

# **IMMIGRATION, EMPLOI ET CHÔMAGE**

**Un état des lieux empirique et théorique**

*Ce dossier a été préparé par un groupe de travail animé par CERC-Association*

**Connaissance de l'Emploi des Revenus et des Coûts - Association**  
**10, rue Jacques Mawas**  
**75015 Paris**

**Dir. De la publication : Catherine Borrel**

Reproduction autorisée pour le site <http://bok.net/pajol/>

ISSN : 1280-0341

*Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source :*  
*« les dossiers de cerc-association n° 3, 1999 »*

## SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE .....	3
PREMIERE PARTIE	
PLACES ET ROLES DE L'IMMIGRATION DANS LE MARCHE DU TRAVAIL .....	5
Chapitre I - La population étrangère sur le marché du travail : un cadrage .....	5
I. 1 - Les « Trente Glorieuses » : un appel massif de main-d'œuvre immigrée .....	6
I. 2 - Les mutations de la crise .....	8
I.3 -Les étrangers en première ligne de la crise de l'emploi .....	13
Chapitre II - Le rôle de l'immigration dans la régulation du marché du travail .....	23
II. 1 Les théories des migrations internationales : un survol .....	26
II.2 - L'impact des migrations sur le marché du travail des pays d'accueil .....	33
Bibliographie de la première partie .....	51
DEUXIEME PARTIE	
LES DISCRIMINATIONS LEGALES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL .....	55
Introduction .....	55
Chapitre III - L'histoire des discriminations légales sur le marché du travail .....	59
III.1 - L'accumulation des discriminations légales avant 1945 .....	60
III.2 - Le maintien des discriminations légales sur le marché du travail après 1945 .....	75
Chapitre IV - Un état des lieux des emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité .....	91
IV.1 - Les emplois salariés .....	92
IV.2 - Les emplois non salariés .....	101
IV.3 - Les emplois de frontaliers .....	105
IV.4 - La portée des discriminations légales .....	106
Conclusion de la deuxième partie .....	110
Bibliographie de la deuxième partie .....	112
CONCLUSION GENERALE .....	
Table des tableaux et graphiques .....	119
Table des encadrés .....	119
Table des matières .....	121

## INTRODUCTION GENERALE

Dans le débat public, la relation entre immigration et situation du marché du travail paraît s'imposer d'elle-même : il existerait un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage dans le pays d'accueil. L'immigration, dont chacun reconnaît le rôle économique positif dans les bonnes conjonctures, serait tout aussi évidemment un facteur d'aggravation du chômage en période de difficultés.

Bien sûr, il n'est, le plus souvent, pas question d'imputer le chômage de masse aux seuls immigrés. Cette équation est trop simpliste pour convaincre au-delà des rangs de l'extrême droite. En revanche, l'idée qu'en période de crise, toute immigration supplémentaire viendrait encore aggraver les difficultés du marché du travail, est à bien des égards une idée proprement *indiscutable* car elle présente toutes les apparences du bon sens. Les pouvoirs publics seraient face à un arbitrage nécessaire et incontournable entre l'entrée de migrants supplémentaires et la préservation des emplois ou des acquis sociaux des personnes déjà résidentes. Les lois de fonctionnement du marché du travail imposeraient d'arbitrer entre la lutte contre le chômage et l'égalité de traitement pour les étrangers.

Le lien supposé entre immigration et marché du travail est d'abord perçu sous l'angle quantitatif. Toute immigration nouvelle est implicitement considérée *a priori* comme une source de main-d'œuvre supplémentaire, « donc » de concurrence et de chômage pour les salariés autochtones : la recherche du « vrai chiffre » de l'immigration ou du véritable nombre de « clandestins » focalise l'attention, comme si ces chiffres représentaient l'ampleur de la menace. Pourtant, à y regarder de près, la main-d'œuvre étrangère occupe des emplois de qualité assez différente, en particulier par les statuts et les rémunérations, de ceux de la main-d'œuvre autochtone. Surtout, l'analyse des données statistiques concernant l'évolution des étrangers sur le marché du travail (premier chapitre) inciterait plutôt à renverser le rapport de causalité évoqué précédemment : l'installation progressive et durable dans la crise a touché de plein fouet, dès la fin des années soixante-dix, la main-d'œuvre étrangère qui, au gré des restructurations, a été amenée à jouer malgré elle le rôle « d'amortisseur de crise » pour l'ensemble du marché du travail. Parallèlement, les durcissements successifs de la législation sur le séjour ont placé les primo-migrants, contraints de s'installer sans autorisation légale, dans la situation de cible privilégiée, de « cobayes » des nouvelles formes précaires d'emploi.

Les observations statistiques apparaissent donc, *a priori*, décalées par rapport à l'opinion commune. Mais de façon plus précise, que dit la théorie économique concernant l'impact de l'immigration sur le marché du travail ? Dans le deuxième chapitre de ce dossier, on se propose d'examiner les conclusions des principaux travaux consacrés aux mécanismes économiques mis en mouvement par l'immigration, du point de vue des impacts partiels, mais aussi par rapport à l'équilibre économique global du marché du travail. Le pari peut paraître ambitieux, d'autant que la théorie économique ne constitue pas un champ totalement unifié et que, selon les hypothèses de chaque modèle, les aspects étudiés diffèrent et les conclusions se révèlent parfois contradictoires. Pourtant, au-delà de la diversité des approches, on verra qu'elles se rejoignent pour conclure au rôle négligeable, voire contraire à l'opinion commune, de l'immigration sur le chômage. En tout état de cause, il apparaît difficile, à la lumière de ces travaux, de justifier scientifiquement des politiques migratoires restrictives en arguant de la nécessaire lutte contre le chômage.

Mais le présupposé de l'existence avérée d'un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage est loin d'être seulement une idée fautive ou un raisonnement paresseux. Dans le troisième chapitre de ce document, on se propose de montrer les conséquences à la fois pratiques et politiques que cette équation implique au regard de l'histoire. Cette véritable idée fixe a traversé les décennies : depuis la fin du dix-neuvième siècle, elle a orienté la plupart des politiques migratoires, souvent accompagnées d'un arsenal juridique (ou plutôt d'un ensemble de discriminations légales) destiné à protéger la main-d'œuvre « nationale » en interdisant l'accès des étrangers à certains secteurs du marché du travail. La plus connue et la plus massive de ces discriminations demeure sans doute celle qui touche les emplois de la Fonction publique, mais elle s'accompagne en réalité d'un ensemble beaucoup plus vaste de restrictions accumulées au fil de l'histoire et qui pour la plupart se sont maintenues encore jusqu'à aujourd'hui. Le quatrième chapitre conclura donc ce dossier par une quantification du poids de ces discriminations légales, en termes de nombre d'emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité sur le marché français du travail.

## **PREMIERE PARTIE**

### **PLACES ET ROLES DE L'IMMIGRATION DANS LE MARCHE DU TRAVAIL**

#### **Chapitre I - La population étrangère sur le marché du travail : un cadrage**

##### **Introduction**

« Au XXe siècle, les plus forts courants migratoires, de 1920 à 1930 et de 1956 à 1973, ont correspondu aux périodes de croissance économique et de pénurie de main d'œuvre » [Daguet et Thave, 1996]. Après la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs publics ont ainsi officiellement encouragé l'immigration de travail, dans une période de reconstruction puis de croissance. Depuis la suspension de l'immigration de travail en 1974, les pouvoirs publics ont restreint considérablement les flux d'entrées et réduit l'accès au marché du travail pour les nouveaux arrivants. L'administration ne délivre plus d'autorisation de travail aux travailleurs qui en font une première demande sauf dans le cadre de demandes spécifiques émanant d'employeurs. La délivrance d'un titre de travail, suite à une première demande ou à une demande de renouvellement, peut être refusée si cette requête n'est pas compatible avec la situation de l'emploi<sup>1</sup>.

Pour autant, cette volonté politique d'empêcher l'installation de travailleurs immigrés non qualifiés et non européens ne signifie pas que les flux migratoires aient été subitement interrompus ou taris. Les textes fondamentaux qui régissent la République française et les conventions internationales signées par la France rendent inatteignable l'objectif d'une « immigration zéro » affiché par M. Pasqua lorsqu'il était ministre de l'Intérieur en 1993 [Weil, 1996]. En particulier le droit à l'immigration familiale demeure, au nom du droit de vivre en famille reconnu notamment par la Convention européenne des droits de l'homme. « L'immigration zéro » a fait place à « l'immigration clandestine zéro », sans que ce nouvel objectif soit lui non plus véritablement réaliste dans un pays qui compte environ 300 millions d'entrées physiques aux frontières chaque année. C'est aujourd'hui plus modestement la « maîtrise des flux » qui est mise en avant. Dans ce contexte, la question de la mesure des flux d'entrées (voir encadré 4 à la fin de ce chapitre) a acquis une grande importance politique.

Bien que l'accès de nouveaux migrants au marché du travail soit en principe désormais réduit au strict minimum, la réalité est moins simple comme l'ont abondamment illustré la question des « sans papiers » et les récentes mesures de régularisation. En tout état de cause les étrangers, immigrés récents ou plus anciens, continuent de tenir sur le marché du travail français une place spécifique, que nous allons dessiner à grands traits.

