

CHRONIQUE DE L'IMMIGRATION : 1976-1977-1978

La présente chronique, dont la fréquence est normalement biennale (1), mais que des raisons de santé nous avaient empêché de faire paraître l'an dernier, porte donc, pour une fois, sur les trois années 1976, 1977 et 1978. Durée excessive, certes, mais qui, concernant un phénomène politiquement aussi complexe et socialement aussi « global » que les migrations internationales, offre au moins un avantage : celui d'en faire apparaître les constances, mais aussi les alternances, les retours de balancier, voire les retours de bâton. A parcourir la chronologie de ces trois années, on découvre que tel problème qui faisait déjà la « une » des journaux en janvier 1976 (ainsi les conflits de la SONACOTRA) n'est toujours pas résolu en décembre 1978. Que, à l'inverse, telle politique (concernant, par exemple, l'immigration familiale ou l'incitation au retour), qui s'affirmait comme définitive, est périmée au bout de quelques mois, à l'occasion d'un remaniement ministériel, ou par l'effet d'une annulation en Conseil d'Etat. Ainsi, par-delà les péripéties qui s'estompent, voit-on se renforcer la trame institutionnelle et le champ permanent des rapports entre la société française et les immigrés.

Pour ces trois années, le décor demeure le même : celui de la crise qui, depuis 1973, affecte les économies des pays occidentaux industrialisés, entraînant récession, ou tout au moins ralentissement de la croissance, et, en corollaire, augmentation lente et continue du chômage. Crise dont les immigrés sont, dans beaucoup de secteurs, les premières victimes. Bien que le Secrétaire d'Etat chargé des travailleurs immigrés, M. Dijoud, affirme que « les étrangers ne sont pas victimes de discriminations dans le domaine de l'emploi » (déclarations au *Monde*, 13 janvier 1976) et rappelle que, en matière de droits sociaux et d'aides financières, « les chômeurs étrangers bénéficient de la même protection que les chômeurs français », il n'en reste pas moins que la politique du Ministère du Travail — auquel est rattaché le Secrétariat d'Etat de M. Dijoud — vise à contrôler les flux migratoires dans un sens restrictif, tandis que l'accent est mis sur le développement d'une « formation-retour ». Politique dont l'efficacité ne peut se mesurer qu'à long terme, puisque si, selon des statistiques publiées en mai 1976, le nombre des étrangers, toutes nationalités confondues, entrés en France pour y trouver un emploi permanent avait déjà, en 1975, baissé de près des 2/3 par rapport à 1974, avec 25 591 entrées contre 64 442, en revanche, les statistiques centralisées par la Direction de la Population et des Migrations font apparaître que, pour les trois pays du Maghreb, le nombre des résidents en France au

(1) Cf. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1973 et 1975.

1^{er} janvier 1976 était légèrement supérieur aux effectifs dénombrés au 1^{er} janvier de l'année précédente : Algériens 884 320 contre 871 223; Marocains 322 067 contre 302 355; Tunisiens 167 463 contre 162 479. L'accroissement démographique avait, pour ces trois populations, compensé la diminution des entrées en 1975. Reste que l'année 1976 est la première, depuis 1946, où le solde migratoire de la France aura été négatif, les départs d'étrangers, toutes nationalités confondues, ayant été plus nombreux que les entrées (cf. *Populations et Sociétés*, publication de l'Institut National d'Etudes Démographiques, n° 99, février 1977).

Quoi qu'il en soit de ses résultats quantitatifs, il faut reconnaître à la « nouvelle politique de l'immigration » mise en œuvre par M. Dijoud des aspects positifs non négligeables : renforcement de la lutte des pouvoirs publics contre les « passeurs d'hommes » et les « marchands de sommeil », éradication de bidonvilles (ainsi celui de la Digue des Français à Nice) et accélération des programmes de construction de logements sociaux (financés par un prélèvement sur la contribution patronale de 1 % des salaires), signature de nouveaux programmes d'action pluri-annuels entre l'Etat et les collectivités locales (ainsi à Grenoble), efforts en vue de la promotion sociale des immigrés, mesures, enfin, pour faciliter la pratique de la religion musulmane, tout cela constitue un faisceau cohérent de réalisations, ou à tout le moins d'intentions. Présentant cette politique dans le journal *Le Monde* (27 mars 1976), M. Dijoud pouvait écrire qu'elle « est devenue un élément essentiel de coopération internationale », et que « la France s'interdit de la manière la plus absolue d'...assimiler autoritairement (les immigrés) ou de les renvoyer chez eux à l'occasion de la crise économique ». En juillet, enfin, le Secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés confirme (interview au journal *Le Monde*, 28 juillet 1976) que le gouvernement va faciliter la venue en France des familles d'immigrés : « Tout travailleur étranger pourra faire venir sa famille s'il justifie d'une année de résidence en situation régulière, s'il dispose de ressources stables et d'un logement suffisant ». Une prime d'installation sera en outre accordée aux familles ainsi regroupées.

