

L'IMMIGRATION, UNE QUESTION TROP SENSIBLE

PAR

Danièle LOCHAK

Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Que l'immigration soit une question sensible, cela paraît relever de l'évidence. Mais elle peut être sensible pour des raisons variables selon la conjoncture politique, selon les époques, et susciter de la part des gouvernants des réponses différentes. Ce sont les stratégies adoptées par les hommes politiques face à une question sensible que l'on se propose de décrire ici.

Une question sensible, c'est une question qu'il faut aborder et traiter avec précaution, parce qu'elle est délicate. On peut penser qu'elle est délicate parce qu'elle est difficile à régler, qu'elle est objectivement complexe, n'étant pas susceptible de recevoir une réponse simple. Mais tel n'est pas le critère de la question sensible. Une question difficile n'est pas nécessairement une question sensible : la sécurité routière n'est pas une question sensible, pas plus que ne l'est le suicide des adolescents, ou même la justice fiscale. Il n'y a pas de question sensible en soi, de question "objectivement" sensible : la sensibilité d'une question, comme le rappelle Jacques Chevallier (v. *supra*, p. 11), est toujours construite, dans un contexte social et politique donné.

Une question peut être sensible, en premier lieu, parce qu'elle est potentiellement explosive, parce qu'elle est susceptible d'entraîner des emportements incontrôlés, de susciter des mobilisations, voire de déboucher sur une crise politique. Elle peut aussi être sensible en raison de ses retombées électorales prévisibles et/ou redoutées. Elle peut enfin être sensible en raison du fort investissement idéologique dont elle fait l'objet, de sorte qu'elle risque de donner lieu à des affrontements dangereux pour la cohésion nationale en suscitant

des dérives par rapport aux valeurs "républicaines" sur lesquels le consensus s'est forgé. Ces trois hypothèses ne sont évidemment pas exclusives l'une de l'autre.

Face à une question sensible, plusieurs stratégies — ou plus prosaïquement plusieurs tactiques — sont envisageables, qui peuvent être utilisées alternativement ou cumulativement. La première consiste à lui apporter une réponse : on peut répondre immédiatement à toute sollicitation de l'opinion, pour tenter de couper court aux risques de mobilisation — étant entendu que cette tactique ne préserve pas contre des sollicitations ultérieures dans le même sens ou en sens inverse ; on peut aussi s'efforcer de la régler au fond en en faisant l'objet d'une politique publique, de façon à ce qu'à terme cette question disparaisse comme question sensible.

Seconde possibilité : la question sensible est érigée en enjeu dans l'affrontement entre les partis. Un enjeu, c'est un thème qui non seulement mobilise et suscite des controverses, mais qui constitue un point d'ancrage autour duquel le débat politique se structure, qui permet à chacun des camps qui s'affrontent dans une lutte concurrentielle de se distinguer de l'adversaire.

Il n'y a pas incompatibilité entre les deux situations que l'on vient de décrire : une politique publique peut en effet être elle-même constituée en enjeu de la compétition politique. Enjeu direct, dans la mesure où les objectifs assignés à une politique publique sont une façon de se distinguer de ses adversaires ou de montrer à l'opinion que l'on prend en compte, mieux que ceux-ci, ses préoccupations ; enjeu indirect en ce sens que l'enjeu d'une politique publique, c'est l'accroissement ou la diminution de la légitimité des gouvernants selon qu'elle réussit ou qu'elle échoue. On relèvera que l'enjeu d'une politique publique ne se confond pas avec l'objectif officiellement poursuivi. Pour illustrer cette affirmation, et en anticipant sur les analyses qui vont suivre, on peut dire que ce qui est en jeu dans la politique actuelle de l'immigration, c'est la maîtrise des flux migratoires ; mais que l'enjeu de cette politique, c'est de démontrer la capacité du gouvernement à maîtriser effectivement ces flux, à les maîtriser en tous cas mieux que son adversaire, l'opposition devant de son côté s'efforcer de convaincre qu'elle fera mieux que le gouvernement en place si elle arrive au pouvoir.

Une troisième attitude consiste, à l'inverse, en une tactique d'évitement. Le but est d'éviter précisément que la question sensible ne se constitue en enjeu, soit parce qu'on pense qu'on ne peut qu'y perdre sur le plan électoral, soit parce qu'on craint qu'elle ne suscite des dérives dangereuses. Cette tactique peut revêtir à son tour deux formes : soit on cherche à évacuer la question du champ politique — c'est la stratégie de l'abstention ou du silence ; soit on s'efforce de refroidir le débat politique par la recherche d'un consensus avec les autres forces politiques.

*

On peut tenter de relire toute l'histoire de la politique face à l'immigration depuis la fin du XIX^e siècle à la lumière de cette grille d'analyse. Par "politique" on entendra aussi bien les politiques publiques (*policies*) que les luttes politiques (*politics*), et autant les discours que les mesures adoptées ou les pratiques.