##### **I. 1 - Les « Trente Glorieuses » : un appel massif de main-d'œuvre immigrée**

---

<sup>1</sup> L'article R 341-4 du Code du travail précise que, concernant la délivrance d'une autorisation de travail, l'administration doit se référer à la situation de l'emploi dans la profession demandée par le travailleur étranger.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le recours à l'immigration est devenu un objectif politique prioritaire pour les pouvoirs publics : il fallait d'une part augmenter le volume de population active pour la reconstruction et d'autre part organiser une immigration de peuplement pour pallier le déficit démographique. « En 1946, 94 % des introductions de main d'œuvre étrangère proviennent d'Italie mais les besoins de main d'œuvre en France ne peuvent être satisfaits par un seul pays. Le développement de l'immigration d'actifs algériens atteint alors des records et son solde est souvent supérieur aux entrées de travailleurs permanents de l'Office National d'Immigration. Les entrées de travailleurs étrangers connaissent alors une certaine expansion, et ce, dans tous les secteurs d'activité. L'importance des flux de travailleurs étrangers s'accompagne inévitablement de la perte de contrôle du pouvoir central sur les différents courants migratoires et à l'immigration de main d'œuvre régulière s'ajoute une immigration clandestine que l'Etat ne peut chiffrer » [Viprey, 1998, p. 26].

**Tableau 1 - Evolution de la part d'étrangers dans l'ensemble de la population**

Année	Effectifs		Part des étrangers (en %)	
	femmes	hommes	femmes	hommes
<i>Population totale</i>				
1946 (1)	742 152	1 001 467	3,5	5,3
1954 (1) (2)	676 015	1 089 283	3,0	5,3
1962 (1)	829 731	1 339 934	3,5	5,9
1968	1 028 880	1 592 208	4,0	6,6
1975	1 381 575	2 060 840	5,1	8,0
1982	1 594 632	2 119 568	5,7	8,0
1990	1 614 250	1 982 352	5,5	7,2
<i>Population active</i>				
1946 (1)	237 042	809 388	3,0	6,4
1954 (1) (2)	151 633	797 850	2,3	6,5
1962 (1)	165 611	927 079	2,5	7,4
1968	208 760	1 059 576	2,9	8,0
1975	298 310	1 286 030	3,7	9,4
1982	376 448	1 189 164	3,9	8,5
1990	492 381	1 127 808	4,5	7,9

(1) Les Français musulmans d'Algérie, bien que juridiquement français, sont comptés avec les étrangers.

(2) En 1954, toutes les personnes nées dans les possessions françaises d'Outre-Mer ont été recensées comme françaises.

Source : Insee, Recensements de la population

A partir de 1954, l'analyse des recensements successifs montre une progression rapide et régulière de la population étrangère en France. La première période va de 1954 à 1975 et correspond à une phase de croissance économique. Des pénuries de main-d'œuvre nécessitent de faire appel à l'immigration dans des proportions importantes. Le recrutement de cette main-d'œuvre par les employeurs s'est d'ailleurs largement opéré en dehors des procédures réglementaires (passage de la visite médicale à l'ONI) mais avec l'accord tacite des pouvoirs publics. L'évolution des taux de régularisations de l'ONI suffit à illustrer l'ampleur de ce phénomène : 28 % en 1956, autour de 50 % entre 1957 et 1962, 61 % en 1963, 69 % en 1964 et enfin 79 % en 1965 [Schor, 1996].

### **Encadré 1 - Critère de classement et catégories d'analyse Les notions d'étranger et d'immigré dans l'appareil statistique**

Depuis la fin du dix-neuvième siècle, le système statistique enregistre les individus selon le critère de la nationalité. Privilégiant les variables d'état tributaires de l'état civil, les recensements établissent une partition entre Français et étrangers mais distinguent également les personnes devenues françaises de celles qui étaient françaises à la naissance.

La notion d'étranger est définie en fonction d'un critère de nationalité et se fonde sur la situation juridique de la personne au regard du droit de la nationalité. Ainsi, plus ou moins facilement selon les législations, un étranger peut acquérir la nationalité française au cours de sa vie. L'appareil statistique les enregistre alors comme « Français par acquisition », par opposition aux « Français de naissance ».

L'immigration est, quant à elle, une notion de flux : on parle de « courants migratoires ». Cependant, on peut définir une population vivant en France issue de l'immigration. Ainsi, depuis 1990, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) a préconisé l'utilisation, et à terme l'institutionnalisation, de la catégorie statistique d'« immigré » fondée sur le double critère de nationalité et de lieu de naissance : « est immigrée toute personne née étrangère, dans un pays étranger, qui vit en France. Cette population se compose pour la plus grande partie d'étrangers mais aussi de personnes qui ont acquis la nationalité française » [Insee, 1997, p. 12]. Insatisfaits de la seule catégorie statistique d'immigré, certains démographes ont proposé et construit la catégorie de « personne d'origine étrangère » : il s'agirait des personnes nées en France d'un parent ou d'un grand parent ayant immigré en France. Cette catégorie ne repose sur aucun critère juridique puisqu'elle recouvre essentiellement des personnes françaises que le système statistique enregistre comme des « Français de naissance ». Le critère retenu (un parent ou grand parent immigré) peut avoir un intérêt dans l'étude des histoires familiales, mais on peut se demander quel serait le fondement de sa généralisation comme catégorie statistique : « s'il est vrai qu'on ne peut éviter d'évoquer les origines géographiques, sociales et culturelles quand on veut décrire le fonctionnement du monde social tel qu'il est, nul besoin pour cela de graver dans le marbre de l'institution statistique une nomenclature des origines qu'il faudrait imposer dans toutes les études » [Héran, 1998].

L'utilisation de la catégorie statistique d'immigré peut s'avérer féconde dans une perspective longitudinale, si on tient compte de l'ancienneté du séjour en France. En effet, les immigrés, comme définis ci-dessus, sont arrivés en France plus ou moins récemment. Selon le temps passé sur le territoire, selon, en particulier, qu'ils auront ou non été éduqués ou formés en France, qu'ils auront acquis une expérience professionnelle plus ou moins importante, leurs caractéristiques « économiques » seront plus ou moins proches de celles des « Français de naissance ». Cependant, l'analyse économique du marché du travail en coupe instantanée s'intéresse *a priori* plutôt aux flux migratoires, comme apport de main d'œuvre (généralement non qualifiée). Elle peut aussi distinguer la population active selon la nationalité dans la mesure où la main d'œuvre étrangère est soumise à des conditions particulières, telles que les discriminations légales, qui les distinguent objectivement des nationaux. Enfin, une étude des discriminations ethniques ou raciales (naturellement illégales) sur le marché du travail met sans doute en jeu des facteurs plus complexes, de nature idéologique, puisque certains étrangers n'en sont guère victimes, alors que des Français nés en France de parents français peuvent l'être.

## I. 2 - Les mutations de la crise

La population active étrangère demeure globalement stable depuis le milieu des années soixante-dix : passant de 1,7 million de personnes en 1975 à 1,6 million en 1990, les actifs étrangers représentent à peu près la même proportion dans la population active globale (6,6 % en 1982 et 6,5 % en 1990). Derrière cette apparente stabilité, il faut noter à la fois une aggravation considérable du taux de chômage des étrangers et une nette tendance à la féminisation de la population active étrangère : la part des femmes parmi les travailleurs étrangers est passée de 24,3 % en 1982 à 30,7 % en 1990 .

La décision prise en juillet 1974 par les pouvoirs publics de suspendre l'immigration de travail a en effet provoqué ou accentué des mutations dont certaines étaient déjà à l'œuvre : si les flux d'entrées de travailleurs provenant de l'immigration extra-européenne se sont taris, les retours, sans doute découragés par le risque de ne plus pouvoir revenir en Europe, se sont également fait rares en dépit des incitations officielles. Les populations se sont stabilisées, le regroupement familial s'est renforcé et la volonté des femmes d'accéder au marché du travail s'est confirmée [Marie, 1998, p. 146].

### *1.2.1 - Suspension de l'immigration de travail et développement du regroupement familial*

Depuis 1974, le nombre d'entrées de travailleurs permanents a connu une baisse régulière et marquée (Tableau 2). En 1970, l'Office des Migrations Internationales enregistrait 174 243 entrées de travailleurs permanents ; ils étaient encore 132 055 en 1973 mais seulement 25 591 en 1975 et 9 867 en 1986. Leur nombre a de nouveau avoisiné les 20 000 au début des années quatre-vingt-dix pour finalement revenir aux alentours des 10 000 depuis 1994.

L'objectif affiché « d'immigration zéro » puis de « maîtrise des flux » a donc été suivi d'une baisse importante des entrées d'étrangers, et notamment de travailleurs. Mais cela ne signifie pas que les flux migratoires se soient taris, à la commande, ni que les nouveaux migrants soient tous inactifs. Ainsi, la suspension de l'immigration de travail ne s'applique pas aux ressortissants de l'Union européenne, aux conjoints de Français, aux familles de résidents étrangers en situation régulière (regroupement familial), ni aux demandeurs d'asile et aux travailleurs hautement qualifiés. A partir de 1975, l'immigration de regroupement familial<sup>2</sup> a également été réduite, mais dans des proportions beaucoup moins importantes que l'immigration de travail, si bien que cette voie est devenue largement prédominante dans les flux d'entrées. Ainsi, d'environ 80 000 en 1974 les flux annuels de regroupement familial étaient encore de 45 000 en 1978-79 et sont revenus à 15 000 aujourd'hui. Ce flux migratoire alimente aussi, avec un retard, des entrées de femmes et de jeunes sur le marché du travail.