Certes, dans le même temps, se produisent ce qu'il est convenu d'appeler « des bavures » : opérations de police à Paris et dans divers départements; interpellations d'étudiants étrangers dans des résidences universitaires; expulsions — peut-être un peu trop rapides — de délégués de foyers de la SONACOTRA, où la « grève » des loyers se poursuit toujours. Ces expulsions provoquent de vifs mouvements de protestation, amplifiés par les journaux, de la part d'organisations politiques et syndicales, ainsi que de personnalités, y compris religieuses.

En avril 1977, à l'occasion d'un remaniement ministériel, M. Dijoud quitte le Secrétariat d'Etat aux immigrés, dans les responsabilités duquel il sera bientôt remplacé par M. Lionel Stoleru. Celui-ci, déjà chargé auprès du Ministre du Travail, des questions intéressant les travailleurs manuels, devient ainsi « Secrétaire d'Etat chargé de la condition des travailleurs manuels et des travailleurs immigrés ». Certains éditorialistes en concluront que l'intérêt du gouvernement français à l'égard des immigrés se limite désormais à la moitié d'un Secrétariat d'Etat. Pour M. Stoleru, au contraire,

il s'agit d'une concentration de responsabilité « très cohérente, puisque la présence des travailleurs immigrés dans notre économie est largement due au refus des Français d'effectuer un certain nombre de travaux manuels (interview au journal *Le Monde*, 28 juin 1977). Explication peut-être hasardeuse, et en tout cas controversée byzantine, sans grande importance au regard de la politique rapidement mise en œuvre par le nouveau Secrétaire d'Etat.

Cette politique va se révéler beaucoup plus drastique que celle de M. Dijoud : désormais, le thème dominant ne sera plus l'accueil, mais « l'incitation au retour ». Dès le mois de juin 1977, les travailleurs étrangers demandeurs d'emploi et bénéficiaires d'allocations de chômage se voient offrir, sous condition qu'ils soient par ailleurs en situation régulière sur le plan du séjour, une prime de 10 000 francs et un titre de transport gratuit pour regagner leur pays d'origine, et à condition que leur départ ait un caractère définitif, aucun contrat de travail ne pouvant plus leur être proposé ultérieurement. Le conjoint et les enfants mineurs, s'ils sont salariés ou chômeurs reconnus, peuvent eux aussi bénéficier d'une aide analogue. Les ressortissants des Etats membres de la CEE, ainsi que certaines catégories d'étrangers « privilégiés », ne pouvant prétendre à l'attribution de cette aide, celle-ci ne concerne, en fait, que les chômeurs maghrébins et ibériques. Soit, pour les pays du Magreb, environ 37 000 Algériens, 12 000 Marocains et 8 000 Tunisiens dénombrés comme chômeurs au 31 mars 1977.

Un second train de mesures, prenant effet au 1^{er} octobre 1977, est annoncé à la fin du mois de septembre. C'est, d'une part, l'extension de l'aide au retour à certaines catégories d'immigrés non-chômeurs : essentiellement, ceux justifiant d'une activité salariée en France d'au moins cinq années — ce qui concerne environ un million d'immigrés. C'est, d'autre part et surtout, la suspension de l'immigration familiale, « à titre provisoire » — pour trois ans ! — et sous l'argument, exposé par M. Stoleru (conférence de presse du 27 septembre 1977) que « l'arrivée des familles se traduisait toujours, à plus ou moins brève échéance, par de nouvelles demandes d'emploi », ce qui « doit être considéré comme de nature à perturber gravement le marché du travail, compte tenu du caractère aigu revêtu par les problèmes du chômage dans l'ensemble du pays » (cf. *Le Monde*, 29 septembre 1977).