*

1880-1940

Durant toute la III^e République, il n'existe pas à proprement parler de politique publique en matière d'immigration. La question n'en apparaît pas moins sur le devant de la scène politique où elle émerge comme question sensible, d'abord de façon sporadique, puis de façon permanente.

La dictature de l'opinion

Jusqu'à la première guerre mondiale, la question des étrangers est surtout posée dans des circonstances de crise économique ou d'agitation politique. Les pouvoirs publics cèdent alors volontiers aux emportements de l'opinion en adoptant des mesures propres à la calmer, sans craindre d'en conforter les tendances xénophobes. Mais une fois les passions retombées on ne se préoccupe guère d'appliquer les mesures annoncées car elles ne s'inscrivent pas dans une politique volontariste : on est encore à une époque où le laissez-faire, laissez-passer est la règle en matière d'immigration.

Ainsi, à la faveur de la longue récession dans laquelle la France s'installe dans les années 1880, les mécontentements sectoriels qui existent dans certaines régions où se concentre la main d'oeuvre étrangère se cristallisent en un mouvement d'opinion dirigé contre la concurrence du travail étranger que certains politiciens reprennent à leur compte. Les premières mesures de contrôle obligeant les étrangers à se déclarer en mairie interviennent en 1888 ; elles seront perfectionnées par une loi de 1893, adoptée dans une conjoncture politiquement troublée — boulangisme, scandale de Panama, recrudescence des attentats anarchistes — qui exacerbe les tensions et dans laquelle les préoccupations de police viennent redoubler les préoccupations économiques. Mais une fois la prospérité revenue et la stabilité politique retrouvée, la pression se relâche. L'échec des nombreuses tentatives — une cinquantaine de propositions de loi sont déposées — pour élaborer une réglementation générale plus stricte de l'immigration atteste l'insuffisance de l'enjeu : la question des étrangers ne préoccupe que des catégories peu nombreuses de la popula-

tion — une partie des employeurs et de la classe ouvrière.

A la fin de la guerre, en revanche, le statut des étrangers et la question de l'immigration reviennent au premier plan des préoccupations et vont représenter un enjeu majeur des controverses politiques et idéologiques de l'entre-deux guerres. L'immédiat après-guerre est marqué par une forte poussée nationaliste qui entretient une atmosphère de méfiance et d'hostilité de nature essentiellement politique envers les étrangers. La question de la main-d'œuvre immigrée, quant à elle, surgit puis disparaît au rythme de l'alternance des périodes de crise économique — 1924, 1927, 1931 — et de prospérité.

Le seul débat qui, en dehors de ces périodes, va susciter l'intérêt et parfois la passion de l'opinion publique en dépassant le cercle restreint de la classe politique porte sur l'octroi de la nationalité française. La discussion qui précède l'adoption de la loi du 10 août 1927 voit s'affronter deux conceptions de la nation : l'une volontariste et ouverte, pour laquelle il convient d'accueillir généreusement tous ceux qui souhaitent se fondre dans la nation française, l'autre exclusive et frileuse qui, identifiant la nation soit à la communauté de sang et de race, soit à une histoire commune et un long passé vécu ensemble, est réservée à l'idée d'y admettre de nouveaux membres et dénonce les futurs "Français de papier"... que Vichy s'empressera de dénaturer.

A partir des années trente, la dépression consécutive à la grande crise, puis l'afflux des réfugiés, enfin l'approche des hostilités et la tension internationale qui en résultent alimentent une vague de xénophobie sans précédent. Face à la montée du chômage les clivages politiques s'estompent et un consensus s'instaure — à peine entamé par quelques voix dissidentes émanant de personnalités isolées comme Paul Reynaud ou de groupes minoritaires comme la Ligue des droits de l'homme ou le PCF — pour réclamer et obtenir le renvoi des immigrés. Lorsque les réfugiés d'Allemagne et d'Europe de l'Est commencent à affluer, les pouvoirs publics cèdent à la pression des corporatismes en adoptant des mesures protectionnistes contre la concurrence des artisans, des commerçants et des médecins étrangers.

La gauche socialiste critique les excès de cette politique : elle dénonce l'arbitraire des pratiques administratives, elle proteste contre les refoulements autoritaires et massifs de travailleurs étrangers. Mais une fois au pouvoir, ces idées ne trouvent pas de traduction concrète. La période du Front populaire, si elle se traduit par une attitude plus souple et plus humaine, en particulier vis-à-vis des réfugiés, ne débouche sur aucune initiative marquante en ce qui concerne le statut des étrangers. La base reste dans l'ensemble hostile aux étrangers et ceci pèse plus lourd que les convictions des dirigeants dans la définition des politiques d'immigration.