En revanche, le nombre des demandeurs d'asile, limité à quelques milliers dans les années soixante-dix, a fortement progressé à la fin des années quatre-vingt (61 000 en 1989). Devant cette progression, il a été décidé de restreindre l'accès au marché du travail à cette catégorie d'immigrés : depuis la circulaire du 1er octobre 1991, le dépôt d'une demande d'asile ne donne plus automatiquement le droit au travail. avant de baisser de nouveau dans les années quatre-vingt-dix.

---

<sup>2</sup> En juillet 1974, il avait également été décidé de la suspension de l'immigration familiale mais cette décision s'est vite révélée impossible à appliquer : d'un point de vue politique car le droit de vivre en famille fait partie des principes constitutionnels et d'un point de vue pratique car beaucoup de membres de familles entraient avec des visas de tourisme [Weil, 1991, chap. 3].

**Tableau 2 - Flux d'entrées d'immigrants permanents selon le type de titre de séjour**

Années	Travailleurs permanents	Regroupement familial (1)	Conjoints de Français (2)	Réfugiés	Actifs non salariés	Autres motifs	Total
1973	132 055	-	-	-	-	-	-
1986	9 867	-	-	-	-	-	-
1990	22 393	36 949	15 254	13 486	1 439	7 476	96 997
1991	25 607	35 625	18 763	15 467	1 442	5 579	102 483
1992	42 255 (3)	32 665	19 045	10 819	1 282	5 156	111 222
1993	24 381	32 421	20 062	9 914	1 778	5 542	94 098
1994	18 349	20 646	13 145	7 025	1 204	3 733	64 102
1995	13 106	14 360	13 387	4 742	956	3 836	50 387
1996	11 450	13 889	11 635	4 344	486	4 884	46 688
1997(4)	11 004	15 535	11 099	4 112	655	23 445	65 750

(1) Hors Communauté européenne

(2) Les mineurs éventuellement introduits avec eux ne sont pas comptabilisés.

(3) Dont la régularisation d'environ 16 000 travailleurs portugais et espagnols, devenus bénéficiaires à cette date de la libre circulation en tant que ressortissants de l'Union Européenne.

(4) Dans les chiffres de 1997, la colonne « autres motifs » a été gonflée par l'opération de réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière suite à la circulaire du 24 juin 1997. Ils sont près de 19 000 à avoir été comptabilisés dans les chiffres de 1997, ce qui correspond au nombre de personnes régularisées passées par la visite médicale de l'OMI en 1997.

Sources : OMI-OFPRA

### ***1.2.2 - Féminisation et transformation de la composition par origine nationale***

« L'augmentation des femmes dans la population active introduite et régularisée touche toutes les nationalités avec une part importante de Maghrébines, Turques et Portugaises. Les jeunes femmes étrangères arrivées par l'intermédiaire du regroupement familial viennent donc s'ajouter à celles déjà installées en France depuis longtemps et cherchent de plus en plus à entrer sur le marché du travail » [Viprey, 1998, p. 44].

On constate une évolution rapide des taux d'activité des étrangères, qui se rapprochent de ceux des Françaises. En 1973, les Portugaises n'étaient que 30, 7% à travailler, elles sont 64,4 % en 1995. De même, le taux d'activité des Maghrébines a quadruplé en vingt ans, passant de 8,4 % à 36,6 %, dépassant notamment celui des Italiennes [Mucchielli, 1997].

Parallèlement, la composition par origine nationale de la population active étrangère s'est quelque peu modifiée, notamment du fait de la part croissante d'étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Les Portugais demeurent les actifs les plus nombreux, mais leur part dans la population active étrangère baisse (Tableau 4). La part des Algériens est plutôt stable et celle des Marocains est en augmentation.

**Tableau 3 - Évolution de la place des femmes dans la population étrangère et active étrangère**  
(en %)

Années	Part des femmes dans la population étrangère	Part des femmes dans la population active étrangère
1962	38,2	15,2
1968	39,3	16,5
1975	40,1	18,8
1982	42,8	23,7
1990	44,9	30,3

Source : Insee, Recensements de la population

**Tableau 4 - Répartition de la population active étrangère selon la nationalité en 1990 et en 1998**  
(en %)

Nationalité	1990	1998
Espagnols	7,0	5,6
Italiens	6,3	4,6
Portugais	27,7	19,9
<i>Total Union européenne</i>	<i>46,3</i>	<i>36,3</i>
Algériens	16,0	15,2
Marocains	10,9	14,5
Tunisiens	4,8	5,3
Afrique noire	4,1	7,7
Turcs	3,5	5,0
<i>Total hors CEE</i>	<i>53,7</i>	<i>63,7</i>
Total	100,0	100,0

Source : Insee, Enquêtes sur l'emploi

### ***1.2.3 - Entre le monde ouvrier et l'univers des services peu qualifiés***

Historiquement, la main d'œuvre étrangère a longtemps été concentrée dans les secteurs les moins attractifs pour les nationaux. Ces secteurs, employant massivement de la main-d'œuvre ouvrière peu qualifiée, ont pendant longtemps recruté beaucoup d'étrangers, en particulier dans le bâtiment et les travaux publics, les mines, l'automobile, le textile. Dans certains secteurs du tertiaire, les ouvriers non qualifiés sont aussi depuis longtemps en priorité des étrangers : on connaît les figures traditionnelles de l'éboueur ou du laveur de carreaux immigrés. Dans l'agriculture, aussi : « En 1982, ils (*les étrangers*) sont par exemple, 18 % des ouvriers agricoles alors qu'ils ne représentent que moins de 1 % des exploitants agricoles » [Taïeb, 1998, p. 159]. Cette concentration tant sectorielle que professionnelle est aussi le résultat d'importantes discriminations légales dans certaines professions relativement prisées : fonctionnaires, professions judiciaires et médicales etc. (*cf. infra*, 2ème partie).

**Tableau 5 - Répartition de la population active étrangère ayant un emploi par nationalité selon l'activité économique en 1990**

(en %)

Part de chaque activité économique par nationalité	Union européenne	dont :			Maghrébins	Ensemble étrangers	Ensemble population active occupée
		Espagnols	Italiens	Portugais			
Agriculture	3,3	6,1	2,2	2,6	4,7	3,4	5,6
Industrie	24,3	24,4	28,4	24,1	27,1	26,2	22,7
Bâtiment	24,7	19,5	27,1	29,9	21,2	20,6	7,4
Services	47,7	50,1	42,3	43,5	47	49,8	64,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Effectifs en milliers</i>	605	84	90	352	413	1 304	22 233

Source : Insee, Recensement de la population 1990

Ainsi, en 1990, toutes nationalités confondues, 57 % des étrangers sont ouvriers, 21 % sont employés et 22 % cadres et indépendants. La structure de la population active étrangère demeure caractérisée par la très forte proportion d'ouvriers et on retrouve là un résultat classique de la sociologie de l'immigration [Tripier, 1990]. En général, pour une communauté donnée, le monde ouvrier est massivement investi au début de la vague migratoire puis l'ancienneté du séjour entraîne souvent une diversification sociale progressive.

**Tableau 6 - Répartition des actifs par catégorie socioprofessionnelle selon la nationalité en 1990**

en %

Catégorie Socioprofessionnelle :	Français	Union européenne	dont :			Maghrébins	Autres nationalités
			Espagnols	Italiens	Portugais		
Agriculteurs exploitants	4,3	0,9	1,1	1,3	0,2	0,1	0,4
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	7,4	6,9	6,5	12,9	4,7	5,2	5,9
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,1	5,9	4,0	6,1	0,9	2,6	10,3
Professions intermédiaires	19,6	8,9	9,2	12,6	4,8	5,5	9,2
Employés	28,2	21,1	24,9	15	22,3	15,8	18,9
<i>dont services directs aux particuliers</i>	4,5	11,5	14,8	6	13,6	6,3	7,8
Ouvriers	28,5	55,3	53,4	51,2	66	66,5	49,9
<i>dont :</i>							
<i>Ouvriers qualifiés</i>	16,4	27,8	28,0	31,9	31,1	28,2	20,0
<i>Ouvriers non qualifiés</i>	11,1	25,2	20,5	18,4	32,6	34,2	28,8
<i>Ouvriers agricoles</i>	1,0	2,3	5,0	0,9	2,3	4,1	1,1
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	4,2	5,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Effectifs en milliers</i>	23 667	678	96	103	392	562	380

Source : Insee, Recensement de la population 1990

Les secteurs où est concentrée, au milieu des années soixante-dix, la main d'œuvre étrangère, sont aussi les plus touchés par la crise. Les restructurations affectent en premier lieu les salariés étrangers, qui sont donc à la fois concentrés dans les secteurs en crise et dans les emplois les moins qualifiés.

La figure historique d'une population étrangère surtout masculine et industrielle, recule dès les années quatre-vingt au profit d'une tendance à la tertiairisation et à la féminisation. En 1990, « le nombre d'actifs étrangers dans les services marchands dépasse celui de l'industrie alors que moins de dix ans auparavant la différence était inverse. Le tertiaire assure l'emploi de la moitié de la population étrangère contre moins d'un tiers en 1975... En 15 ans (1975-1990), les secteurs du commerce, des services marchands, des transports et télécommunication ont ainsi accru de 24 % à 50 % leurs effectifs étrangers » [Viprey, p. 41].

