

## Les socialistes et l'immigration, 1981-1993

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Les socialistes et l'immigration, 1981-1993. Olivier Le Cour Grandmaison; Catherine Wihtol de Wenden. Les étrangers dans la cité. Expériences européennes, La Découverte, pp. 43-63, 1993, 2-7071-2284-X. hal-01698331

**HAL Id: hal-01698331**

**<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01698331>**

Submitted on 1 Feb 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Les socialistes et l'immigration, 1981-1993**

*par Danièle Lochak*

in O. Le Cour Grandmaison, C. Wihtol de Wenden, dir., *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, La Découverte, 1993, pp. 43-63.

Comment expliquer qu'en dépit des bonnes intentions affichées par la gauche à l'égard des immigrés, la situation de ceux-ci se soit progressivement dégradée tout au long des années où la gauche a été au pouvoir ? Au-delà des causes conjoncturelles, au-delà même de la montée du Front national, qui a exacerbé le débat sur l'immigration, il nous semble que l'explication de cette dérive réside essentiellement dans la polarisation progressive de toute la politique d'immigration sur un objectif exclusif : la maîtrise des flux migratoires.

Énoncé pour la première fois à la fin des années soixante, réaffirmé avec une vigueur accrue après 1973, cet objectif est resté depuis lors le mot d'ordre de tous les gouvernements qui se sont succédé en France, justifiant, à mesure que la situation économique se dégradait et que le chômage s'étendait, un contrôle de plus en plus sévère sur la population immigrée. Sur ce point, le consensus de l'ensemble de la classe politique, toutes tendances confondues, n'a jamais été pris en défaut. Et à partir du moment où ce principe en est venu à tenir lieu à lui seul de politique, une spirale dangereuse s'est mise en place, dans laquelle la gauche s'est laissée entraîner.

Car maîtriser les flux, cela veut dire, après avoir décidé de stopper toute immigration de travailleurs, fermer les frontières et instaurer des contrôles de plus en plus draconiens à l'entrée du territoire, sans trop d'égards pour la liberté de circulation et au risque de compromettre l'exercice du droit d'asile, puis s'efforcer de colmater toutes les brèches par où les "flux" pourraient encore pénétrer - l'immigration familiale, les étudiants, les demandeurs d'asile, les simples touristes, les conjoints de Français, toujours soupçonnés d'être de faux étudiants, de faux demandeurs d'asile, de faux touristes, des conjoints de complaisance... -, enfin contraindre au départ ceux qui sont entrés et se sont maintenus irrégulièrement sur le territoire, ce qui suppose évidemment de les repérer : d'où des contrôles d'identité à grande échelle, qui désignent à l'opinion comme objet de suspicion l'ensemble de la population immigrée.

La répression de l'immigration "clandestine" a donc mobilisé tous les efforts des gouvernements successifs, au détriment d'une politique d'intégration. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, s'est traduite par une accalmie momentanée de la politique répressive ; mais à partir des municipales de 1983, quand l'immigration est devenue un enjeu central des luttes partisans et l'objet de toutes les surenchères, la gauche elle-même n'a cessé de vouloir démentir par ses discours et par ses actes le laxisme dont on l'accusait.

- I -

### **Le récit d'une dérive**

Revenons un instant en arrière. Les dernières années du septennat giscardien voient la situation des étrangers se détériorer progressivement. La "nouvelle politique de l'immigration" annoncée par Paul Dijoud, secrétaire d'Etat chargé de l'immigration, insiste certes sur la nécessité d'assurer une meilleur insertion des immigrés dans la société française ; mais tandis que cette volonté d'insertion a du mal à se traduire concrètement dans les faits, l'autre volet de cette politique, axé sur le contrôle des flux migratoires, débouche lui immédiatement sur une

série de mesures restrictives. A partir d'avril 1977 les problèmes de l'immigration sont confiés à Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat au travail manuel, qui va attacher son nom, à côté de Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, et d'Alain Peyrefitte, ministre de la Justice, à une politique d'extrême rigueur, dont le but avoué n'est plus seulement de stopper l'immigration mais d'obtenir la diminution de la population étrangère résidant en France. conjuguée avec les préoccupations sécuritaires, cette politique se concrétise par la multiplication des contrôles sur la voie publique, les opérations "coup de poing", les refoulements massifs d'étrangers en situation irrégulière, d'abord en marge de la loi, puis légalisées par la loi Bonnet de janvier 1980, l'expulsion systématique des jeunes étrangers pour le moindre délit.

### **L'état de grace**

La victoire de la gauche en mai 1981 semble ouvrir une ère nouvelle pour les immigrés. C'est en termes de rupture, en effet, que s'inaugure la politique de la gauche en matière d'immigration : rupture avec la logique économique qui voit dans la population immigrée avant tout un réservoir de main d'œuvre ; rupture avec la logique sécuritaire qui considère tout étranger comme un délinquant en puissance et entend sanctionner le moindre écart par l'expulsion. Le nouveau discours gouvernemental sur la solidarité se traduit immédiatement par des actes concrets : les expulsions en cours sont suspendues et les expulsions prononcées sur le fondement des dispositions contestées de la loi Bonnet sont abrogées ; une procédure de régularisation exceptionnelle est engagée, qui doit permettre à tous les étrangers en situation irrégulière mais dotés d'un emploi et entrés en France avant le 1er janvier 1981 d'obtenir une carte de séjour ; les conditions du regroupement familial sont assouplies ; la délivrance et surtout le renouvellement des cartes de travail ne sont plus subordonnées mécaniquement à la situation de l'emploi ; l'aide au retour instaurée par Stoléru, symbole d'une politique désormais récusée, est supprimée.