A la Libération et pendant près d'une trentaine d'années, la question de l'immigration disparaît comme question sensible. L'ordonnance de 1945, qui instaure le monopole de l'ONI (Office national d'immigration) pour le recrutement de la main d'oeuvre étrangère, tente de poser les bases d'une politique volontariste en matière d'immigration. Mais la question ne représente pour autant ni un enjeu, ni une question sensible. Le débat qui met aux prises les démographes, qui souhaitent favoriser une immigration de peuplement, et les économistes, favorables à une immigration de main d'oeuvre, reste confiné à un petit cercle d'experts. Et comme, presque immédiatement, le monopole de l'ONI est battu en brèche avec l'assentiment tacite des pouvoirs publics, on ne peut même pas parler d'une politique publique en matière d'immigration, sauf à qualifier telle une politique qui se résout à "laisser-faire laisser-passer". Il en ira ainsi jusqu'aux années 70, lorsque les experts du Plan commencent à s'inquiéter des premières tensions qui apparaissent sur le marché de l'emploi.

*

1974-1998

Ce sont les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 qui, en interdisant la régularisation des travailleurs entrés en infraction au monopole de l'ONI, provoquent les premières mobilisations des "sans papiers", la question de l'immigration vont faire émerger sur la scène publique. Un an plus tard, c'est le "premier choc pétrolier", suivi en 1974 de l'annonce de la fermeture des frontières à l'immigration de travailleurs. La montée inexorable du chômage qui favorise les tendances xénophobes latentes, l'alternance au pouvoir à partir de 1981, l'ombre portée du Front national enfin : tout concourt à faire de l'immigration, et cette fois de façon durable, une question sensible.

Des impératifs contradictoires

L'immigration semble *a priori* un thème particulièrement apte à être transformé en enjeu politique : il cristallise l'attention de l'opinion, il rend visible la ligne de partage entre la droite et la gauche, il permet également de remobiliser, d'un côté comme de l'autre, sur des thèmes à connotation idéologique forte. De fait, chaque alternance, sans exception, à partir de 1981, se traduira par une remise en chantier de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui régit l'entrée et le séjour des étrangers en France. Mais d'autres facteurs viennent contrecarrer cette tendance : d'une part l'existence d'un consensus sur la nécessité de "maîtriser les flux migratoires", d'autre part les conséquences ambivalentes de la présence encombrante du Front national sur la scène électorale à partir de 1983.

La politique officielle en matière d'immigration est définie dès 1976 : refus de toute immigration nouvelle de travailleurs d'un côté, intégration des étrangers déjà établis en France de l'autre (même si en pratique le second objectif ne dépassera jamais le stade des intentions, tandis que le premier se révélera hors de portée, malgré l'énergie dépensée, en termes de réformes législatives et de mise en œuvre de moyens policiers, pour l'atteindre). Et sur ces objectifs, un consensus se dégagera assez vite : non seulement la gauche ne les remet pas en cause lorsqu'elle arrive au pouvoir, mais elle fera également sien l'objectif de lutte contre l'immigration dite "clandestine", considérée comme le corollaire nécessaire de l'arrêt de l'immigration. L'enjeu, par conséquent se déplace, la gauche et la droite cherchant à se distinguer l'une de l'autre non pas sur les objectifs mais sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre. La première sera tentée de mettre en avant les droits de l'homme, se préoccupant par conséquent d'accroître les garanties offertes aux étrangers, la seconde mettra plus volontiers l'accent sur la nécessité de la répression comme condition de l'efficacité de la politique de fermeture des frontières.

Mais même sur ce terrain les partis de gouvernement sont entravés dans leur propension à cultiver leur différence par rapport à leur adversaire par d'autres considérations : la gauche, en effet, n'entend pas laisser à la droite le monopole de l'efficacité et cherche à montrer qu'elle sait conjuguer respect des droits de l'homme et fermeté dans la lutte contre l'immigration clandestine ; la droite, de son côté, tentée de faire de la surenchère dans la répression lorsqu'elle arrive au pouvoir après avoir dénoncé dans l'opposition le "laxisme" de la gauche, doit néanmoins, en sens inverse, prendre certaines précautions pour ne pas donner l'impression de négliger les contraintes de l'Etat de droit et de brader les "valeurs républicaines".

Le second frein à la constitution de l'immigration en enjeu politique, c'est que la question est trop brûlante, qu'elle est porteuse de dangers potentiels qui à certains moments peuvent inciter à adopter une stratégie d'évitement.

L'ombre portée du Front national sur la politique d'immigration — puisque c'est de lui qu'il s'agit — produit donc finalement des conséquences ambivalentes. Elle incite les partis de gouvernement à adopter une ligne "dure" sur la question de l'immigration par simple calcul électoral : la gauche pour ne pas perdre de voix au profit de la droite, la droite par crainte de céder des voix à l'extrême-droite. Mais en même temps le souci d'endiguer des dérives xénophobes et racistes interdit de s'aligner complètement sur l'extrême-droite et conduit à rechercher un équilibre entre ce qu'on fait et ce qu'on dit : une politique répressive se conjuguera souvent avec un discours modéré qui minimise le danger qu'est censé représenter l'immigration ; inversement on cherchera à compenser une politique plus libérale par un discours plus "dur".