Cette évolution accompagne la féminisation de la population active étrangère, mais aussi la déformation de la répartition par origine nationale : « Les vagues d'immigration plus récentes (que les Portugais ou les Algériens) sont issues de pays d'Asie du Sud-Est et d'Afrique noire, encore très ruraux et faiblement industrialisés. Seuls 16 % des ressortissants d'Afrique noire ont un père ouvrier (contre 36 % des Français, 52 % des Algériens, et 58 % des Portugais). Moins proches du monde ouvrier, les Noirs africains travaillent beaucoup moins dans l'industrie et le bâtiment que les Portugais ou les Maghrébins. Ils se concentrent plutôt dans les services marchands : nettoyeurs, serveurs, agents de service.» [Maurin, 1991].

La tertiairisation des emplois signifie également une précarisation des situations professionnelles, en particulier dans les petites entreprises du commerce et des services qui sont dans des positions concurrentielles difficiles. « Dans les secteurs où subsistent un grand nombre de petites entreprises sur des marchés où la concurrence est forte, l'emploi étranger moins payé et plus flexible est un avantage pour les employeurs. La tertiairisation est encore plus sensible chez les jeunes et les femmes ; cependant, ce tertiaire est plus instable et moins qualifié que le tertiaire occupé par les Français » [Taïeb, 1998, p. 164].

#### **Encadré 2 - Précarisation du séjour et emploi irrégulier**

La part de l'emploi des étrangers en situation de séjour irrégulier est relativement faible dans l'ensemble de l'emploi illégal. D'après une étude chiffrée publiée par le ministère du Travail, elle représenterait autour de 10 % des infractions constatées à partir des procès verbaux dressés en 1994 : en termes relatifs, l'embauche d'étrangers sans titres a beaucoup diminué puisque la part de ces emplois est passée de 17 % en 1992 à 10,4 % du total des emplois illégaux en 1994 [Milutmo, 1995]. Si ce type d'emploi n'est pas primordial pour l'économie en général, il est très recherché dans certains secteurs [Morice, 1998]. Il est d'ailleurs probable que l'éradication de toutes les formes d'emploi non déclaré signifierait une hausse non négligeable des salaires dans certains secteurs clés de l'économie comme le BTP, la confection ou l'hôtellerie et la restauration. Car il a pu aussi être introduit récemment dans certains secteurs des services pour peser sur les conditions salariales [Marie, 1998].

Sur un autre plan, la lutte contre le travail clandestin des étrangers en situation irrégulière peut être un argument pour proposer la baisse des salaires et charges sociales : « Tout devrait être envisagé : exonération des charges sociales et fiscales, possibilité pour des jeunes de cumuler de façon simple indemnités de chômage, de stage ou RMI et rémunération de travail saisonnier (...) pour que les employeurs aient intérêt à offrir ces travaux à des chômeurs, à des jeunes, à des étudiants, plutôt qu'à des illégaux » [Weil, 1996]. Ce raisonnement consiste à vouloir « assécher le marché du travail » en rendant inutile pour les employeurs l'emploi de main d'œuvre irrégulière : il est cohérent avec la pensée libérale pour laquelle les réglementations et charges sociales sont une distorsion des signaux du marché et une entrave à la création de richesses et d'emploi (*cf infra*).

Ainsi trois tendances convergent pour expliquer la tertiairisation de l'emploi étranger : l'intérim et le travail précaire tiennent une place importante, les femmes y prennent une part croissante et enfin les formes illégales d'emploi s'y développent plus qu'ailleurs [Marie,

1998, p. 153]. Les conditions de travail dans les services ne sont pas meilleures et on pourrait caractériser cette nouvelle main d'œuvre étrangère comme celle des « ouvriers non qualifiés des services ». En effet, le transfert vers le tertiaire ne s'est accompagné ni d'une augmentation des rémunérations, ni d'une amélioration des conditions de travail par rapport à celles offertes dans l'industrie. La tertiairisation de l'emploi étranger a en fait accompagné et facilité (comme autrefois dans l'industrie) la prolétarisation et la taylorisation des services, entamées au motif d'une « modernisation de l'économie » [Marie, 1998, p. 154].

#### ***1.2.4 - La montée du travail indépendant***

La progression du travail indépendant chez les actifs étrangers n'est ni un phénomène nouveau ni une originalité propre à la France mais mérite d'être soulignée. Pendant les « trente glorieuses », le salariat était plutôt la règle. Mais « de 1975 à 1982, le nombre d'étrangers à leur compte a augmenté de 26 % puis de 47 % entre 1983 et 1987, pour atteindre le chiffre absolu de 133 000 personnes, soit 4,1 % des effectifs globaux des non salariés » [Schor, p. 246]. Entre 1982 et 1990, alors que le nombre total de non salariés hors agriculture stagne, la part des étrangers continue de progresser, pour atteindre 4,7 %. Italiens, Espagnols et Portugais représentent 40 % des indépendants étrangers. La proportion d'indépendants (hors agriculture) parmi les étrangers ayant un emploi atteint ainsi 6,8 % au recensement de 1990 alors qu'elle s'élève globalement, Français et étrangers confondus, à 9,2 % des emplois. Mais le « rattrapage » semble être encore rapide, si l'on en croit une enquête de 1994 qui mesure une propension à s'installer à son compte deux fois plus élevée pour les étrangers que pour les Français [Bonneau et Francoz, 1996].

De nombreux travaux économiques et sociologiques ont permis de montrer le lien entre le déclenchement de la crise, accompagnée de la montée du chômage dans les secteurs traditionnels, et la progression du travail indépendant. En effet, la mise à son compte constitue souvent une alternative aux restrictions d'offres d'emplois stables pour les étrangers. Mais elle peut être aussi la marque d'une certaine installation en France d'étrangers arrivés de longue date.

### **I.3 - Les étrangers en première ligne de la crise de l'emploi**

Ces mutations s'opèrent sur un fond de forte baisse de l'emploi des étrangers, et, corrélativement, d'une très forte montée du chômage. En effet, la baisse de l'emploi industriel, qui frappe en priorité les étrangers, n'est pas compensée par la tertiairisation et l'essor du travail indépendant. De plus, ce ne sont évidemment pas les mêmes personnes qui perdent leur emploi d'ouvrier de l'industrie, et qui accèdent à un emploi dans le tertiaire peu qualifié, « où les impératifs de rentabilité à court terme sont forts et où le personnel est particulièrement tributaire des aléas de la conjoncture » [Maurin, 1991], et où la concurrence par les coûts est importante. Les premiers subissent massivement un chômage de longue durée, tandis que les derniers alimentent un chômage récurrent.

On peut se reporter aux analyses de R. Schor pour retracer l'évolution de la crise de l'emploi des étrangers [Schor, p. 241 et suivantes]. Au moment de la suspension de l'immigration de travail en 1974, les étrangers occupaient principalement des emplois peu qualifiés et requérant une activité physique importante. Dans un premier temps, de 1974 à 1978, le chômage a surtout frappé les jeunes et les femmes, victimes de la suspension des embauches,

et a relativement épargné les salariés en place, parmi lesquels les travailleurs immigrés qui en outre étaient une main d'œuvre bon marché. Ceux qui ont alors perdu leur emploi appartenaient surtout au secteur du bâtiment et des travaux publics. Le chômage des étrangers passe alors de 40 000 personnes soit 8 % des personnes sans travail, à 130 000 soit 10 % [Schor, p. 241].

A partir de 1979-1980, la crise a en revanche frappé beaucoup plus durement l'emploi des étrangers et en particulier dans l'industrie et toujours le BTP. La main d'œuvre étrangère subit de plein fouet les restructurations de l'industrie au point de jouer « un rôle non négligeable d'amortisseur de la crise » [Marchand, 1991]. L'automobile, avec ses vagues continues de licenciements fournit le meilleur exemple de ce bouleversement en deux temps de leur emploi. Jusqu'au début des années quatre-vingt, les licenciements ont été importants mais les étrangers ont continué à être considérés comme une main-d'œuvre moins coûteuse, économiquement et socialement. Mais progressivement, les restructurations du secteur ont signifié le rejet de l'OS et du même coup du travailleur étranger. A eux seuls, ils ont supporté 42 % du total des pertes d'emplois enregistrées par le secteur durant ces quinze années de crise et de restructuration [Marie, 1997, pp. 148-149]. Dans le BTP, ils ont supporté plus de la moitié des pertes d'emploi [Mucchielli, 1997].

Au total, en quinze ans, de 1975 à 1990, 40 % des postes de travail occupés par les étrangers dans l'industrie ont été supprimés, ce qui correspond au licenciement de plus d'un demi-million de salariés [Marie, 1997, p. 150].

### **Encadré 3 - Les sources statistiques pour l'étude des étrangers sur le marché du travail**

Les sources statistiques permettant de mesurer la situation de la population étrangère sur le marché du travail sont d'une part le recensement et d'autre part les enquêtes statistiques réalisées périodiquement sur le marché du travail. Les recensements généraux de la population constituent une source qui sert de référence en matière d'évaluation chiffrée de la population étrangère et qui permet à la fois de dégager les grandes tendances dans une perspective historique et de livrer la structure précise de la population étrangère en 1990. Concernant les principales enquêtes quantitatives, on dispose d'une source « entreprise », l'enquête ACEMO (activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre) et d'une source « ménage », l'enquête sur l'emploi de l'INSEE.