Parallèlement, le gouvernement entreprend de modifier la législation dans un sens plus favorable aux immigrés : suppression du régime dérogatoire des associations étrangères qui remontait au décret-loi de 1939 - ce qui ouvrira la voie au développement du mouvement associatif immigré ; abrogation, surtout, par la loi du 27 octobre 1981, des dispositions de la loi Bonnet remplacées par d'autres, plus protectrices. L'expulsion ne peut plus être prononcée que si l'étranger a été condamné à une peine au moins égale à un an de prison ferme, les garanties de procédure entourant l'expulsion sont accrues, les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être reconduits à la frontière qu'après un jugement et non plus par la voie administrative, et les étrangers mineurs ou ayant des attaches personnelles ou familiales en France ne peuvent plus désormais être expulsés.; ces garanties disparaissant uniquement en cas d'urgence absolue, lorsque l'expulsion constitue "une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique" Toutes ces mesures indiquent un changement d'attitude radical vis-à-vis de la population immigrée : on ne parle plus de renvoyer chez eux ceux qui sont au chômage, mais on proclame au contraire le droit de demeurer pour les immigrés installés en France. La loi du 17 juillet 1984 viendra plus tard concrétiser la reconnaissance du caractère durable de l'installation en France de la population immigrée et la dissociation du droit au séjour d'avec l'occupation d'un emploi : en créant une carte de résident qu'a vocation à obtenir tout étranger qui réside en France régulièrement depuis plus de trois ans, en reconnaissant au titulaire de cette carte, valable dix ans et renouvelable automatiquement, le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire la profession de son choix, cette loi opère dans le droit de l'immigration une rupture dont la portée symbolique est aussi importante que la portée pratique : elle signifie que la population immigrée n'est plus considérée comme un volant de main-d'œuvre mais comme une composante de la société française.

Dès les premiers mois, pourtant, on relève dans la politique gouvernementale des hésitations et des contradictions. Témoin de ces hésitations : la rapidité avec laquelle le gouvernement fait marche arrière sur la question de la reconnaissance du droit de vote aux étrangers pour les élections locales, qui figurait pourtant dans le programme du PS et parmi les 110 propositions du

candidat Mitterrand. Témoin de ces contradictions : le maintien en vigueur de deux dispositions parmi les plus contestées de la loi Bonnet et âprement critiquées par l'opposition d'alors : la faculté de reconduire de force à la frontière l'étranger expulsé, et la possibilité de maintenir les étrangers en instance de départ forcé dans des locaux spéciaux sous surveillance policière jusqu'à leur départ effectif. Reprenant à son compte l'objectif de fermeture des frontières et de lutte contre l'immigration clandestine, la gauche n'estime pas opportun de se priver d'un moyen d'assurer l'effectivité des mesures de reconduite à la frontière ; elle se borne donc à entourer l'exercice de ces prérogatives exorbitantes de quelques garanties de procédure supplémentaires, qui se révéleront assez largement illusoire en pratique.

Malgré ces contradictions, la situation des étrangers s'améliore de façon notable pendant les dix-huit premiers mois : l'immigration familiale est facilitée, les tribunaux, se conformant aux réquisitions du Parquet, qui lui-même reçoit de la Chancellerie des instructions en ce sens, se montrent cléments pour les étrangers en situation irrégulière, qui sont rarement condamnés à plus de quinze jours de prison, éventuellement assortis du sursis, et ne prononcent qu'avec discernement la peine de reconduite à la frontière.

D'autres mesures prises par le gouvernement doivent favoriser l'intégration de la population immigrée, qui apparaît, sinon comme le destinataire direct et exclusif de ces actions, du moins comme sa principale cible. Telle la politique des zones d'éducation prioritaires, inaugurée en 1981 pour lutter contre l'échec scolaire, et qui concerne les établissements accueillant une proportion importante d'enfants d'origine étrangère, telle la politique de développement social des quartiers complétée par des contrats d'agglomération. Même si les résultats ne seront pas à la hauteur des espérances, au moins ces initiatives témoignent-elles d'une volonté de prendre les problèmes à bras le corps.

Un premier infléchissement de la politique en matière d'immigration se manifeste dans la seconde moitié de l'année 1982. Il coïncide avec le tournant de la politique gouvernementale que marque le plan Delors, en juin 1982, et avec le départ de Nicole Questiaux du gouvernement, qui y représentait, face à Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, la tendance la plus libérale. Le nouveau style que le gouvernement veut imprimer à son action, l'image de réalisme et de rigueur qu'il entend donner au pays vont inexorablement déteindre sur la politique à l'égard des immigrés.

