orientation gouvernementale était toujours de savoir s'il fallait pratiquer la différenciation ethnique parmi les populations migrantes. Des dispositions de 1964, complétées en 1968 instaurant la libre circulation des travailleurs de la CEE⁴⁷ apportèrent une réponse : ouverture vers l'Europe, fermeture au Tiers-monde⁴⁸. Le rapport Calvez — président de la Confédération générale des cadres (CGC) — en février 1969⁴⁹, faisant état de la difficulté d'assimilation de certaines nationalités ne préconisait-il pas une sélection des étrangers car il existait deux types d'immigrations : l'une assimilable, en provenance des pays européens et l'autre pas, venue d'Afrique noire et du Maghreb⁵⁰ ? Corentin Calvez proposa une action en faveur de l'immigration des seules familles appartenant aux nationalités

“les plus proches culturellement et donc les plus intégrables” en misant sur le séjour temporaire de ceux qui semblaient ne pas pouvoir s'acculturer rapidement⁵¹. Maurice Schumann, figure importante du gaullisme, ne disait pas autre chose lorsqu'il expliquait que, s'il n'y avait rien à craindre de la libre circulation des personnes à l'intérieur du Marché commun, il y aurait des risques si cette circulation se développait avec des pays ne possédant pas les mêmes “rythmes démographiques” et les mêmes tendances économiques que la France⁵².

Le gouvernement proposa deux orientations pour tenter de maîtriser les flux et diversifier le recrutement des travailleurs. Les Algériens arrivés en nombre depuis la fin de la guerre d'Algérie, étaient les principaux visés : une décision unilatérale d'instaurer des quotas de touristes algériens à partir de 1966, ainsi qu'une restriction de l'entrée des familles algériennes en 1967 furent décidés. Mais surtout, l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 limitait le contingent annuel d'entrées d'Algériens sur le territoire français à 35 000⁵³.

Des dispositions plus ouvertes furent également adoptées : politique du logement des familles, importance donnée aux syndicats dans la gestion de l'ONI et du FAS, volonté de faire bénéficier aux travailleurs immigrés des mêmes droits que les travailleurs français, programme d'alphabétisation, formation professionnelle. Sous la présidence de Georges Pompidou, la condition sociale des immigrés enregistra des progrès incontestables grâce aux initiatives officielles et dans la perspective d'une nouvelle politique, l'ONI se donna une vocation élargie à l'action sociale en faveur de l'intégration des communautés étrangères. Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population, Joseph Fontanet, confirma ces orientations en 1970⁵⁴ : politique d'immigration

“consciente”, “cohérente” et “concertée”, l'État ne devant pas être le seul décideur : “il est exclu que l'État puisse tout faire et surtout tout faire par lui-même. Les partenaires sociaux comme l'opinion sont concernés. Les employeurs ne doivent pas oublier que ce sont leurs initiatives, c'est-à-dire les offres d'emploi, qui déterminent l'immigration, et que l'immigration est entièrement dépendante de la “politique de personnel” faite au sein des entreprises (...). Les syndicats représentatifs doivent être également associés à la mise en oeuvre d'une politique d'immigration. Quant à l'opinion française, elle prend progressivement conscience de l'ampleur du problème (...)”⁵⁵.

Toutefois, la politique d'immigration ne parvenait toujours pas à faire l'objet d'une réflexion à long terme, à tel point que la revue *Population et Société* titra l'un de ses articles en posant la question : “L'immigration : politique ou expédient ?”⁵⁶.

Le durcissement de 1971-72

Au début des années soixante-dix, la politique d'immigration subit une évolution décisive : les mesures de régulation des flux lancées depuis 1966 s'étaient intensifiées au point que les décisions restées jusque-là dans la sphère technocratique, eurent des retombées dans l'opinion et la vie politique.