Mais dans ce domaine où tout se joue sous le regard de l'opinion, les discours et les effets d'annonce ont autant d'importance que les mesures concrètes et les pratiques effectives. La surenchère répressive, qu'elle se traduise en paroles ou en actes, est autant une façon pour les gouvernants de montrer à l'opinion qu'ils n'ignorent pas ses préoccupations qu'un moyen pour mettre un terme à l'immigration irrégulière, dont il apparaît à l'évidence qu'elle ne pourra pas être éradiquée. Or ceci n'est pas sans risque. Car on peut penser qu'à force de vouloir frapper l'opinion par des mesures symboliques et spectaculaires les pouvoirs publics ont conforté, au lieu de les stopper, les tendances xénophobes latentes d'une opinion particulièrement réceptive, en temps de crise, à la thématique complaisamment développée par l'extrême-droite.

L'ascension de Giscard d'Estaing à la présidence de la République coïncide avec les premières retombées économiques, en France, du choc pétrolier de 1973. 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 meilleure 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 Stoléro, 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 légalisés par la loi Bonnet de janvier 1980, l'expulsion systématique des jeunes étrangers pour le moindre délit.

L'impact de l'alternance et ses limites

La gauche dans l'opposition dénonce la répression qui frappe les étrangers. Et lorsqu'elle arrive au pouvoir, en mai 1981, on constate, tant au niveau du discours que des actes, 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 ; 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. La législation est modifiée et les dispositions de la loi

Bonnet remplacées par d'autres, beaucoup plus protectrices. Ultérieurement, la réforme de 1984 créant la carte de résident, viendra 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.

Si la rupture est réelle, elle n'est pourtant pas totale. Sur cette question sensible, le gouvernement hésite manifestement à aller jusqu'au bout de ses engagements, comme en témoigne la rapidité avec laquelle il fait marche arrière sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales, qui figurait pourtant dans le programme du PS et parmi les 110 propositions du candidat Mitterrand. De même sont maintenues en vigueur 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. Dès lors qu'elle a repris à son compte l'objectif de fermeture des frontières, 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. Et dès la fin de l'année 1982, une fois l'opération de régularisation exceptionnelle achevée, le gouvernement estime normal, conformément à l'objectif de la fermeture des frontières, de sévir contre ceux qui se maintiennent illégalement sur le territoire.

L'ombre portée du Front national

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 et qui n'hésite pas à miser sur les penchants xénophobes et racistes de l'électorat, l'immigration va devenir l'objet de toutes les surenchères. La campagne des municipales de mars 1983 laissera à cet égard des stigmates durables. A Le Pen, qui juge que *"les Français ont l'impression d'être submergés"*, font écho des candidats du RPR et de l'UDF proclamant qu'*"il faut arrêter cette invasion"* et *"en finir avec la délinquance bronzée"*.

Face à une droite qui s'aligne progressivement sur l'extrême-droite, quand elle ne fait pas alliance avec elle, la gauche se replie sur une ligne de défense qui consiste à essayer de démentir par ses discours et par ses actes le 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 ; mais en lui emboîtant le pas elle contribue à populariser des thèmes dangereux et à rendre la question de l'immigration encore plus sensible.

Le nouveau discours officiel, inauguré par une déclaration de François Mitterrand au Conseil des ministres du 31 août 1983, s'articule sur l'opposi-

tion désormais classique 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.

Ni le changement du discours officiel, ni le resserrement du contrôle sur la population immigrée ne suffisant à produire les effets escomptés sur l'image du gouvernement dans l'opinion, la fuite en avant continue, d'autant qu'il faut aussi rassurer les élus socialistes de base, inquiets de la baisse d'audience de la gauche à l'approche des élections. "L'extrême-droite, ce sont de fausses réponses à de vraies questions", déclare Laurent Fabius lors d'une émission télévisée en septembre 1984, avant d'annoncer, en 10 octobre, de nouvelles mesures restrictives.

L'année 1985, marquée par la proximité des élections législatives, inaugure une nouvelle étape dans la contamination du discours par les thèses de l'extrême-droite. Ce ne sont plus seulement les clandestins, en effet, que l'on désigne comme la source des maux dont les Français sont victimes : chômage et insécurité ; c'est la présence d'une population étrangère nombreuse qui représente par elle-même, dit-on, une menace pour la nation française. C'est ainsi que la logique économique, axée sur la protection du marché de l'emploi, et la logique policière, qui voit dans tout étranger un irrégulier ou un délinquant en puissance se voient relayées par une logique plus pernicieuse encore, aux forts relents xénophobes, qui considère la population immigrée comme menaçant non plus seulement l'emploi ou l'ordre public, mais plus fondamentalement l'identité nationale.