L'enquête spécifique ACEMO sur la main-d'œuvre étrangère est réalisée par le ministère du Travail « auprès d'un échantillon représentatif d'établissements de 10 salariés et plus, à l'exception de l'agriculture, des administrations publiques, des services domestiques et des entreprises de travail temporaire ». L'enquête ACEMO ne permet pas d'étudier l'ensemble de la population active étrangère puisque les étrangers travaillant dans de petits établissements et les travailleurs non salariés ne sont pas comptabilisés. De plus, une source « entreprise » ne comporte bien évidemment aucune donnée sur le chômage. En revanche, elle contient des informations détaillées sur les caractéristiques de l'emploi salarié étranger selon le sexe, l'âge, la nationalité ou encore la catégorie socioprofessionnelle.

L'enquête annuelle sur l'emploi de l'INSEE est réalisée auprès des ménages et a pour unité statistique le logement ; son champ ne couvre pas non plus l'ensemble de la population étrangère puisqu'elle exclut les travailleurs vivant en foyers et les personnes hébergées sur les chantiers. L'enquête Emploi fournit en revanche des informations détaillées sur le chômage, la précarité, les conditions d'emploi...

Cette tendance se confirme au début des années quatre-vingt-dix. Le salariat étranger, dans les établissements de 10 salariés et plus, est passé de 738 000 en 1991 à 637 000 en décembre

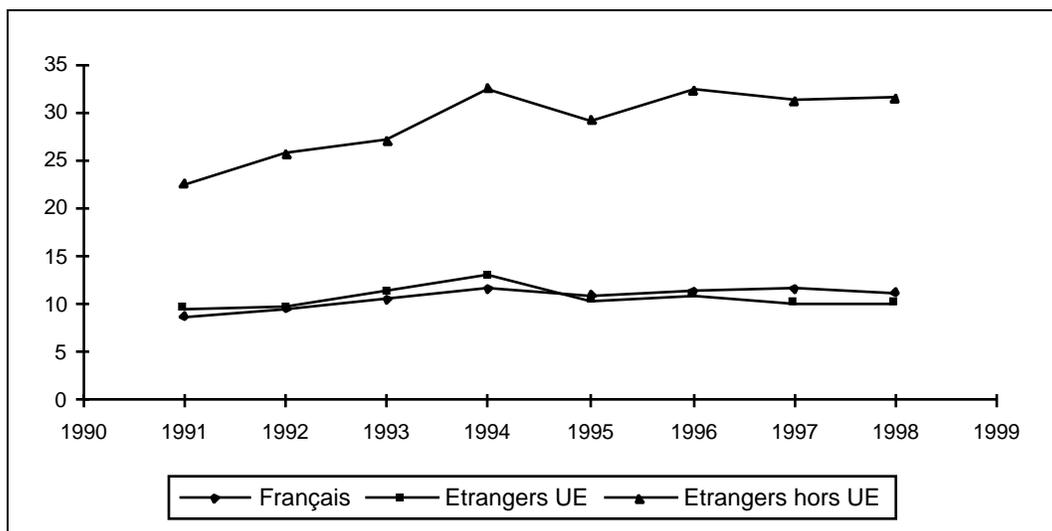
1995 soit une baisse de 14 % (enquêtes ACEMO). Alors qu'ils représentaient 12 % de la main d'œuvre salariée dans ces établissements fin 1973, ils n'en représentent plus que 7,7 % fin 1991 et 6,6 % fin 1995. Ce repli apparaît clairement comme le résultat de deux évolutions concomitantes : de moins en moins d'établissements font appel à des salariés étrangers et lorsque le personnel de ces firmes se réduit, la contraction de la proportion d'étrangers est toujours plus importante que celle de la main d'œuvre nationale [Lebon, 1998]. Dans la période récente, les étrangers ont donc continué à jouer ce rôle d'amortisseur de crise et à subir, plus que les nationaux, le très fort recul de l'emploi du début des années quatre-vingt-dix.

Les étrangers sont aussi les premières victimes des emplois précaires, comme en témoigne leur poids important dans le travail intérimaire. En 1996, 1 240 000 personnes ont effectué au moins une mission d'intérim. 23,6 % étaient des étrangers. Les Algériens, Marocains et Tunisiens représentent sept intérimaires étrangers sur dix. Deux Maghrébins sur cinq ont dû ainsi se tourner vers l'intérim pour accéder à l'emploi [Jourdain, 1998]. Les ressortissants de ces pays travaillent ainsi près de dix fois plus souvent en intérim que les nationaux.

### ***1.3.1 - Les actifs étrangers sont deux à trois fois plus touchés par le chômage que les Français***

En mars 1998, le taux de chômage des étrangers s'élevait à 23,7 % tandis que celui des Français était de 11,1 %. Mais si l'on isole les étrangers n'étant pas originaires de l'Union européenne, leur taux de chômage est quasiment le triple de celui des actifs français. En revanche, le taux de chômage des étrangers de l'UE est très proche de celui des Français (graphique 1). Le clivage ne se situe donc pas seulement entre étrangers et nationaux mais il traverse également les différentes nationalités qui composent la main d'œuvre étrangère.

**Graphique 1 - Taux de chômage au sens du BIT selon la nationalité**



Source : enquêtes emploi de 1991 à 1998

« Il existe un double mouvement, d'une part la stabilisation de l'insertion des ressortissants de l'UE et

d'autre part, une détérioration de l'insertion et de la situation professionnelle des autres étrangers. Cette évolution du chômage par nationalité permet de mettre en évidence une segmentation au sein du salariat étranger quant à la vulnérabilité au chômage, mais une investigation supplémentaire en termes d'âge entre les deux segments distingués peut s'avérer nécessaire pour approfondir les explications en termes de spécificité du chômage des étrangers » [Viprey, 1998, p. 62]. La distinction classique entre un chômage d'exclusion des plus âgés, de précarité pour les âges intermédiaires et d'insertion pour les jeunes vaut également pour les étrangers [Marie, 1994]. Mais, quel que soit l'âge, le taux de chômage est plus élevé pour les étrangers hors UE que pour les Français, et cette différence est particulièrement marquée pour les plus âgés (tableau 7).

**Tableau 7 - Taux de chômage selon l'âge, le sexe et la nationalité en mars 1998**  
(en %)

Sexe et âge	Etrangers hors UE	Etrangers UE	Français
15-24 ans :			
hommes	41.4	20.9	21.1
femmes	55.2	9.5	29.4
ensemble	47.2	15.2	24.7
25-49 ans :			
hommes	27.4	8.6	8.7
femmes	35.0	10.1	12.6
ensemble	30.4	9.2	10.5
50 ans et plus :			
hommes	27.2	12.3	6.3
femmes	36.0	11.6	8.6
ensemble	29.0	12.0	7.3
Total :			
hommes	28.3	10.0	9.3
femmes	37.0	10.4	13.2
ensemble	31.4	10.2	11.1

Source : enquête emploi, mars 1998, INSEE

Ainsi, le chômage d'exclusion des anciens ouvriers de la grande industrie frappe beaucoup plus durement les étrangers. Au-delà de 50 ans, le taux de chômage des étrangers hors Union européenne est quatre fois plus important que celui des Français, et c'est aussi aux âges élevés que le taux de chômage des ressortissants de la Communauté européenne dépasse celui des Français. A ce constat s'ajoute l'importance du chômage de longue durée : 38 % des demandeurs d'emploi étrangers sont inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, contre 32 % pour les Français, et plus du quart d'entre eux a plus de 50 ans. Il semble d'ailleurs que l'allongement de la durée du chômage dans les années quatre-vingt-dix, signe de leur exclusion du marché du travail, soit plus marqué pour les étrangers.

Le sur-chômage qui touche les étrangers est-il à mettre au compte d'une plus faible qualification, de l'arrivée récente en France impliquant une insertion plus faible dans les réseaux et des difficultés culturelles (comme la maîtrise linguistique), ou de discriminations à l'embauche et au licenciement subis en tant qu'étrangers ? Quelle part dans le sur-chômage des étrangers peut être attribuée à des discriminations légales (*cf. infra*) ou illégales ? Par quels canaux passent ces discriminations ?

Les étrangers sont généralement peu formés et peu qualifiés. De plus, comme on l'a vu plus haut, les emplois qu'ils occupent traditionnellement sont concentrés dans les entreprises des

secteurs les plus confrontés à la crise, qui réduisent massivement, depuis vingt ans, leurs effectifs. Ces caractéristiques expliquent un sur-chômage important. Cependant, d'après une étude datant de 1991, « le risque du chômage est plus élevé pour un Maghrébin ou un ressortissant d'Asie du Sud-Est, que pour un Français du même âge, ayant la même formation, la même qualification et travaillant pour le même secteur. Pour trouver un emploi stable, les étrangers rencontrent des difficultés qui ne sont pas seulement celles des plus démunis » [Maurin, 1991]. Si les étrangers occupent les emplois les moins qualifiés et travaillent dans les secteurs les plus exposés, ces conditions n'expliquent donc pas complètement le sur-chômage des étrangers. « Toutes choses égales par ailleurs, le risque du chômage est, par exemple, 80 % plus élevé pour les Nord-Africains que pour les Français » [Maurin, 1991]. On note, dans la même étude qu'au contraire les Portugais ont un risque de chômage inférieur de près de 50 % à celui des Français, en neutralisant les effets propres de la qualification et du secteur d'activité.

Plus l'arrivée en France est récente, plus l'exposition au chômage est importante. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs (y compris à nationalité donnée), avoir passé moins de 20 % de sa vie en France explique plus qu'un doublement du risque de chômage par rapport aux personnes nées en France. Si l'on tient compte de la durée de vie passée en France, le sur-chômage des étrangers n'est alors plus aussi net, sauf, curieusement, pour les Portugais.