L'état de grâce est terminé. A partir de la fin de l'année 1982, la fermeté devient la ligne de conduite de l'ensemble du gouvernement. Une fois l'opération de régularisation exceptionnelle achevée, le gouvernement estime normal de sévir contre ceux qui se maintiennent illégalement sur le territoire. Ce changement d'attitude est parfaitement illustré par les nouvelles instructions adressées aux parquets par la Chancellerie en novembre 1982, qui insistent sur la nécessité, "pour respecter l'esprit et le but de la loi qui a conféré à l'autorité judiciaire un rôle essentiel dans le contrôle des flux migratoires" (curieuse conception, soit dit en passant, de la mission des tribunaux), de requérir systématiquement la reconduite à la frontière. De fait, les tribunaux correctionnels prononcent désormais couramment des peines de deux, voire quatre mois de prison ferme contre les étrangers en situation irrégulière, avec reconduite à la frontière à l'expiration de la peine.

### **Le tournant de 1983**

Mais le véritable tournant dans la politique de la gauche intervient après les élections municipales de mars 1983. Sous l'impulsion de l'extrême-droite, désormais présente dans la bataille électorale, l'immigration est portée soudain au premier plan de l'actualité et devient à partir de là un enjeu de politique intérieure, partant l'objet de toutes les surenchères. D'où un engrenage dans lequel la gauche elle-même se laisse prendre et qui va largement déterminer, à partir de 1983, l'attitude du gouvernement vis à vis des immigrés.

Face à une droite qui s'aligne progressivement sur l'extrême-droite, quand elle ne fait pas alliance avec elle, comme à Dreux, la gauche adopte une attitude ambiguë : critiquée pour son laxisme, elle se replie sur une ligne de défense qui consiste à essayer de démentir par ses discours et par ses actes ce laxisme dont on l'accuse. La lutte contre l'immigration clandestine va dès lors mobiliser l'essentiel de son énergie. Elle pense ainsi couper l'herbe sous le pied à la droite ; en réalité, elle lui emboîte le pas et contribue, sans doute inconsciemment, à populariser des thèmes dangereux.

Le nouveau discours officiel, inauguré par une déclaration de François Mitterrand au Conseil des ministres du 31 août 1983, s'articule tout entier sur une opposition entre les immigrés installés, "qui font partie de la réalité nationale" et dont il faut favoriser l'insertion, et les clandestins qu'il faut "renvoyer", et contre lesquels il est d'autant plus légitime de sévir qu'ils risquent de gêner l'insertion de la population immigrée en situation régulière.

Mais comme dix ans auparavant, du temps de la politique Dijoud, tandis que la politique d'insertion tarde à se traduire par des mesures concrètes, en matière de lutte contre l'immigration clandestine les manifestations du changement de cap sont immédiates. Les nouvelles directives ministérielles préconisent des contrôles massifs pour détecter les étrangers en situation irrégulière et demandent d'engager systématiquement des poursuites pour infraction à la législation sur le séjour. La chasse aux clandestins est donc ouverte, avec les pratiques policières - rafles, contrôles d'identité "au faciès" - qui inévitablement l'accompagnent.

Ni le changement du discours officiel, ni le resserrement du contrôle sur la population immigrée ne suffisent à produire les effets escomptés sur l'image du gouvernement dans l'opinion, la fuite en avant continue. "L'extrême-droite, ce sont de fausses réponses à de vraies questions", déclare Laurent Fabius à *L'heure de vérité* en septembre 1984. Et immédiatement après avoir fait adopter par le Parlement la loi du 17 juillet 1984 créant la carte de dix ans, qui sera la dernière initiative positive du gouvernement Fabius, celui-ci annonce, lors du Conseil des ministres du 10 octobre 1984, de nouvelles mesures restrictives. "Immigrés : le tour de vis", "Immigration : le coup de frein", titre la presse. L'essentiel du dispositif concerne le regroupement familial : sous prétexte de garantir aux familles des conditions d'accueil permettant leur bonne insertion, le décret du 4 décembre 1984 interdit désormais la régularisation sur place des conjoints et des enfants - mesure qui aura l'effet exactement contraire à celui prétendument recherché puisqu'elle n'empêchera pas les familles de venir rejoindre le travailleur établi en France mais les maintiendra dans une précarité accrue.

Dans l'intervalle de quelques mois, la gauche est ainsi revenue sur deux des mesures prises dans la période de l'état de grâce, puisque quelques mois auparavant, soit deux ans et demi après la suppression solennelle de l'aide au retour "Stoléru", un décret daté d'avril 1984 est venu instituer une "aide publique à la réinsertion" réservée aux étrangers privés d'emploi...

En se laissant entraîner sur le terrain choisi par la droite, la gauche était doublement condamnée à échouer : dans sa prétention irréaliste d'assurer l'absolue étanchéité des frontières et de juguler totalement l'immigration clandestine d'une part ; dans son entreprise de reconquête de l'opinion d'autre part, comme le montrent les résultats des élections de 1986.

### **La parenthèse de la cohabitation**

La période de la cohabitation est marquée d'abord par l'adoption de la loi du 9 septembre 1986, dite "loi Pasqua", qui revient sur un grand nombre de dispositions adoptées par la gauche : elle rend aux préfets, statuant seuls et sans aucune procédure permettant l'exercice des droits de la défense, le droit de prononcer la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière ; elle rétablit le régime de l'expulsion tel qu'il existait antérieurement à la loi du 29 octobre 1981 ; enfin, sans remettre en cause dans son principe la reconnaissance à certaines catégories d'étran-

gers d'un droit de demeurer en France fondé sur l'ancienneté du séjour ou sur les liens familiaux noués avec des citoyens français, elle restreint la liste des étrangers qui obtiennent de plein droit une carte de résident et celle des étrangers protégés contre les mesures d'éloignement du territoire.