A l'approche des législatives de 1986, et faisant écho à ces préoccupations, tous les partis de droite inscrivent dans leur programme la nécessité de modifier le Code de la nationalité de façon à ce qu'au minimum la naissance en France n'entraîne plus de plein droit l'acquisition de la nationalité française. On relève que c'est la première fois, depuis Vichy, que la question de la nationalité resurgit au premier plan de l'actualité, et qu'elle y resurgit comme question ô combien sensible : sensible car objet d'un débat opposant cette fois clairement la gauche et la droite, sensible aussi parce que ce débat est ouvertement idéologique, mettant en jeu des conceptions différentes, voire concurrentes de la communauté nationale.

Lorsque la droite revient au pouvoir, en mars 1986, l'immigration occupe donc une place importante dans sa liste de ses priorités, d'autant plus importante qu'elle s'est engagée à fond sur ce point au cours de la campagne électorale, en attaquant violemment l'attitude laxiste et irresponsable de la gauche. Le dispositif qu'elle entend faire adopter comporte deux volets distincts mais complémentaires : le projet qui deviendra la loi du 9 septembre 1986, dite "loi Pasqua", sur l'entrée et le séjour des étrangers, et le projet de réforme du code de la nationalité.

En proposant ces deux textes au vote du Parlement, le nouveau gouvernement entend bien marquer sa différence et se démarquer de son prédécesseur. Curieusement, pourtant, lorsqu'il s'agit de défendre son projet, le ministre de l'Intérieur tient devant les parlementaires un discours lénifiant, empreint d'une tonalité humaniste : comme si une compensation s'opérait entre actes et paroles, et comme si, après avoir pratiqué une dangereuse surenchère verbale lorsqu'elle était dans l'opposition, la droite s'efforçait au contraire, une fois au pouvoir et dotée des moyens d'agir, de parler le langage de la raison. Le gouvernement, en effet, tient à minimiser la portée des mesures qu'il propose, présentées comme un simple renforcement des moyens de lutte contre la clandestinité, en passant sous silence les importantes restrictions qu'il apporte aux droits des étrangers.

De même, le projet de réforme du code de la nationalité déposé par le ministre de la Justice devant l'Assemblée nationale à l'automne 1986 ne reprend pas l'intégralité des propositions formulées par la droite lorsqu'elle était dans l'opposition, même si l'esprit de la réforme proposée reste le même. L'exposé des motifs s'efforce là encore de minimiser la portée du texte, illustrant parfaitement le nouveau langage de la droite passée de l'opposition au gouvernement, et qui adopte un "profil bas" sur le plan idéologique. La loi, lit-on dans l'exposé des motifs, est inspirée par le souci de "*mieux respecter... les aspirations des diverses communautés étrangères implantées sur notre sol en vue de garder leur identité nationale et culturelle*" (on relèvera le retournement spectaculaire de la problématique, la réforme ayant été présentée initialement comme inspirée par le souci de protéger l'identité nationale et culturelle de la France...). "*Il convient dès lors, poursuit le texte, de s'assurer que l'acquisition de la nationalité française correspond à une volonté véritable des intéressés*", ce qui suppose une modification de la législation tendant à éviter "*d'intégrer des personnes qui ne le souhaitent pas réellement ou qui n'ont pas conscience d'être devenues françaises*".

De façon inattendue, c'est la mobilisation d'une fraction de l'opinion qui va, pour une fois, provoquer l'échec de la réforme. Ni les réticences de certains à remettre en cause des dispositions qu'on pouvait considérer, en raison même de leur ancienneté, comme l'expression de la "tradition républicaine", ni l'opposition déterminée de la gauche et des milieux associatifs n'auraient suffi à faire reculer le gouvernement. Mais celui-ci, aux prises avec un mouvement étudiant de grande ampleur suscité par un projet de réforme de l'université, juge opportun de faire marche arrière lorsque les étudiants réclament à leur tour le retrait du projet. Pour ne pas donner l'impression d'y renoncer définitivement, il met en place une commission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat et qui remettra son rapport en janvier 1988. En dépit du consensus que semblent recueillir les propositions de cette commission, la droite, pendant les quelques mois qui lui restent à gouverner, ne prend pas d'initiative pour les mettre en œuvre : peut-être juge-t-elle, malgré la dépolitisation apparente du débat qu'ont permis les travaux de la commission, que la

question est encore trop brûlante. Mais le rapport servira de référence à la réforme de 1993, adoptée à un moment où la droite semble à nouveau toute puissante.