Il va sans dire que ce durcissement de la politique envers les immigrés provoque, tant en France — de la part des organisations de gauche — que dans les pays d'émigration — notamment dans la presse maghrébine, mais aussi de la part d'hommes politiques ibériques — des protestations en grand nombre. A telle enseigne que M. Stoleru entreprend, à la fin du mois d'octobre, un voyage d'explication dans les trois capitales maghrébines, « pour rétablir la vérité concernant la politique française de l'immigration, déformée par une campagne de diffamation » (conférence de presse du 26 octobre 1977).

Dans le même temps, le Conseil d'Etat, saisi du projet de décret suspendant l'immigration familiale, formulait un avis défavorable, considérant que le projet gouvernemental n'était pas conforme aux principes généraux du Droit tels qu'ils résultent du préambule de la Constitution, et qu'au sur-

plus il violait un certain nombre de conventions passées par la France avec des pays d'émigration. M. Stoleru était donc amené à amender le projet de décret, lequel prévoirait le maintien de l'immigration familiale, sous condition que la femme et les enfants du travailleur immigré ne puissent prétendre occuper un emploi. Sous cette nouvelle forme, le décret devait être promulgué le 10 novembre 1977.

Affaire non encore classée, cependant. Une année s'écoulera — délai exceptionnellement bref quand on connaît les rythmes ordinaires de la haute juridiction — avant que la querelle sur la constitutionnalité d'une restriction à l'immigration familiale ne trouve son épilogue : par décision du 8 décembre 1978, le Conseil d'Etat, reconnaissant aux étrangers résidant régulièrement en France « le droit de mener une vie familiale normale », annule le décret de novembre 1977, levant du même coup les interdictions, qui s'y trouvaient incluses, d'occupation d'un emploi par le conjoint ou les enfants des travailleurs étrangers.

Quant à la circulaire de juin 1977, instituant un système d'aide au retour, elle avait été elle aussi annulée, le 24 novembre 1978, sous l'argument que, en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire, une telle circulaire outrepassait la compétence du Ministre du Travail. Le caractère formel de ce motif d'annulation n'échappera pas au gouvernement qui, dès le mois de décembre 1978, dépose sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi instituant une aide au retour des travailleurs immigrés; projet dont les dispositions reprennent, pour l'essentiel, celles de la circulaire incriminée.

Le Conseil d'Etat sera également amené à se prononcer sur un autre problème concernant le statut des étrangers en France. Il s'agit de ce que l'on a appelé « l'affaire du Centre d'Arenc », du nom d'un quartier marseillais où, dans un hangar désaffecté, étaient regroupés des étrangers — principalement maghrébins — en situation irrégulière, ou frappés d'une mesure d'expulsion. L'« affaire » avait commencé lorsque, se prononçant sur la plainte d'un ressortissant algérien, un juge d'instruction du parquet de Marseille avait estimé, le 4 juillet 1976, que les « regroupements » d'Arenc constituaient, en fait, des détentions arbitraires. Compte tenu de la présence, au nombre des personnes mises en cause, de fonctionnaires d'autorité bénéficiant d'un privilège de juridiction, le dossier avait été soumis à la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, qui devait statuer sur la compétence du juge d'instruction. Dès cette année 1976, les journaux avaient accordé une large publicité à l'affaire, le problème étant de savoir si les étrangers séjournant à Arenc y étaient « hébergés » — « Centre d'hébergement et de transit » était l'appellation officielle du lieu — ou s'ils y étaient maintenus en détention. La même question se posait d'ailleurs à Paris pour le dépôt de la Préfecture de Police. Sur ce point, les ministères concernés (Justice et Intérieur) gardaient le silence.

Néanmoins, le 21 novembre 1977, et par voie de circulaire, une instruction interministérielle, signée du Garde des Sceaux et du Ministre de l'Intérieur, et « réglementant la détention des étrangers en voie d'expulsion », prescrit que, à dater du 15 janvier 1978, « ni le centre d'Arenc ni le dépôt de

la préfecture de police ne devront être plus longtemps utilisés comme centres d'hébergement d'étrangers en instance de départ ». La même instruction prévoit aussi le placement en détention, sur ordre du Ministre de l'Intérieur, et pour un délai « impérativement limité à sept jours », des étrangers en situation irrégulière ou frappés d'une mesure d'expulsion, « dans les cas où il n'existe pas de moyens de transport immédiat ».