Les effets de la "politique Pasqua" auraient pu être plus dévastateurs encore si la droite avait réussi, comme elle en avait l'intention, à réformer le code de la nationalité - réforme dont les effets déstabilisateurs se seraient conjugués avec ceux de la loi Pasqua, puisqu'elle aurait notamment abouti à supprimer, pour les jeunes nés en France, et qui deviennent Français à 18 ans sous l'empire de la loi actuelle, la garantie de pouvoir y demeurer quoi qu'il advienne.

De cette politique du "tout répressif" la gauche tire d'une certaine façon un avantage moral, puisque la politique Pasqua vient rappeler qu'il y a malgré tout une différence entre l'application rigoureuse d'une législation d'inspiration libérale - façon "gauche" - et l'application brutale d'une législation intrinsèquement répressive - façon "droite".

### **L'attentisme**

Compte tenu des protestations de la gauche contre la loi Pasqua, on pouvait penser que son retour au pouvoir, en mai 1988, conduirait rapidement à l'abrogation de ce texte. Or c'est l'inverse qui se produit : le gouvernement Rocard adopte un "profil bas" sur les questions de l'immigration. Pendant plus de sept mois, et jusqu'à ce que le Président de la République, dans ses vœux de Nouvel An annonce une révision des dispositions législatives "inéquitables et injustifiées" concernant les étrangers, le gouvernement s'abstient de toute initiative en la matière. Il faut attendre le printemps 1989 pour qu'il se décide enfin à présenter au Parlement un projet de loi abrogeant les dispositions les plus pernicieuses de la loi Pasqua. La loi "Joxe", finalement promulguée le 2 août 1989, revient à l'esprit des textes votés en 1981 et 1984 en ce qui concerne l'attribution de plein droit de la carte de résident et la protection contre l'expulsion des personnes ayant des attaches personnelles ou familiales en France ; elle ajoute même des garanties supplémentaires en instaurant un contrôle préalable sur les décisions préfectorales de refus de séjour et un recours juridictionnel suspensif contre les mesures de reconduite à la frontière prononcées contre les étrangers en situation irrégulière.

Il faudra toutefois attendre deux années supplémentaires, pour que, après une longue campagne contre la "double peine", la loi du 31 décembre 1991 vienne limiter la possibilité pour le juge de prononcer à l'encontre des personnes ayant des attaches personnelles ou familiales en France l'interdiction temporaire ou définitive du territoire français en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants.

Le manque de combativité de la gauche revenue au pouvoir se manifeste également sur la question du droit de vote des immigrés aux élections locales. Dans sa Lettre à tous les Français, François Mitterrand qui, en juin 1985, devant le congrès de la Ligue des droits de l'homme, s'était prononcé pour le droit de vote des étrangers aux élections locales, "revendication fondamentale qu'il faudra réaliser", avait adopté il est vrai une attitude très prudente, quoique jugée provocatrice par la droite : "Même si je sais que vous êtes, dans votre grande majorité, hostiles à une mesure de ce genre, je déplore personnellement que l'état de nos moeurs ne nous le permette pas", écrivait-il. Logiquement, donc, aucune initiative n'est prise en ce sens, puisque l'opinion publique est supposée ne pas être prête, l'obstacle constitutionnel étant de surcroît commodément invoqué pour écarter tout débat de fond sur la question. Et trois ans plus tard, lors des débats précédant le référendum sur Maastricht, tout sera fait pour que la question du droit de vote ne soit pas posée au-delà de ce qui est strictement imposé par le traité. Au niveau local, quelques expériences innovantes sont tentées par les municipalités de gauche, mais elles se comptent sur les doigts d'une main : après Mons-en-Barœul où, depuis mars 1985, les immigrés élisent des "conseillers associés" qui siègent avec voix consultative au conseil municipal, Amiens tente

l'expérience en 1987, puis Cérisey, dans les Deux-Sèvres, Les Ulis et Longjumeau en région parisienne, et Vandœuvre-lès-Nancy, en 1990.

La pression de l'actualité va cependant contraindre le gouvernement à sortir de sa réserve. La fin de l'année 1989 est marquée par l'affaire du foulard. Le spectre de l'intégrisme islamique, agité non seulement par la droite mais également dans des cercles influents de la gauche, les incidents répétés dans les banlieues, contribuent à faire prendre conscience au gouvernement de l'urgence des problèmes qu'il avait eu jusque là tendance à négliger et de la nécessité d'aborder la question de l'immigration autrement qu'en termes de répression : des mesures en faveur de l'intégration sont annoncées et de nouvelles structures mises en place : un haut conseil de l'intégration, composé la fois d'experts et d'hommes politiques de différentes sensibilités, pour la réflexion, un secrétariat général à l'intégration pour l'action.