L'impossible tactique de l'évitement

Mai 1988 marque le début d'une nouvelle alternance. Compte tenu des protestations de la gauche contre la loi Pasqua, on pouvait penser que son retour au pouvoir conduirait rapidement à l'abrogation de ce texte. Or c'est l'inverse qui se produit : le gouvernement Rocard adopte sur la question de l'immigration une tactique d'évitement, estimant sans doute que la gauche n'a rien à gagner à rouvrir le débat. Il s'abstient donc soigneusement de prendre une quelconque initiative dans ce domaine, se montrant sourd aux sollicitations des défenseurs traditionnels des droits des étrangers. Après que le Président de la République, dans ses vœux de Nouvel An ait annoncé une révision des dispositions législatives "*inévitables et injustifiées*", il faut encore attendre le printemps 1989 pour que soit enfin présenté au Parlement un projet de loi qui deviendra la "loi Joxe", finalement promulguée le 2 août 1989, et qui revient à l'esprit des textes votés en 1981 et 1984.

Après cet intermède législatif, le gouvernement espère sans doute avoir évacué pour un temps la question de l'immigration de l'agenda politique. Mais le répit est de courte durée. 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, obligent le gouvernement à réagir. Pour une fois, la question de l'immigration est abordée autrement qu'en termes de répression. Des mesures en faveur de l'intégration sont annoncées et de nouvelles structures sont mises en place : un haut conseil de l'intégration, composé à la fois d'experts et d'hommes politiques de différentes sensibilités, pour la réflexion, un secrétariat général à l'intégration pour l'action.

Mais très vite le ton du discours s'emballé à nouveau. Le succès du Front national à l'élection législative partielle de Dreux en 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 Français, tandis que Valéry Giscard d'Estaing propose de soumettre une nouvelle loi sur la nationalité à référendum.

L'escalade se poursuit après la nomination d'Edith Cresson au poste de Premier ministre, en mai 1991. Jacques Chirac dénonce une "overdose" d'immigrés en France et s'aventure à évoquer les odeurs désagréables aux narines françaises que dégage leur voisinage ; Valéry Giscard d'Estaing propo-

se, pour lutter contre "l'invasion" dont la France est l'objet, d'abandonner le *jus soli* au profit du seul *jus sanguinis* pour l'attribution de la nationalité française. On assiste alors à la répétition exacte d'un scénario déjà expérimenté entre les municipales de 1983 et les législatives de 1986 : à la surenchère des discours répond la fuite en avant du gouvernement qui s'inquiète de la baisse d'audience de la gauche à l'approche des échéances électorales et qui cherche donc à frapper l'opinion en recherchant l'effet d'annonce sur la question décidément sensible de l'immigration. C'est ainsi qu'au début de l'été 1991 est annoncé et mis en place un nouveau train de mesures tendant à la "maîtrise de l'immigration".

A droite, toute...

Le durcissement du discours et des pratiques en matière d'immigration ne suffit pas à sauver la gauche de la déroute électorale. Les élections législatives de mars 1993 ramènent donc au pouvoir une droite plus puissante que jamais qui s'empare précipitamment de la question de l'immigration en faisant voter par le Parlement deux textes : la réforme du code de la nationalité d'une part, la "loi Pasqua" qui modifie à nouveau les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dans le sens d'une sévérité encore accrue par rapport à 1986, d'autre part.

Le bon accueil fait au rapport demandé à la Commission de la nationalité pendant la première cohabitation, considéré comme un texte modéré et de consensus, permet au gouvernement de faire adopter cette fois sans difficulté la réforme du code de la nationalité. La légitimité de la réforme étant étroitement liée à la légitimité reconnue aux propositions de la Commission, le gouvernement s'efforce d'en minimiser la portée en la présentant comme une simple adaptation des règles en vigueur, et de coller au mieux à la problématique dégagée par la Commission. Il va répétant qu'il ne faut pas confondre la question de la nationalité et celle de l'immigration, que le texte n'a d'autre objet que de renforcer l'identité nationale pour permettre de mieux intégrer les étrangers qui le désirent et auxquels il est normal et sain de demander qu'ils manifestent leur volonté de devenir français, conformément à la conception électorale, et proprement française, de la nation.

La lecture des débats parlementaires montre que l'ombre de la Commission plane sur les hémicycles, députés et sénateurs s'efforçant à leur tour de se tenir au plus près de cette problématique imposée. Mais ils n'y parviennent pas toujours : comme on pouvait s'y attendre sur une question aussi pétrie d'idéologie, la discussion parlementaire est l'occasion de quelques dérapages. A l'arrière-plan des débats se profile la figure de l'étranger délinquant, de l'étranger fraudeur, du clandestin — et plus nettement encore le spectre de l'Islam. Car s'il convient de demander désormais aux personnes nées et élevées en France une marque d'adhésion explicite à la nation française avant

qu'ils puissent être considérés comme Français, c'est bien parce que désormais ces étrangers, issus d'une autre civilisation, sont réputés plus difficilement assimilables.