Au cours des travaux préparatoires du VI^{ème} Plan (1971-1975), l'accent fut mis sur la nécessité de conduire une politique de l'emploi privilégiant les travailleurs étrangers⁵⁷. Les spécialistes prévoyaient un ralentissement des entrées et mirent en garde contre “un appel incontrôlé à la main d'oeuvre étrangère, capable de provoquer des problèmes sociaux et politiques importants”⁵⁸. Deux accords conclus entre autorités françaises et gouvernements portugais et algériens tentaient d'or-

ganiser les flux : le protocole franco-portugais d'octobre 1971 fixa le contingent annuel légal vers la France à 65 000 Portugais alors que le protocole franco-algérien de décembre 1971, réduisit encore le contingent annuel des Algériens autorisés à entrer en France de 35 000 (depuis 1968) à 25 000.

La France, désireuse d'adapter strictement le nombre de travailleurs étrangers aux besoins conjoncturels de l'économie, subordonna la politique de recrutement à la situation du marché de l'emploi. En 1972, les circulaires Fontanet-Marcellin se donnaient pour objectif de passer d'une "immigration subie et anarchique" à une "immigration organisée" : interdiction des régularisations a posteriori et unification des procédures de délivrance des titres de séjour et de travail, la carte de séjour et la carte de travail étant accordées pour une durée identique. La perte de l'emploi signifiait donc la perte automatique de l'autorisation de séjour⁹⁹. Joseph Fontanet s'était déjà exprimé dans ce domaine devant le Sénat en 1970 : "L'immigration doit être coordonnée avec la politique de l'emploi. S'il n'en était pas ainsi, les immigrants viendraient dans un pays où ils n'auraient pas la certitude de trouver du travail, ce qui serait évidemment contraire aux raisons qui les amènent à consentir à cet exil provisoire et risqueraient, en outre de concurrencer, sur un marché du travail insuffisamment actif, nos propres ressortissants, ce qui ne constituerait pas non plus une situation saine pour notre vie sociale"¹⁰⁰. Le gouvernement régularisa les clandestins présents sur le sol français et promit l'expulsion systématique des nouveaux immigrés clandestins.

Ces circulaires, objet de nombreuses protestations, eurent beaucoup de mal à être appliquées. A l'initiative du nouveau ministre du Travail, Georges Gorse, deux autres textes des 14 juin et 26 septembre 1973, proposèrent un assouplissement des circulaires Marcellin-

Fontanet, sans toutefois en modifier le fond. Désavoué, critiqué, le gouvernement dut reculer face à l'inadéquation de sa politique avec les réalités sociales de l'immigration¹⁰¹. Ces circulaires, une nouvelle fois assouplies en 1975, furent définitivement annulées en 1976 par le Conseil d'État.

En 1973, le Premier ministre Pierre Messmer décida de créer une instance de coordination de l'action gouvernementale en matière d'immigration et chargea quatre haut-fonctionnaires, Stanislas Mangin, Pierre Racine, Alexandre Parodi et André Postel-Vinay¹⁰², membres du Conseil d'État et de l'Inspection des Finances, de lui remettre un mémorandum sur la question. Les difficultés à mener une politique cohérente étaient évidentes : il fallait améliorer les conditions sanitaires et sociales des étrangers, maîtriser les flux migratoires, permettre aux chefs d'entreprise d'embaucher plus facilement une main d'oeuvre étrangère moins coûteuse.

La période allant de 1962 à 1974 marque le passage, non sans hésitations, d'une politique libérale en matière de flux migratoires à une politique de forte restriction. Cette évolution était la conséquence conjointe des enjeux économiques, de la situation internationale, de la structure de l'immigration et de l'évolution de la société vers la mondialisation. Face aux réalités nouvelles, les pouvoirs publics ont été largement pris de court. Ces années marquent la fin d'une politique de l'immigration axée principalement sur le secteur économique et gérée par des haut-fonctionnaires ou des technocrates.

À partir de 1974, les politiques d'immigration suivirent le rythme des septennats et des gouvernements, signe d'une politisation du phénomène. L'orientation restrictive sera durablement adoptée, la décennie qui suivra correspondant à la mise en place de stratégies

d'obstacle à l'entrée de populations venues du Tiers-monde, voire d'incitation au retour à travers la politique du "million au immigré" préconisée par le secrétaire d'État à l'immigration Lionel Stoléru en 1977, régulièrement relancée par la suite (1984, 1989 et 1997). La politique bienveillante des socialistes entre 1981 et 1983 n'aura été qu'un intermède, puisque comme le montre Patrick Weil dans son ouvrage *La France et ses étrangers*, en 1984 une "nouvelle synthèse républicaine" se met en place, accord tacite entre droite et gauche sur la politique d'immigration : maîtriser les flux migratoire, lutter contre l'immigration clandestine et intégrer les migrants présents en France.