Le Haut Conseil à l'intégration se mettra au travail rapidement, faisant paraître son premier rapport dès le début de l'année 1991 et poursuivant ensuite ses productions au rythme de deux par ans. Ses rapports, qui abordent des questions aussi sensibles que la polygamie, l'islam ou le travail clandestin, retiennent l'attention des médias. Mais si ces analyses ne manquent pas d'intérêt, il est significatif que les propositions concrètes qui les accompagnent aillent presque toutes dans le sens d'une restriction des droits accordés des étrangers : suppression de la protection sociale pour les étrangers en situation irrégulière, subordination du droit de se marier à la régularité du séjour en France, nécessité de rendre plus effectives les mesures de reconduite à la frontière...

Et cela, alors que les réalisations concrètes en faveur de l'intégration continuent, elles, à se faire attendre. On a pris conscience de la nécessité d'agir sur l'accès au logement, qui est au coeur des phénomènes de discrimination et de ségrégation, sur les conditions de vie dans les banlieues, sur l'école et la formation ; mais les intentions ont décidément du mal à se traduire en actes. Le vote de la loi d'orientation sur la ville, dite "loi anti-ghetto", du 13 juillet 1991, après l'adoption de la loi Besson de 1990 sur la mise en oeuvre du droit au logement, représente l'une des rares initiatives concrètes en vue de résoudre des problèmes qui restent immenses.

Entre temps, le succès du Front national à l'élection législative partielle de Dreux le 3 décembre 1989 a créé un choc dans la classe politique. François Mitterrand laisse échapper à la télévision que "le seuil de tolérance a été atteint". Lors des Etats généraux de l'opposition sur l'immigration, le RPR, exhumant ses anciens projets qu'il s'était abstenu de mettre en oeuvre pendant la période de cohabitation, propose de réserver les prestations sociales aux "nationaux", tandis que Valéry Giscard d'Estaing propose de soumettre une nouvelle loi sur la nationalité à référendum. C'est ce moment que choisit le bureau exécutif du parti socialiste pour annoncer qu'il renonce "dans l'immédiat" au droit de vote des étrangers aux élections locales. Si cette décision ne modifie guère sur le fond la position exprimée depuis 1981, ce renoncement est d'autant plus mal vécu par les associations et partis engagés dans la lutte pour le droit de vote qu'il est présenté comme une contribution au consensus recherché sur l'intégration avec les partis de droite et qu'il intervient après de multiples autres renoncements. La table-ronde sur l'immigration, réunie à l'initiative du premier ministre avec des personnalités politiques de la majorité et de l'opposition, en mai 1990, s'achève malgré tout sur un constat d'échec.

### **L'emballlement**

Le ton du discours s'emballle à partir de la nomination d'Edith Cresson, en mai 1991. Après Jacques Chirac qui dénonce une "overdose" d'immigrés en France, c'est le premier ministre qui envisage de recourir à des charters pour reconduire à la frontière les clandestins, puis Valéry Giscard d'Estaing, considérant que la France est l'objet d'une "invasion", propose d'abandonner le jus soli dans l'attribution de la nationalité française au profit de la transmission par la seule filiation.

C'est dans ce contexte que le gouvernement dirigé par Edith Cresson annonce, au début de l'été 1991, un nouveau train de mesures tendant à la "maîtrise de l'immigration" et qui seront effectivement mises en application : contrôle renforcé sur les visas délivrés par les consulats, faculté donnée aux préfets d'annuler un visa de tourisme s'ils soupçonnent son titulaire d'être venu en France pour s'y établir, pouvoirs accrus donnés aux maires pour la délivrance des "certificats d'hébergement" exigés des étrangers venant en France pour une visite privée, renforcement des peines encourues en matière de travail clandestin, etc...

Les années 1991 et 1992 seront par ailleurs marquées par un accroissement spectaculaire du nombre des reconduites à la frontière prononcées : plus de 30.000 au lieu de moins de 10.000 les années précédentes, sans que d'ailleurs le nombre des reconduites effectivement exécutées augmente parallèlement, ce qui témoigne de ce que le gouvernement, dans un contexte pré-électoral, est surtout préoccupé par la visibilité de son action.

Une partie importante des mesures prises visent spécifiquement les demandeurs d'asile : la décision est prise en juillet 1991 d'exiger des ressortissants de dix pays - Albanie, Angola, Bangladesh, Ethiopie, Ghana, Nigéria, Pakistan, Somalie, Sri-Lanka, Zaïre - la possession d'un "visa de transit" lorsqu'ils veulent débarquer dans un aéroport français, même à l'occasion d'une escale ; une circulaire du 26 septembre 1991 supprime le droit au travail pour les demandeurs d'asile - mesure non seulement contraire avec la Convention de Genève, mais guère dissuasive pour les demandeurs d'asile, comme l'a montré l'exemple des pays voisins, et qui contribuera en fait à alimenter le travail clandestin, puisqu'on ne voit guère comment les intéressés pourraient vivre avec la seule allocation de 1300 F par mois qu'on leur allouera.

Enfin, la loi du 26 février 1992, dont l'objectif officiel était de mettre la législation française en conformité avec la convention complémentaire aux accords de Schengen, instaure des sanctions à l'encontre des transporteurs qui débarquent sur le territoire français des personnes démunies des documents exigés : là encore, ce sont les demandeurs d'asile qui sont les premiers visés, puisque les transporteurs hésiteront à les embarquer si, comme c'est très souvent le cas, ils ne peuvent produire passeport et visa.