Au total, il semble bien que le sur-chômage des étrangers soit en grande partie expliqué, en premier lieu, par leur cantonnement dans des emplois et des secteurs très exposés au chômage. Les discriminations légales (*cf.* chapitre 4), en interdisant l'accès à des emplois stables de la Fonction publique, encouragent la polarisation sur les secteurs les plus exposés. De plus, on peut penser que les discriminations raciales (illégales), par la non embauche systématique dans certaines entreprises, comme par l'existence de filières organisées par régions ou pays d'origine, conduisent également à cantonner les étrangers dans des secteurs d'activités et sur des types d'emploi dévalorisés, où ils subissent une forte précarité et sont les premières victimes des licenciements.

Mais d'autre part, la faible ancienneté du séjour en France, qui traduit probablement pêle-mêle des effets de « file d'attente » (difficulté de trouver le premier emploi), de faiblesses des réseaux personnels qui pourraient être mobilisés pour accéder à un emploi, de difficultés linguistiques, etc., joue un rôle important dans le sur-chômage des étrangers.

### ***1.3.2 - Une très faible présence dans les emplois aidés***

Les étrangers en situation régulière titulaires d'un titre permettant l'accès au marché du travail ont de droit accès aux dispositifs publics d'aide à l'emploi. Mais pour pallier les difficultés particulières d'insertion, le FAS (Fonds d'action sociale) intervient de manière spécifique.

Au total, on peut dire que l'accès des étrangers aux dispositifs de formation est relativement important [Bayade, DPM, 1997] : les actions de formation qui leur sont destinées ont accueilli plus de 67 000 personnes en 1995, auxquelles il faut ajouter environ 2 000 réfugiés formés principalement dans des stages assurés par la CIMADE (Service œcuménique d'entraide). Les stages de formations réservés soit aux jeunes (stages 18-25 ans comme le CFI), soit aux chômeurs de longue durée (SIFE) accueillent une proportion d'étrangers à peu près équivalente à leur poids dans le chômage.

En revanche, les emplois aidés dans le secteur marchand, tels les contrats en alternance ou

encore les actions menées par l'AFPA destinées à l'ensemble des demandeurs d'emploi sont nettement plus fermés aux étrangers (tableau 8) : « Les données statistiques montrent que les étrangers bénéficient de stages réalisés principalement dans les centres de formation. Leur présence dans ces actions se situe autour de 10 à 13 % correspondant à leur pourcentage de représentation parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (12 %). Plus de 80 % des stagiaires étrangers n'appartiennent pas à l'Union européenne. En revanche, dès que le dispositif de formation ou d'insertion est essentiellement basé sur une immersion dans le travail, les étrangers y sont moins présents. Cette faiblesse est très marquée dans les divers contrats aidés passés avec les entreprises ».

**Tableau 8 - Proportion d'étrangers dans les contrats en alternance en 1995**

Types de contrats	Total	dont étrangers	Part d'étrangers (%)
Contrats d'apprentissage	171 008	5 943	3,4
Contrats de qualification	98 415	3 557	3,6
Contrats d'adaptation	54 040	1 421	2,6

Source : ministère du Travail du Dialogue social et de la Participation, DARES, cité dans [Bayade, DPM, 1997]

Le poids des étrangers dans les Contrats emploi-solidarité (CES), initialement faible, se rapproche depuis quelque temps de leur poids dans le chômage (4 % des entrées en 1990, 7,5 % en 1994 et en 1997), plaçant cette forme d'emploi aidé, du point de vue de l'accueil des étrangers, à mi-chemin entre la formation hors entreprise et l'emploi marchand. Notons enfin que la part des étrangers dans les emplois-jeunes n'est pas connue.

### ***1.3.3 - Des discriminations qui portent plus sur l'accès à l'emploi que sur le niveau des salaires***

Les salaires des actifs étrangers sont en moyenne moins élevés que ceux des nationaux ; ces inégalités tiennent, d'une part, à la structure des qualifications moins favorables pour les étrangers et, d'autre part, à la concentration des étrangers dans des secteurs économiques moins bien rémunérés et où la main d'œuvre est plus instable. Ainsi, les études menées « toutes choses égales par ailleurs » ne permettent de mettre en évidence qu'une discrimination spécifique, à secteur économique et qualification donnés, d'importance relativement faible, et qui se serait réduite ces dernières années : selon l'étude de Concialdi et Ponthieux sur les bas salaires, la probabilité d'avoir un bas ou un très bas salaire en 1996 serait de 6 % supérieure pour un étranger par rapport à un Français, pour une qualification et un secteur donné. Ce différentiel aurait été divisé par deux entre 1985 et 1996 [Concialdi, Ponthieux, 1997]. On peut interpréter cette évolution comme un effet de l'ancienneté croissante -dû au tarissement de l'immigration de travail- de l'arrivée en France des étrangers ayant un emploi : plus la durée de leur séjour est importante, plus leur condition d'emploi se rapproche de celle des Français. Cependant, la concentration toujours très forte des étrangers dans des emplois et secteurs à bas salaire laisse peu de marge pour une discrimination spécifique.

Cette analyse des discriminations salariales envers les étrangers, qui passe surtout par leur cantonnement sur des emplois spécifiques, rejoint en grande partie celle du sur-chômage et peut finalement être rapprochée de la plupart des phénomènes de discrimination sur le marché du travail : plutôt qu'individuelles et propres au comportement spécifiquement discriminatoire de telle ou telle entreprise (même si de tels comportements illégaux existent

bien évidemment, par exemple au travers de certaines petites annonces), les discriminations les plus massives seraient globales et structurelles, elles tiendraient à l'organisation même du marché du travail en segments plus ou moins dévalorisés (voir *infra*).

#### **Encadré 4 - La mesure des flux migratoires : l'obsession du « bon » chiffre**

L'idée qu'un meilleur contrôle des flux nécessite leur meilleure connaissance statistique se retrouve dans divers rapports officiels <sup>(1)</sup>, commandés à des hauts fonctionnaires et destinés à prescrire des instructions pour améliorer l'enregistrement statistique des flux d'entrées et de la population étrangère résidant en France. Pourtant, la configuration du système statistique à cet égard ne s'est guère modifiée et on constate toujours la coexistence d'une pluralité de sources qui illustre une pluralité de logiques administratives. Un examen attentif de ces sources permet de comprendre l'inanité de la recherche obsessionnelle d'un « vrai » chiffre de l'immigration, injonction qui a pris ces dernières années une ampleur particulièrement importante du fait de la place accordée à l'immigration dans le débat politique. La thématique du déferlement a progressivement été reprise bien au delà des cercles restreints de l'extrême droite dans lesquels elle restait confinée <sup>(2)</sup>. A cette angoisse du déferlement ou de l'invasion correspond donc l'injonction faite au système statistique de prendre la mesure exacte du phénomène, d'en donner une photographie exacte.

#### **Les différentes sources administratives**

Dans l'ensemble des administrations dont il va être question, la mesure des flux porte donc sur le nombre d'arrivées d'*immigrants* définis comme l'ensemble des étrangers qui, pour la première fois, sont autorisés à séjourner en France pour au moins un an. Les flux d'entrées relatifs à des étrangers dont le séjour est temporaire ne sont pas comptabilisés comme immigrants, même s'il est possible que certains d'entre eux, peu nombreux, prolongent leur séjour. Les étudiants, dont la durée de séjour est limitée à celle de leurs études, ne sont pas non plus comptabilisés. Sont donc exclus du calcul de flux d'entrées les travailleurs saisonniers, les bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail, les étudiants, les stagiaires et les visiteurs. Il existe trois administrations qui publient, annuellement, des statistiques sur les flux d'entrées et chacune selon une logique qui lui est propre.

##### ***1 - La compilation des sources de l'OMI et de l'OFPPRA***

L'Office des Migrations Internationales (OMI) a, entre autres, la charge du contrôle sanitaire de certaines catégories d'étrangers : le recrutement de main d'œuvre et le regroupement familial. A ce titre, cette administration publie des statistiques sur les flux d'entrées mais qui demeurent par nature incomplètes. Ne sont pas comptabilisés dans les statistiques de l'OMI tous les étrangers dont l'entrée et le séjour sont soumis à des accords internationaux (par exemple les Togolais) et tous ceux qui ne sont pas tenus d'effectuer la procédure de contrôle sanitaire de l'OMI, et en particulier les ressortissants de l'Union européenne. Cependant, pour ces derniers, l'OMI introduit dans ses statistiques un décompte (certes imparfait) des travailleurs originaires de la Communauté, par une autre méthode que le contrôle sanitaire (transmission des déclarations d'engagement par les employeurs). Les modalités du contrôle sanitaire ont beaucoup varié jusque 1987 ; c'est la raison pour laquelle le groupe statistique du Haut Conseil à l'Intégration considère que les statistiques de l'OMI ne sont fiables que depuis 1990 [HCI, 1997].

Aux sources de l'OMI, il faut ajouter les données fournies par l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPPRA) qui comptabilise l'ensemble des étrangers reconnus comme réfugiés. En revanche, aucune statistique n'est disponible pour ceux qui bénéficient de l'asile territorial, accordé à la discrétion du ministère de l'Intérieur.