Si elle combat avec conviction la réforme du code de la nationalité, la gauche ne livre en revanche que mollement bataille contre la loi Pasqua, convaincue qu'il n'est pas payant, électoralement, de s'élever contre des mesures présentées à l'opinion comme destinées à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine. Par la suite, on ne l'entendra guère non plus protester face aux situations dramatiques qu'engendrent des textes excessivement rigoureux mis en œuvre avec une brutalité extrême.

La gauche institutionnelle se désintéresse également des mouvements de "sans-papiers" qui commencent à prendre de l'ampleur au printemps 1996. Elle ne se manifeste qu'à partir du moment où un courant de sympathie se dessine dans l'opinion en faveur des sans-papiers. La mobilisation culmine le 28 septembre : après l'évacuation par la force, à la fin du mois d'août, de l'Eglise où les sans-papiers avaient trouvé refuge, les syndicats, partis et associations appellent à une manifestation unitaire au cours de laquelle 15.000 personnes défilent dans les rues de Paris.

Mais lorsque, en novembre 1996, le gouvernement dépose un nouveau projet de loi qui, tout en ouvrant la voie à la régularisation de certaines catégories de sans-papiers, renforce encore la dimension répressive de la législation en vigueur, les députés socialistes, en majorité absents de l'hémicycle, se font surtout remarquer par leur peu d'empressement à combattre le projet. Cette fois encore, c'est la mobilisation — inattendue — d'une partie de l'opinion qui l'oblige à sortir de son attentisme prudent. La disposition du projet de loi qui oblige les personnes hébergeant des visiteurs étrangers à déclarer à la préfecture le départ de ces visiteurs est interprétée comme une incitation à la délation et dénoncée dans des pétitions qui recueillent des dizaines de milliers de signatures. La gauche parlementaire ne peut faire autrement que de suivre le mouvement : en seconde lecture députés et sénateurs se livrent à de virulentes attaques contre le texte gouvernemental (qui sera néanmoins adopté, à l'exception de la disposition contestée retirée par le gouvernement).

Le juste milieu : du "ni-nisme" au "consensus républicain"

Confronté à cette opposition momentanément combative, le ministre de l'Intérieur va alors s'efforcer de démontrer que son texte est équilibré en recourant au procédé rhétorique bien connu du "ni-nisme", jadis décrit par Roland Barthes dans *Mythologies*. Fondé sur une "mécanique de la double exclusion", il vise à se présenter comme étant à égale distance des extrêmes et comme ayant de ce fait nécessairement raison.

“L'économie générale du texte, déclare le ministre de l'Intérieur devant le Parlement, tient en équation simple : oui à l'immigration régulière, non à l'immigration irrégulière. Les dispositions qu'il contient ne font que tirer les conséquences pratiques de cette affirmation, avec pragmatisme et sans dogmatisme, avec mesure et sans excès, avec fermeté et sans inhumanité, en un mot, avec le souci de l'équilibre qui nous distingue, qui distingue la majorité des extrémistes de tous bords [...]. D'un côté des pétitions qui fleurissent, d'autant plus nourries que les problèmes concrets sont largement méconnus. De l'autre des discours truffés de références à l'inégalité des races et le rêve d'une France ethnique si contraire à l'âme même de notre nation”.

Le ni-nisme, comme l'ont montré Pierre Bourdieu et Luc Boltanski, est une des figures privilégiées de la rhétorique politique qui aime à cultiver l'idée du juste milieu. Le procédé est d'usage commode pour imposer la légitimité d'un choix ou accréditer le bien-fondé d'une politique. D'autant que le milieu n'étant jamais que la double négation des extrêmes, il est facile, en manipulant ces extrêmes, de produire une fausse symétrie et de dégager une position moyenne, médiane, modérée, parée de toutes les vertus.

Avec des nuances, la stratégie utilisée par le ministre de l'Intérieur de la gauche, une fois celle-ci revenue au pouvoir en 1997, n'est pas foncièrement différente, dans son ambition de parvenir à un consensus — qu'il baptisera de “républicain” — avec la droite sur une politique “raisonnable” de l'immigration à égale distance des extrêmes.

Au départ, certes, le gouvernement est contraint de tenir compte du contexte dans lequel la gauche a remporté les élections : parce que l'émotion qui, en février 1997, s'est emparée de larges couches de la population, venant après le mouvement de sympathie pour les sans-papiers, n'a sans doute pas été étrangère à la défaite de la droite, il décide très vite d'engager une opération de régularisation et de mettre en chantier une nouvelle réforme de la législation.

Mais en même temps on prend soin de minimiser la portée de ces initiatives. Il ne faut “*ni laxisme, ni repli frileux*”, déclare Jean-Pierre Chevènement au journal *Le Monde* au lendemain de la parution de la circulaire annonçant des régularisations, ajoutant : “*Je suis convaincu qu'il y a place pour une politique d'immigration généreuse mais ferme, conforme à l'intérêt national, sur laquelle le consentement d'une immense majorité de nos concitoyens peut être réuni*”.