C'est au cours de la discussion parlementaire de ce texte que le gouvernement tente d'introduire un amendement à son propre projet, dit "amendement Marchand" du nom du ministre de l'Intérieur, en vue de donner à la police la possibilité de retenir dans la zone internationale des ports et aéroports, rebaptisée "zone de transit", les étrangers non admis sur le territoire ainsi que les demandeurs d'asile pendant le premier examen de leur demande - ce qui se faisait jusque là en marge de la légalité. C'est la réaction des organisations de défense des droits de l'homme qui oblige les parlementaires socialistes à réagir à un texte qu'ils étaient sur le point de voter en obtenant du Premier ministre qu'elle saisisse le Conseil constitutionnel. L'invalidation - prévisible - de cette disposition, au motif qu'elle ne prévoyait pas l'intervention de l'autorité judiciaire et que la durée du maintien, qui pouvait aller jusqu'à 30 jours, était excessive, n'empêche pas le gouvernement de persévérer dans son projet : la loi du 6 juillet 1992, votée ultérieurement, qui prévoit l'intervention du président du tribunal de grande instance pour autoriser le maintien en "zone d'attente" au-delà de quatre jours et limite à 20 jours au lieu de 30 la durée maximum du maintien, laisse en fait la porte ouverte à la perpétuation des pratiques antérieures et même à leur généralisation.

- II -

### **Un bilan globalement négatif ?**

Le récit de ces douze années de politique d'immigration est donc celui d'une dérive progressive. Ce qui ne veut pas dire que le bilan de l'action de la gauche dans ce domaine soit



entièrement négatif : il serait donc injuste au moment de dresser un bilan, de ne pas commencer par relever les points qu'on peut mettre à son actif.

A l'actif de la gauche, il faut sans aucun doute mettre les efforts faits pour apporter aux étrangers des garanties juridiques et pour inscrire ces garanties dans la loi. Parmi ces garanties figure le droit reconnu aux étrangers ayant des attaches familiales ou personnelles en France d'y demeurer quoi qu'il adienne, et les efforts pour limiter les cas d'expulsion. Un chiffre l'atteste : les expulsions, dans les années 70, s'élevaient à 3 ou 4.000 par an ; ce nombre est tombé aujourd'hui à quelques centaines, auxquelles il faut ajouter, il est vrai, les interdictions du territoire français prononcées par les tribunaux en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Il y a là un acquis qui, dans son principe sinon dans ses modalités, semble irréversible, d'autant que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, relayée par le Conseil d'Etat, en obligeant les Etats à respecter la vie privée et familiale de tous, étrangers compris, limite désormais sérieusement la latitude des gouvernements en matière d'expulsion.

On peut aussi mettre à l'actif de la gauche la suppression d'un certain nombre de discriminations visant les étrangers, qui s'est concrétisée par exemple par l'octroi de la liberté d'association ou l'extension des droits dont ils bénéficient en tant que travailleurs dans l'entreprise. Cette oeuvre n'a cependant pas été poussée aussi loin qu'il eût été souhaitable et possible : sans même revenir sur la question du droit de vote, force est de constater qu'aucune initiative n'a été prise pour mettre en application la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1990 qui a déclaré inconstitutionnel le refus d'accorder certaines prestations de sécurité sociale aux étrangers, qui continuent donc à subir dans ce domaine des discriminations injustifiées.

Enfin, on peut savoir gré à la gauche d'avoir tenu bon sur le code de la nationalité et refusé de s'engager dans un processus de réforme qui risquait d'être difficilement maîtrisable.

Le passif l'emporte malgré tout sur l'actif, et cela même si l'on fait abstraction de l'incapacité des gouvernements qui se sont succédé à trouver des solutions au problème du logement, des banlieues, des ghettos, et de l'intégration.

En premier lieu, l'effort fait pour inscrire dans la loi des garanties nouvelles n'a pas empêché en pratique l'arbitraire administratif de se développer. Qu'il s'agisse des contrôles d'identité au faciès, des obstacles mis au regroupement familial, de l'accueil dans les préfectures, on est souvent revenu à la situation qui prévalait avant 1981. Et les droits nouvellement accordés ont été trop souvent privés d'effets par une interprétation restrictive des textes et par la suspicion systématique à l'égard de tous ceux qui en réclamaient le bénéfice : les étudiants, les conjoints de Français, les demandeurs d'asiles ont été les principales victimes de ces pratiques contestables. La procédure exceptionnelle d'expulsion, dite "en urgence absolue", que l'on avait présentée comme devant permettre de protéger l'Etat contre des menaces liées à l'espionnage, au terrorisme ou au grand banditisme, a vite détournée de son objectif initial et utilisée à l'encontre d'étrangers normalement protégés contre l'expulsion lorsqu'ils avaient commis des crimes ou délits plus graves que la moyenne.

Dans un but de dissuasion, tout a été fait également pour limiter la protection sociale des familles en subordonnant l'accès aux soins à des conditions de régularité du séjour qui ne sont pas exigées par les textes.