Manque de vision à long terme, ajustements permanents en fonction des impératifs économiques et mesures coercitives à l'égard de certaines populations ont été autant de caractéristiques de la politique française d'immigration entre 1945 et 1974. La discrimination envers les immigrés du Tiers-monde et spécifiquement des Algériens reposait sur une connivence entre décideurs et sentiments populaires. L'ambiguïté de la gestion des étrangers par l'État est devenue une constante : aux discours humanistes et ouverts des gouvernements s'opposent des mesures et des pratiques plus brutales. Deux articles de 1978, "Le racisme institutionnel en France" dans *Peuples méditerranéens*⁵ et de 1995, "Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration" dans *Vingt-tième siècle*⁶ confirment cette idée.

Le constat d'incohérence n'est cependant pas propre à la France, un colloque de 1990 sur l'intégration des minorités immigrées en Europe, cite au premier rang des tensions dans la CEE le manque d'adéquation entre logiques politiques et économiques : "À côté

d'une volonté politique de ne pas admettre de nouveaux immigrés, s'est manifestée une volonté économique de sens opposé : dans une mesure plus ou moins massive, on attire de la main d'oeuvre sous une forme licite ou clandestine, de façon ouverte ou camouflée... Les chefs d'entreprise reconnaissent l'existence, dans divers secteurs, d'un manque de main d'oeuvre : avec le pragmatisme qui caractérise les employeurs, ils en ont cherché partout où elle se trouvait et au meilleur prix possible"⁵.

La politique française d'immigration a connu de tels aléas que l'on peut s'interroger sur sa réelle existence sur le long terme⁶. Depuis 1945, plus de dix "nouvelles politiques d'immigration" ont été élaborées⁷. Dépassées par les réalités sociales et démographiques, la situation économique et les réactions des Français, ces politiques publiques, incapables d'atteindre leurs objectifs, se succédèrent de façon désordonnée. Cette incohérence est sans doute inhérente à l'essence même de l'État : chacun au départ, croit maîtriser son projet, les individus, comme les sociétés nationales concernées, mais plus on avance, plus les réalités obligent les uns et les autres à changer le projet tout en gardant un discours mythique qui se contredit dans les faits⁸.

NOTES

1 Cf. Jean Wisniewski in *Hommes et Migrations documents*, n°961-962, 1-15 janvier 1979.

2 Cf. Paulette et Pierre Calame. *Les travailleurs étrangers en France*. Paris, Editions ouvrières, 1972, pages 13-29.

3 Cf. Antonio Perotti, "La France et ses immigrés depuis 1945", *Regards sur l'actualité*, juin 1984, page 31.

4 Voir Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique d'immigration (1938-1991)*. Paris, Calmann-Lévy, 1992, 1ère partie, L'émergence d'une règle du jeu (1945), pages 53-62.