##### ***2 - Les estimations de la Direction des Populations et Migrations (DPM)***

Comme on l'a déjà signalé, les statistiques de l'OMI ne sont pas exhaustives, même si on y ajoute les chiffres de réfugiés de l'OFPPRA. C'est la raison pour laquelle chaque année, la Direction des Populations et Migrations propose dans son rapport, une estimation des flux

d'entrées à partir des chiffres de l'OMI et de l'OFPRA et d'une conjecture sur le nombre d'étrangers entrés par les procédures qui ne nécessitent pas de passage à l'OMI (outre celles déjà citées, la DPM prend en compte les visiteurs). Le risque d'une telle estimation est bien évidemment d'introduire des double comptes puisque cette méthode combine des sources qui se recoupent partiellement.

### 3 - Le ministère de l'Intérieur

Les statistiques du ministère de l'Intérieur sont construites à partir des données administratives sur les titres de séjour en cours de validité. Les enfants de moins de seize ans ne sont donc pas pris en compte dans la mesure où ils ne sont pas tenus de posséder un titre de séjour. Les mineurs de 16 à 18 ans ne sont comptabilisés que s'ils travaillent. De la fin 1990 à mai 1993, le ministère de l'Intérieur a procédé à l'informatisation de toutes les préfectures. A partir de 1994, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) a permis de produire des statistiques de flux d'entrées d'étrangers chaque année. La fonction principale de cette application est la gestion des dossiers administratifs des étrangers depuis l'ouverture du dossier (demande de séjour, demande d'asile, interpellation) jusqu'à la fin de ce dossier (départ volontaire, mesure d'éloignement, acquisition de la nationalité française, décès...) [DLPAJ, 1997].

Il faut souligner que les chiffres du ministère de l'Intérieur ne correspondent en aucun cas à des entrées physiques sur le territoire. En effet, un étranger peut être entré en France depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, et obtenir bien plus tard un premier titre valide au moins 12 mois. Une étude financée par Eurostat et prise en charge par l'INSEE a permis de montrer qu'il y avait un « déphasage entre l'entrée sur le territoire et la prise en compte dans les flux du ministère » [Laflamme, 1996]. Ce délai d'enregistrement concerne particulièrement les réfugiés dont l'examen de la demande a pris du temps, les étrangers sans papier et régularisés et les mineurs puisque la carte de séjour n'est pas obligatoire avant dix-huit ans, sauf pour ceux qui, à partir de seize ans exercent une activité salariée.

#### Les flux d'entrées d'immigrants étrangers permanents\* de 1990 à 1997 selon les trois sources administratives

Années	OMI-OFPRA	DPM	ministère de l'Intérieur
1990	96 997	115 796	-
1991	102 483	123 413	-
1992	110 669	135 372	-
1993	94 152	116 000	-
1994	64 102	91 500	86 342
1995	50 387	77 000	78 777
1996	46 688	73 983	-
1997	65 750	-	-

\* à l'exclusion des séjours de moins d'un an et des étudiants

La mesure statistique des flux est intrinsèquement dépendante des techniques de contrôle de l'immigration ; c'est la raison pour laquelle on dispose de différentes sources administratives pour les flux d'entrées mais qu'aucune n'est susceptible de livrer une mesure exacte des flux de sorties. En effet, l'Etat contrôle les entrées mais aucun dispositif d'enregistrement obligatoire n'est prévu pour ceux qui sortent spontanément<sup>(5)</sup>. Seuls sont connus les départs qui font suite à un acte administratif, c'est-à-dire les expulsions et les aides aux retours ; mais ils ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble des retours.

Les instruments d'analyse des chiffres de l'immigration sont donc très hétérogènes car tirés de statistiques d'activité administrative de services dont la logique répond à des besoins spécifiques. Ces écarts, traités comme autant d'erreurs ou d'anomalies statistiques, peuvent également être interprétés comme la traduction de perceptions différentes de l'immigration par des institutions distinctes. Ils n'empêchent pas d'analyser les tendances des flux migratoires avec une précision suffisante, hormis bien évidemment - par définition - les flux non enregistrés... Aucune des sources administratives existantes ne mesure les flux physiques au moment du passage aux frontières. Il n'est d'ailleurs pas envisageable dans le cadre d'un Etat démocratique de contrôler et enregistrer tous les passages aux frontières. On estime en effet à 290 millions le nombre annuel d'entrées aux frontières françaises, les quatre

cinquièmes, les plus difficiles à contrôler, s'effectuant par voie terrestre. Environ 80 millions de ces entrées concernent des ressortissants étrangers. Un enregistrement des passages serait tout aussi illusoire aux frontières extérieures de l'Europe : leur nombre est estimé à environ 1,7 milliard par an [Bigo, 1996a, 1996b].

### **Les évolutions récentes des flux**

Malgré ces écarts entre sources administratives, de grandes tendances se dégagent qui permettent l'analyse statistique des flux migratoires : hors effets des régularisations récentes, l'immigration annuelle de travailleurs est passée de 174 000 en 1970 à environ 25 000 au début des années quatre-vingt-dix, et à peine plus de 10 000 aujourd'hui (majoritairement originaires d'Union Européenne). Le regroupement familial, aux alentours de 80 000 par an avant 1974 est passé à 45 000 en 1978-79, puis environ 15 000 depuis quelques années. Enfin, le nombre des demandeurs d'asile a augmenté au cours des deux dernières décennies, et particulièrement à la fin des années quatre-vingt, en passant de quelques milliers dans les années soixante-dix à 22 000 en 1983 puis 61 000 en 1989 pour revenir autour de 20 000 depuis ce pic. Cependant, le statut de réfugié n'est plus reconnu qu'à 5 000 personnes par an.. Quant aux flux de retour, on les estime, à partir des Recensements, autour de 75 000 par an entre 1975 et 1982 et environ 40 000 depuis vingt ans.

Ainsi, au total, l'immigration légale a fortement diminué depuis 1974 pour passer de plus de 250 000 par an à environ 50 000 (après une remonté provisoire à la fin des années quatre-vingt, due notamment aux demandeurs d'asile) avant les récentes régularisations. Celles-ci, suite à la circulaire du 24 juin 1997, « gonflent » les statistiques de 1997 d'environ 19 000 personnes.

A cette entrée d'immigrés permanents (plus d'un an) s'ajoutent des entrées d'étudiants (34 000 dont 15 000 ressortissants de la Communauté européenne en 1994 et 1995, selon le ministère de l'Intérieur).



## Chapitre II - Le rôle de l'immigration dans la régulation du marché du travail

«Chaque fois qu'un étranger occupe un emploi,  
c'est un Français qui en est privé»  
A. Peyrefitte, *Le Figaro*, 22 novembre 1985.

### Introduction

L'ordonnance de 1945, comme l'ensemble des textes réglementant depuis lors l'entrée et le séjour des étrangers, établissent un lien direct entre les facilités d'admission d'un travailleur étranger en France et la situation du marché de l'emploi, dans la localité ou la profession. Tous les pays de l'Union européenne en font autant. En juin 1994, les gouvernements des Etats membres adoptaient une « résolution concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants des pays tiers ». Cette résolution évoque même la nécessité d'une « préférence communautaire à l'emploi ». A l'échelle nationale comme européenne, tout se passe comme si les politiques reposaient sur la certitude de l'existence avérée d'un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage dans les pays d'accueil : l'immigration, auxiliaire de la croissance économique dans les bonnes conjonctures, serait facteur d'aggravation du chômage en période de difficultés.

Les économistes, de façon curieuse, interviennent peu dans ce débat. « Tout se passe comme si la communauté des économistes craignait l'application de cette réflexion générale à un sujet brûlant, sur lequel ils ne sont pas sûrs de pouvoir émettre des avis fondés et pertinents » [Fayolle, 1999, p. 193]. Pourtant « la réflexion économique sur l'immigration, et plus largement les migrations internationales, existe de longue date à l'échelle internationale, et elle est aujourd'hui active dans certains pays, notamment aux Etats Unis » [*id.*].

*A priori* l'immigration de travailleurs est susceptible d'affecter de multiples façons, positives et négatives, la situation économique d'un pays d'accueil. Toute évaluation sérieuse doit prendre en compte l'ensemble des mécanismes mis en œuvre et évaluer leur importance relative. Or il n'existe pas en France, aujourd'hui, d'étude systématique de ce type. Aussi curieux que cela puisse paraître, le large consensus dont fait l'objet l'idée d'un lien direct entre immigration et chômage ne repose sur aucune évaluation scientifique, même partielle. La dernière étude systématique en date portant sur ce thème [Le Pors, 1977] aboutissait pourtant à interroger fortement la validité de cette relation ; elle rejetait clairement, au nom d'arguments non pas éthiques mais scientifiques, l'idée qu'un renvoi massif des immigrés dans leur pays d'origine serait susceptible d'atténuer sensiblement l'ampleur du chômage en France. Depuis, le constat de l'installation durable de ces personnes et de leurs familles a modifié les termes du débat : il n'est plus guère question de renvoyer massivement les immigrés pour faire de la place aux Français, ne serait ce que parce que beaucoup d'entre eux ont été naturalisés<sup>3</sup>. En revanche l'idée s'est imposée, dans la quasi-totalité du champ politique, qu'il n'est économiquement pas possible de laisser les étrangers entrer librement en France. Comme le dit Patrick Weil dans son rapport de 1997, « la porte de l'immigration de travail

---

<sup>3</sup> Ce que certains semblent regretter : « Au fond ce n'est pas tant l'immigration d'aujourd'hui, ni celle de demain qui est à craindre, même si elle devient un épouvantail avec lequel nous aimons à nous faire peur dans le noir. En réalité nous sommes menacés par des citoyens français ex-immigrés ou d'origine immigrée et qui sont pour beaucoup Français à part entière, comme nous tous » (A. Damien, « Dans quelle mesure l'Etat peut-il maîtriser les flux migratoires », p. 104, in Dupaquier (1998) ).

non qualifiée doit rester fermée : des millions de chômeurs sont à la recherche d'un emploi et ce contexte ne permet aucun autre choix » [Weil, 1997, p. 49]<sup>4</sup>.