Enfin, le droit d'asile s'est incontestablement dégradé. On a beaucoup dit que le pourcentage de plus en plus faible de reconnaissance du statut de réfugié seraient dus au détournement des procédures existantes par ceux qui sont en réalité simplement à la recherche d'un travail et de meilleures conditions de vie. L'extrême réticence manifestée par les autorités françaises pour accueillir les victimes de la guerre et de la "purification ethnique" de l'ex-Yougoslavie, les

critères particulièrement restrictifs appliqués par l'OFPRA dans l'examen de leurs demandes tendant à obtenir le statut de réfugié, suffiraient à montrer que cette explication ne suffit pas, et que le souci poussé jusqu'à l'obsession de la "maîtrise des flux migratoires" est largement responsable de la perversion du système.

Cette obsession, certes, n'est pas propre à la France. Il faut rappeler à cet égard que la présence au pouvoir des socialistes a également coïncidé avec les efforts d'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile au niveau européen. Le dispositif mis en place par l'accord et la convention complémentaire de Schengen qui ne lient que neuf des douze Etats membres, mais volontiers présentés comme "le laboratoire et le moteur de la libre circulation à douze", est tout entier sous-tendu par une problématique de la clôture dont les ressortissants des Etats tiers, et surtout les demandeurs d'asile, ne manqueront pas de faire les frais.

Le principe fondamental de ce dispositif, on le sait, c'est que les contrôles aux frontières intérieures ne sont pas tant abolis que reportés aux frontières extérieures : d'où une série de dispositions concernant l'harmonisation des conditions d'entrée sur le territoire commun et l'octroi des visas, la réalisation des contrôles, les sanctions contre les transporteurs, le sort des demandeurs d'asile. Le principal objet de l'accord, en ce qui concerne ces derniers, est de déterminer l'Etat qui sera seul responsable de l'examen de la demande d'asile, ce qui risque en pratique de se traduire par une plus grande difficulté à obtenir l'asile et une moindre latitude dans le choix du pays d'accueil. On peut donc craindre que l'espace unique européen ne devienne ainsi un immense *bunker*, inaccessible à quiconque n'est pas *persona grata*, à commencer par les demandeurs d'asile.

La convention de Schengen devait entrer en vigueur en même temps que l'Acte unique parachevant le grand marché européen, c'est à dire le 1er janvier 1993. Si elle n'avait encore été ratifiée à cette date que par une minorité des Etats parties, on peut dire que la convention est, sur bien des points, déjà entrée en vigueur, qu'il s'agisse des sanctions prononcées contre les transporteurs ou de la coopération policière.

\*

### **Cohabitation-bis : Pasqua bis, ter, quater...**

Le durcissement du discours et des pratiques en matière d'immigration n'a pas suffi, comme on pouvait s'y attendre, à sauver la gauche de la déroute électorale. Les élections législatives de mars 1993 ont donc ramené au pouvoir une droite plus puissante que jamais et qui, à court de propositions concrètes susceptibles de résoudre le seul problème qui menace sérieusement la cohésion de la société française, à savoir le chômage, s'est emparée précipitamment de la question de l'immigration en faisant voter par le Parlement trois textes : le premier réforme le code de la nationalité - une réforme déjà projetée en 1986 mais que la droite n'avait pas eu le temps de mener à bien, faute de temps, lors de la première cohabitation ; le second facilite les contrôles d'identité, le troisième modifie les conditions d'entrée, d'accueil (*sic*) et de séjour des étrangers en France.

De tonalité restrictive, quoiqu'on en ait dit, les dispositions introduites dans le code de la nationalité dénie aux enfants nés en France de parents étrangers nés dans les territoires d'outre-mer la nationalité française de naissance ; elles suppriment la faculté qu'avaient les parents d'enfants nés en France de réclamer pour eux la nationalité française au cours de leur minorité ; enfin - et c'est la disposition symboliquement la plus lourde de sens -, elles subordonnent l'acquisition de la nationalité française pour les jeunes nés en France, qui l'obtenaient jusque là à 18 ans sans formalité, à deux conditions : la manifestation expresse de leur volonté d'acquérir la nationalité française d'une part, l'absence de certaines condamnations pénales d'autre part. Quel que soit l'attrait que peut exercer sur les esprits l'idée d'une appartenance à la nation résultant

d'une adhésion consciente et volontaire, il ne fait guère de doute que, dans les circonstances actuelles, exiger des jeunes concernés par cette mesure, alors qu'ils sont confrontés aux difficultés d'insertion et aux problèmes d'exclusion que l'on sait, qu'ils accomplissent une démarche positive là où aujourd'hui ils n'ont aucune formalité à accomplir, ne manquera pas d'être perçu par eux comme une marque de défiance, voire une forme de discrimination supplémentaire. D'autant que dispositif risque non seulement d'être subjectivement perçu comme discriminatoire mais aussi de fonctionner comme un facteur d'exclusion, notamment pour ceux qui, par hésitation, par négligence, ou pour toute autre raison, omettraient de faire leur demande avant l'âge fatidique de 18 ans, puisque une fois passé le cap de la majorité, ils seront exclus de l'accès à la nationalité française dès lors qu'ils auront subi certaines condamnations pénales, pas forcément graves.