5 Cf. Patrick Weil, "Sur la politique d'immigration", *Le Débat*, janvier-février 1990, pages 57-65.

6 Cette logique visait particulièrement les Algériens, voir

- Catherine Bessières, *Immigration et Relations franco-algériennes*, mémoire de l'IEP de Strasbourg III, 1974, Cédric Thomas, "Le séjour et le travail des Algériens en France". in journées de travail à La Baume-lès-Aix des 7 et 8 juin 1985, *Le droit et les immigrés*, pages 159-186.
- 7 Cf. Alfred Sauvy, "Evaluation des besoins de l'immigration française" *Population*, n°1, janvier-mars 1946, pages 91-98, avec Robert Debré, *Des Français pour la France*, Paris, Gallimard, 1946 et *Les Cahiers de l'INED*, n°2, Documents sur l'immigration, 1947, avant-propos d'Alfred Sauvy, page 8.
- 8 Cf. Xavier Lannes, *L'immigration en France depuis 1945*, La Haye, M.Nijhoff, 1953.
- 9 L'expression est du juriste A.Romeu-Poblet dans *Le régime juridique des étrangers en France*, Paris, 1961.
- 10 L'ONI était divisée en 24 centres de province en France, et des bureaux étaient présents dans huit pays étrangers, chargés du contrôle professionnel et sanitaire des candidats à l'immigration.
- 11 Cf. L.Baudrez et P.Toucas, *La politique française d'immigration*, DES de sc.po., Nice, 1976, pages 52-53.
- 12 Georges Tapinos, "L'immigration étrangère en France (1946-1973)", *Cahiers de l'INED*, n°71, 1975, page 27.
- 13 Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, op.cit., page 63.
- 14 Cf. Antonio Perotti, "La France et ses immigrés depuis 1945", *Regards sur l'actualité*, juin 1984, page 31.
- 15 Cf. Dominique Lahalle, *Séminaire GRECO-CNRS*, 24 octobre 1972.
- 16 Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., pages 16-17.
- 17 D'après Patrick Weil dans *La France et ses étrangers*, op.cit., pages 56-57.
- 18 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., pages 16-20.
- 19 Propos recueillis dans l'étude de Louis Chevalier, *Démographie générale*, Paris, Dalloz, 1951, pages 445-449.
- 20 67 % des étrangers entrés en France entre 1946 à 1949 par l'intermédiaire de l'ONI étaient Italiens, cf. Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 29.
- 21 Georges Tapinos in *L'immigration étrangère en France*, op.cit.
- 22 Cf. Alfred Sauvy et Robert Debré dans *Des Français pour la France*, op.cit., pages 227-238, écartèrent les Grecs, Levantins, Arméniens, Israélites de l'Europe orientale, "trop éloignés de notre civilisation".
- 23 Cf. Maurice Vaussard, "Un péril national, l'immigration non contrôlée des travailleurs nord-africains", *Le Monde*, 7 et 8 novembre 1948 et Louis Chevalier "Le problème démographique nord-africain", *Les Cahiers de l'INED*, n°6, 1947.
- 24 L'expression est de Georges Tapinos dans *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 31.
- 25 Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, op.cit., page 64.
- 26 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France 1946-1973*, op.cit., voir le sommaire de l'étude.
- 27 Une convention franco-tunisienne de juin 1955 instaura une grande liberté de circulation entre les deux pays.
- 28 Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., pages 18-19.
- 29 Cf. rapport de la Commission de la main d'oeuvre (IIIème Plan), in *Revue française du travail*, avril-juin 1958.
- 30 bid. L'évolution du taux de régularisation illustre ce phénomène : de 28 % en 1956, il passa à 53 % en 1960.
- 31 Arrêté du 21 avril 1959, paru au Journal officiel du 29 avril 1959.
- 32 Cf. Michel Massenet, "Migration algérienne et promotion humaine", *Tiers-monde*, 1962, pages 15-23.
- 33 Ibid., pages 55-58.
- 34 Cf. Pierre Bideberry, Bilan de vingt années d'immigration 1946-1966, in *Revue française des Affaires sociales*, n°2, avril-juin 1967.
- 35 Cf. Maurice Schumann, "La politique française d'immigration", *Revue de la Défense nationale*, juin 1969.
- 36 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., pages 62-67.
- 37 Cf. Gérard Pinel dans *La politique française de l'immigration maghrébine après la Libération*, mémoire d'IEP, Aix-en Provence, 1974, pages 19-20.
- 38 Cf. Accords du 22 juin 1960, complétés par des accords complémentaires avec les trois principaux pays africains fournisseurs de migrants : le Mali et la Mauritanie en 1963, et le Sénégal en 1964.
- 39 L'Office national algérien de la main d'oeuvre (ONAMO) existait depuis 1956. Son rôle, semblable à celui de l'ONI, consistait à organiser les flux d'Algériens vers la France.
- 40 Voir l'article de Michel Massenet, "L'action sociale pour les travailleurs étrangers", *Dialogues*, février 1965.
- 41 Bernard Granotier, *Les travailleurs immigrés en France*, op.cit., page 66.
- 42 Propos recueillis dans *Les Echos*, 29 mars 1966.
- 43 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 87.
- 44 Cf. le rapport général de la Commission de la main d'oeuvre du Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, *Revue française du travail*, janvier-mars 1966, page 310.
- 45 Catherine Wihtol de Wenden, *Les immigrés et la politique*, op.cit., page 148.