Cette disposition ayant provoqué, parce qu'estimée contraire à la Constitution, un double recours en Conseil d'Etat, de la part d'un étudiant camerounais et de la part du syndicat des avocats de France, la haute assemblée, le 7 juillet 1978, prononce l'annulation de « l'instruction » du 21 novembre 1977. L'argumentation du Conseil d'Etat ne manque pas d'habileté, voire de subtilité. Evitant de se prononcer sur le fond, le Conseil rappelle que tout ce qui touche aux libertés et aux droits de l'homme relève du domaine législatif, et non du domaine réglementaire. Autrement dit, ce ne sont pas les dispositions du 21 novembre en elles-mêmes qui sont réputées anticonstitutionnelles, mais le fait qu'elles aient été promulguées par voie de circulaire, là où il aurait fallu un décret. Perche juridique tendue au gouvernement, qui la saisira : dès la fin du mois de juillet 1978, un projet de décret simple, prévoyant la possibilité de détention des étrangers en voie d'expulsion « le temps strictement nécessaire à la réalisation de cette expulsion » sera élaboré par les deux ministères de l'Intérieur et de la Justice. Le décret lui-même, stipulant que « le Ministre de l'Intérieur est seul habilité à donner par arrêté motivé l'ordre provisoire d'incarcération » sera publié au *Journal Officiel* du 13 décembre 1978.

Il était sans précédent jusque là que le Conseil d'Etat ait eu à se prononcer par trois fois, une même année, sur des questions concernant le statut des étrangers. Dans les deux premiers cas, immigration familiale et incitation au retour, des principes constitutionnels touchant les droits de l'homme étaient en jeu. Dans le dernier, les juristes initiateurs des recours avaient bien vu qu'accorder au Ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire en fait aux autorités de police, un pouvoir de détention sans délit ni jugement constituait, dans le domaine des libertés publiques, un privilège exorbitant du droit. Et que ce privilège pouvait bien, un jour ou l'autre, s'exercer à l'encontre de Français, tout autant que de ressortissants étrangers. Preuve de l'imbrication des problèmes de l'immigration dans les problèmes politiques généraux, et du rôle de révélateur qu'ils jouent, désormais, à l'égard des phénomènes sociaux.

Les difficultés de la SONACOTRA étaient-elles plus difficiles à résoudre ? C'est un fait, en tout cas, qu'elles couvrent la totalité de la période dont s'occupe la présente chronique. Le refus de paiement des loyers et des charges — qualifié de « grève » des loyers par la plupart des organes de presse — par quelque trois mille résidents étrangers dans plus d'une centaine de foyers, durait déjà depuis près d'un an en janvier 1976. En décembre 1978, le conflit n'était ni résolu ni en voie de résorption, et concernait, selon la direction de la SONACOTRA, un résident sur quatre. Des péripéties judiciaires — jugements d'expulsion, saisies-arrêts sur salaires — et sociales — protestations et manifestations — avaient périodiquement scandé ces

trois années. Là encore, derrière la question proprement financière du montant des loyers, avait surgi un problème plus général, celui de la réglementation intérieure des foyers, et du style particulier donné à la vie collective par certains directeurs, dont les résidents en conflit demandaient le renvoi. En août 1978, une commission était créée par M. Stoleru, ayant pour tâche de préparer une réforme en profondeur du statut de résident, et d'envisager, notamment, la participation de comités de résidents à la gestion des foyers.

A la fin de l'année 1978, la convergence d'un certain nombre de déclarations, tant officielles que privées, rendait manifeste l'existence, dans l'opinion publique, d'attitudes beaucoup plus restrictives à l'égard de l'accueil d'immigrés. Le premier ministre, M. Raymond Barre, affirmait qu'il convenait de « reconsidérer la politique de l'immigration » (octobre 1978). M. Stoleru parlait, à Alger (octobre 1978) de « réduction concertée de l'immigration » et de « politique migrative (sic) du retour sans brutalité, encourageant les départs volontaires ». Un éditorialiste du *Monde*, analysant (5 septembre 1978) « le mal économique français », affirmait à la fois la nécessité absolue de la main-d'œuvre immigrée dans les entreprises et le caractère « profondément néfaste » de ce recours, « solution de facilité » et « mauvais service » rendu aussi bien à l'économie française qu'aux nations exportatrices de migrants. Le temps du reflux, en matière d'immigration, était-il venu ? Que l'on s'en inquiétât ou que — plus rarement, il est vrai — l'on s'en réjouit — on pouvait, en tout cas, se le demander.

René DUCHAC.