Quant à la loi sur l'entrée, le séjour et l'accueil des étrangers en France, elle est toute entière sous-tendue par une philosophie implicite qui postule que les étrangers n'ont aucun droit à être en France ni à y demeurer, qu'ils ne peuvent par conséquent y jouir d'aucune autre protection que celle que l'on consent, discrétionnairement, par pure bonté d'âme, à leur accorder. Elle marque donc une régression spectaculaire de la condition des étrangers.

Parmi ses dispositions, un certain nombre ne font que légaliser des pratiques au développement desquels la gauche avait déjà largement contribué : ce qui atteste qu'elle porte dans cette affaire une lourde part de responsabilité. Mais d'autres mesures vont beaucoup plus loin : plus loin, même, que la loi Pasqua première manière. Car en 1986 la droite n'avait touché ni au regroupement familial, ni au droit d'asile ; elle n'avait pas instauré de contrôle sur le mariage des étrangers avec des Français ; elle n'avait pas imaginé la possibilité - proprement effarante, puisqu'elle ressuscite la notion de responsabilité collective - de retirer à quelqu'un son titre de séjour parce que sa famille réside irrégulièrement en France ; elle n'avait pas osé instaurer une "rétention judiciaire" de trois mois pour ceux qui sont démunis de documents d'identité et de voyage ; elle n'avait pas érigé les caisses de sécurité sociale en auxiliaires de la police de l'immigration, etc...

Conjuguées avec les modifications apportées au code de la nationalité et l'élargissement des contrôles d'identité, les dispositions votées par le Parlement vont entraîner une série de conséquences désastreuses, parmi lesquelles on peut énumérer :

- l'insécurité pour une grande partie des jeunes nés ou ayant grandi en France, privés de l'assurance de pouvoir vivre durablement en France, *a fortiori* s'ils se sont rendus coupables d'un délit quelconque ;
- le basculement dans l'irrégularité des milliers de personnes auxquelles les textes donnaient jusque là la garantie de pouvoir demeurer en France, notamment en raison de leurs attaches familiales ou personnelles dans notre pays ;
- la précarisation de ceux qui pourront se voir refuser ou retirer leur titre de séjour pour des motifs que l'administration appréciera de façon discrétionnaire et, peut-on craindre, arbitraire, puisque la loi supprime en même temps un certain nombre de garanties de procédure ;
- la restriction brutale de droits aussi fondamentaux que celui de se marier et de vivre en famille ;
- la dénégation du droit aux soins et à un minimum de revenus à toute personne qui n'est pas ou n'est plus en possession d'un titre de séjour, même si elle a travaillé et cotisé à la sécurité sociale ;

- la mort programmée du droit d'asile, dès lors que la possibilité de déposer une demande à l'OFPRA sera subordonnée à une admission préalable au séjour décidée par le ministre de l'Intérieur ou les préfetures, sans possibilité de recours effectif ;

- le renforcement de l'Etat policier, dont les contrôles d'identité représentent l'aspect le plus spectaculaire, mais qui se manifeste plus fondamentalement dans l'adhésion à une logique de la suspicion généralisée.

Ces textes sont à l'évidence dangereux. D'abord parce que la polarisation de l'action gouvernementale sur la question de l'immigration ne peut qu'accréditer dans l'opinion l'idée que les étrangers sont fondamentalement des intrus sur le territoire national, une source de danger potentiel, et la cause des maux dont souffrent actuellement la France et les Français, au risque d'attiser la xénophobie et le racisme. Ils sont dangereux également parce que, plaçant l'ensemble de la population immigrée, et en particulier la fraction la plus exposée et fragile de cette population, à savoir les jeunes, dans une situation de précarité et d'insécurité accrues, ils ne peuvent qu'accroître les phénomènes d'exclusion et de marginalisation et susciter un sentiment de révolte chez ceux que l'on prétend vouloir intégrer. Ils sont dangereux, enfin, parce que, sous couvert de lutter contre l'immigration clandestine et l'insécurité, ils organisent la mise en place progressive d'un système répressif et policier dont l'ensemble de la population, nationaux inclus, subira les conséquences, qu'il s'agisse de l'intensification des contrôles d'identité, de l'accès des caisses de sécurité sociale aux fichiers utilisés par la police, de l'immixtion des maires et des parquets dans la vie intime des gens, sous couvert de vérifier que le mariage n'est pas envisagé en vue d'atteindre un "résultat étranger à l'union matrimoniale"...

Or face à ces textes, la réaction des socialistes a été singulièrement timorée, pour ne pas dire ambiguë. On a même entendu des députés socialistes exprimer publiquement devant les caméras et les micros leur soutien à l'action du gouvernement dans sa volonté de lutter contre l'immigration clandestine ! Dans le cours du débat parlementaire, le syndrome oppositionnel a repris le dessus, mais la réaction à ces projets dangereux, déshonorants, même, est restée terriblement modérée, offrant un contraste saisissant avec le combat livré par cette même gauche contre l'abrogation de la loi Falloux...

Alors que la gauche, revenue dans l'opposition, vraisemblablement pour longtemps, aurait pu trouver ici l'occasion de se refaire à bon compte une virginité, en réaffirmant des principes qu'elle avait quelque peu oubliés lorsqu'elle était au pouvoir, elle a préféré ne pas se démarquer trop sensiblement de ce qu'elle pensait être la tendance dominante de l'opinion publique. C'est peu de dire que cette attitude ne l'honore pas.