Au début du mois de juillet, le gouvernement confie à Patrick Weil la mission de proposer des règles “*simples, réalistes et humaines*” pour l'entrée et le séjour des étrangers en France, “*dans le cadre d'une politique de l'immigration ferme et digne, sans renier nos valeurs et sans compromettre notre équilibre social*”. Sur la base de ce rapport, jugé “*équilibré*” par le gouvernement, deux projets de loi, l'un portant sur la nationalité, l'autre sur l'entrée et le

séjour, sont adoptés. Le gouvernement renonce *de facto* à abroger les lois Pasqua et Debré.

Se souciant peu de décevoir ceux qui attendaient qu'il tienne l'engagement pris pendant la campagne électorale — avec beaucoup de réticence il est vrai — d'abroger ces textes, *a fortiori* ceux qui auraient souhaité une véritable rupture avec la politique suivie depuis plus de vingt ans, le gouvernement fait en effet le pari d'un consensus possible transcendant les clivages politiques sur les principales orientations de la politique d'immigration. *“Il faut en finir avec les surenchères polémiques qui dissimulent souvent un consensus implicite entre la droite et la gauche républicaine, déclare encore Jean-Pierre Chevènement. Aucun parti représenté à l'Assemblée nationale ne s'oppose à la maîtrise des flux migratoires. Nul ne conteste la nécessité de stabiliser, voire d'intégrer, les immigrés durablement établis de notre sol.”*

La stratégie consiste donc à faire adopter le plus rapidement possible des réformes législatives limitées, sur lesquelles on espère obtenir au minimum la neutralité de la droite, pour pouvoir ensuite mettre de côté la question de façon à ce qu'elle n'envenime plus le débat politique. Et devant le Parlement, le ministre de l'Intérieur cultive à son tour la figure du ni-nisme : *“Certains intervenants ont trouvé le projet laxiste, d'autres trop répressif. Où est la vérité ? Nul n'est infallible, mais je crois que nous sommes à peu près parvenus à mettre le curseur au bon endroit”*.

Cette stratégie échoue : malgré le caractère modéré du projet présenté la droite ne se laisse pas convaincre d'adhérer aux réformes proposées. Non pas que celles-ci lui paraissent par elles-mêmes inacceptables, mais elle refuse par principe le consensus sur l'immigration dont elle n'a pas renoncé à faire un enjeu de dispute.

Malgré cet échec, ce n'est pas avec la droite que la gauche entend croiser le fer. Le combat principal, elle le livre aux “extrémistes” de son propre camp, aux “utopistes” et aux “irresponsables” qui, s'interrogeant sur la pertinence de la politique menée depuis vingt-cinq ans, demandent un véritable débat sur la politique d'immigration qui ne récuserait pas par avance l'hypothèse de l'ouverture des frontières.

Au lendemain des élections régionales de mars 1998 et des douteuses alliances auxquelles elles ont donné lieu, ce n'est pas la droite qui est accusée de faire le jeu du Front national mais les sans-papiers qui, en désespoir de cause, recommencent à occuper les églises comme du temps de Debré ou les militants qui tentent d'entraver la mise en oeuvre des mesures de reconduite à la frontière.

*

Quelle impression peut-on tirer de cette chronique, sinon que l'immigration est décidément une question trop sensible pour faire l'objet d'un véritable traitement politique ? La "maîtrise des flux migratoires" est plus un slogan qu'une politique : elle repose sur l'illusion — dont personne n'est dupe — qu'il est possible de contrôler vraiment les frontières. Elle conduit à donner la priorité à la répression de l'immigration irrégulière au détriment de l'intégration, sans voir ou en faisant semblant de ne pas voir que les problèmes liés à l'immigration résultent moins de l'existence des "clandestins" que du déficit de mesures qui auraient permis d'intégrer la population immigrée dans la cité et d'éviter que ne se cristallisent craintes et fantasmes : ces craintes et ces fantasmes que l'on brandit ensuite pour justifier de nouvelles mesures répressives.

Car la lutte contre l'immigration clandestine est censée répondre aux craintes et aux attentes de l'opinion publique. Mais à force d'aller au devant de ce qu'ils pensent être les attentes de l'opinion publique, non seulement les hommes politiques faillissent à leur mission mais ils entretiennent et même confortent les dérives xénophobes qu'ils prétendent conjurer.

Si le Front national continue à être marginalisé sur l'échiquier politique officiel, depuis quinze ans son ombre plane sur la politique d'immigration. A défaut d'imposer entièrement ses vues, il a imposé une problématique — une problématique purement négative, qui a empêché de traiter la question de l'immigration autrement qu'en termes protectionnistes et policiers.