46 Cf. Jeanne Singer-Kerel, *Conjoncture économique et politique d'immigration (1952-1974)*, op.cit., page 38.

47 En application des articles 48 et 49 du traité de Rome, les règlements du 16 avril et du 25 mars 1964 supprimèrent progressivement les obstacles à la libre circulation jusqu'au règlement final du 15 octobre 1968.

48 Voir Albert Bastenier et Félice Dassetto, *Immigration et espace public, la controverse de l'intégration*, Paris, CIEMI-L'Harmattan, 1993, chapitre 3, La différenciation ethnique dans les sociétés d'immigration après la seconde guerre mondiale, pages 113-182.

49 Cf. rapport présenté par Corentin Calvez au Conseil économique et social, Les problèmes des travailleurs étrangers, Journal officiel, avis et rapports du *Conseil économique et social*, n°7, 1969.

50 Cf. l'ouvrage d'Ahsène Zerhaoui, *Les travailleurs immigrés en France*, Paris, Maspéro, 1976, page 190.

51 Propos cités par Jacqueline Costa-Lascoux dans *De l'immigré au citoyen*, op.cit., page 21.

52 Maurice Schumann, "La politique française d'immigration", *Revue de Défense nationale*, juin 1969, voir également l'article de Maurice de Longevialle, secrétaire de l'Association des cadres et dirigeants de l'industrie (ACADI), La France étrangère, dans la *Revue politique et parlementaire*, décembre 1969, pages 31-40.

53 Cf. Gérard Pinel, *La politique française de l'immigration maghrébine après la Libération*, op.cit., pages 26-29.

54 Discours prononcé par Joseph Fontanet devant la Commission internationale catholique pour les migrations, le 3 novembre 1970, cf. *Hommes et Migrations*, 1er décembre 1970.

55 Ibid..

56 P.Longone, *Population et Sociétés*, n°7, octobre 1968.

57 Cf. Vidal et Sallois, VIème Plan, *Dossier sur l'immigration*, Paris, Commissariat général au Plan, 1971.

58 Voir l'article de Singer-Kerel, "Conjoncture économique et politique française", op.cit., page 43. La circulaire Marcellin du 23 janvier 1972 fut complétée par la circulaire Fontanet du 23 février 1972 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, entrée en vigueur le 18 septembre 1972.

59 Voir *Journal Officiel des débats au Sénat*, 19 décembre 1970.

60 Georges Gorse fixa une date limite des régularisations pour les étrangers entrés en France de manière irrégulière avant le 1er juin 1973, au 30 septembre, puis au 31 octobre 1973.

61 André Postel-Vinay fut nommé directeur de la DPM en décembre 1973.

62 Cf. *Peuples méditerranéens*, n°3, avril-juin 1978, Le racisme institutionnel en France, pages 137-155.

63 Cf. Patrick Weil, "Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration", *Vingtième siècle*,

septembre 1995, pages 77-102.

64 Cf. colloque international de Paris des 8 et 9 octobre 1990, *L'intégration des minorités immigrées en Europe*, actes publiés par l'ADRI, éditions du CNFPT, 1991. 2 tomes.

65 Cf. Antonio Perotti, "Pour une politique d'immigration", *Etudes*, septembre 1992, pages 191-202.

66 Cf. Suzel Anstett "1946-1986, quarante ans de politique d'immigration vus au travers des articles parus dans la Revue française des Affaires sociales", *Revue française des Affaires sociales*, octobre 1986, pages 115-132.

67 Cf. Antonio Perotti in Henri Le Masne, *Le retour des émigrés algériens*, Paris, CIEMI, 1982, pages 213-215.