Bien sûr l'impact de l'immigration sur le chômage, ou plus globalement sur le fonctionnement du marché du travail, n'est pas la seule justification avancée aux politiques de restriction de l'immigration menées depuis 1974. L'impact sur les budgets sociaux est aussi une crainte, voire une certitude, souvent évoquée. Là encore aucune étude systématique sérieuse n'est venu étayer cette hypothèse. Mais c'est surtout la crainte de troubles sociaux dans les quartiers « difficiles », où le taux de chômage est élevé et où les immigrés et leurs enfants vivent nombreux, qui incite les pouvoirs publics à limiter strictement l'immigration. Si l'on y regarde de plus près, les hypothèses implicitement ou explicitement avancées sont alors :

1) qu'une plus grande liberté de circulation amènerait un accroissement important du nombre d'immigrants : « si l'Etat accorde des droits à 58 millions de Français et à quelques millions d'étrangers en situation régulière, 5 milliards d'être humains dans le monde peuvent vouloir en bénéficier » [P. Weil, *Le Monde*, 23/9/1997]<sup>5</sup> ;

2) qui viendraient se concentrer dans ces mêmes quartiers,

3) ce qui y aggraverait encore le chômage et donc les tensions sociales. « Ce ne serait pas un service rendu à la République que d'accroître le nombre des chômeurs en Seine-Saint-Denis ou ailleurs » [J.P. Chevènement, *Le Nouvel Observateur*, 10/9/1997].

L'ambition de cette partie du dossier n'est pas de porter un jugement sur l'ensemble des hypothèses sous-jacentes aux politiques de restriction de l'immigration. Il s'agit plus modestement de montrer que, dans l'état actuel des connaissances théoriques et empiriques dont disposent les économistes en la matière, ces hypothèses n'ont pas le statut d'évidences que le sens commun leur prête. Au contraire même, les modèles théoriques qu'utilisent quotidiennement la plupart des économistes, amènent spontanément à une vision plutôt optimiste de l'influence de l'immigration sur le bien-être social. Il se peut que d'autres disciplines -la sociologie ? l'histoire ? la démographie ?- fournissent des indications plus pessimistes. Mais nous avons limité ici notre propos à l'économie : à la fois par nécessité de restreindre l'ampleur du thème étudié au registre limité des compétences des membres du groupe de travail ; et surtout parce que la question du chômage est à l'évidence au centre des discours sur l'immigration.

Que disent la théorie et l'observation sur l'impact économique de l'immigration ? On sait d'abord que la théorie économique n'est pas un champ unifié : des courants de pensée différents y cohabitent sans jamais converger, même si l'un d'eux -le courant néo-classique, dit « orthodoxe »- est aujourd'hui dans une position dominante. On s'efforcera donc de refléter la diversité de ces courants, tout en s'attachant particulièrement à examiner les conclusions du courant orthodoxe, qui détient la préséance et inspire largement les politiques économiques menées aujourd'hui dans le monde.

---

<sup>4</sup> Commentant cette phrase, J. Fayolle écrit : « dans les millions de chômeurs il n'y a pas que des personnes non qualifiées, même si elles y tiennent une large part, et on ne voit pas pourquoi l'argument du chômage ne pourrait pas être invoqué à l'encontre d'autres catégories de main-d'œuvre immigrée » (Fayolle, 1999, p. 196)

<sup>5</sup> Ou, dans une version provenant de la droite de la « droite républicaine », ces propos du député Daniel Colin (Ass. Nat., séance du 17/12/1996, JO, p. 8449) : « Osons avancer une hypothèse : si 10 % des 500 millions de jeunes Africains que l'Afrique comptera en 2025 venaient tenter leur chance en Europe chaque année, ce sont entre 30 et 50 millions d'Africains qui arriveraient, soit la population d'un pays comme l'Espagne, c'est dire l'ampleur du problème que nous avons à gérer ».

Par ailleurs, les mécanismes économiques mobilisés par l'arrivée d'un courant d'immigrants dans un pays sont variés, et il importe de prendre en considération les principaux d'entre eux, sans se limiter à ceux qui viennent en premier à l'esprit. C'est l'intérêt de la théorie économique que de permettre à la fois d'analyser les impacts partiels, et d'embrasser l'ensemble des conséquences d'un phénomène sur l'équilibre économique global. Quels sont donc les principaux mécanismes à l'œuvre sur le marché du travail en présence d'un afflux d'immigrants<sup>6</sup> ? Tout d'abord, l'immigration a un effet sur le nombre total d'habitants : avant d'être des travailleurs, les immigrants sont des hommes, des femmes ou des enfants. L'augmentation de la population a, en soi, des effets économiques potentiels qu'on peut analyser.

Ainsi les immigrants sont tous des consommateurs. Par ce biais, leur arrivée a un impact sur le marché des produits, qui va se répercuter sur le marché du travail en accroissant la demande de travail par les entreprises.

Les immigrants sont évidemment aussi (mais pas tous) des travailleurs. Ils accroissent donc la population active, et notamment l'offre de travail salarié, ce qu'on appelle aussi les « ressources en main d'œuvre ». Par ce biais, l'immigration modifie à la fois le volume total de richesses créées dans l'économie nationale, et surtout leur répartition entre les différentes catégories sociales (ou « facteurs de production », dans la terminologie orthodoxe). Cet effet redistributif est, on le verra, l'une des motivations principales des entreprises dans leur recours à la main d'œuvre étrangère.

Mais -sauf hasard improbable- les immigrants, en moyenne, n'ont pas les mêmes caractéristiques que les autochtones. Age, sexe, qualification, expérience professionnelle ne sont pas identiques entre les deux populations. L'immigration va donc affecter non seulement le volume de l'offre de travail, mais sa structure. L'impact sur la main d'œuvre autochtone sera lui aussi probablement différencié. C'est là que peuvent intervenir des effets de « substitution » (les immigrants entrant en « concurrence » avec la main d'œuvre autochtone, grâce par exemple à leur acceptation de salaires inférieurs) ou de « complémentarité » (les immigrants remplissant les postes de travail dédaignés par les autochtones), dont les conséquences sur le chômage seront fort différentes.

Tous ces effets -et d'autres, sans doute d'importance moindre- jouent simultanément, dans des sens contradictoires, et avec des délais différents : l'impact à court terme de l'immigration peut différer considérablement de l'impact à long terme, certains mécanismes d'action immédiate s'effaçant sous l'effet d'autres mécanismes plus lents ou de contre-tendances déclenchées par les effets de court terme. Par exemple, une baisse des salaires relatifs des travailleurs peu qualifiés, enregistrée à court terme suite à un flux de migration, peut inciter les autochtones à accroître leurs qualifications : à long terme le creusement des inégalités de salaires sera résorbé par un accroissement de l'offre relative de travail qualifié.

C'est pourquoi il est extrêmement difficile d'apporter des réponses claires et définitives à la question de l'impact économique de l'immigration. L'étude des différents mécanismes en jeu et de leur importance empirique relative permet néanmoins d'éclairer un peu le débat. Toutefois, avant de pouvoir analyser l'impact de l'immigration sur le marché du travail des

---

<sup>6</sup> En règle générale, on parle ici « d'immigrants » quand on s'intéresse aux conséquences de l'arrivée de nouveaux immigrants, et non pas directement aux problèmes d'intégration ou de discrimination des populations immigrées présentes sur le territoire national. On reviendra (*infra*) sur les problèmes de terminologie.

pays d'accueil, il faut s'interroger sur les causes de ces migrations. Traditionnellement l'analyse économique des migrations distingue les facteurs de « répulsion » (qui poussent les personnes à quitter leur pays d'origine) et les facteurs « d'attraction » (qui les attirent vers certains pays d'accueil). L'accent mis, dans l'explication des phénomènes migratoires, plutôt sur l'une ou l'autre de ces séries de facteurs, influence le diagnostic sur les mécanismes essentiels à l'œuvre, et donc sur les effets finaux de l'immigration. Pour aller vite, les théories qui privilégient les facteurs de « répulsion » tendent à des conclusions plus pessimistes que celles qui accordent plus d'importance aux facteurs « d'attraction ». Car ces dernières prédisent que l'immigration s'ajustera au moins en partie aux changements des besoins en main d'œuvre du système productif d'accueil, alors que les premières n'intègrent guère un tel mécanisme régulateur. C'est pourquoi il est utile de commencer par un bref survol des théories des migrations internationales.

## **II. 1 Les théories des migrations internationales : un survol**

Les théories des migrations internationales distinguent deux types de courants migratoires. Les grands courants de réfugiés sont provoqués par des effondrements politiques et sociaux majeurs, ou des persécutions systématiques subies par des populations particulières pour des raisons diverses. Ils mettent en mouvement de vastes ensembles de populations et se concentrent sur de courtes périodes de temps ; le plus souvent ils concernent des populations pauvres et s'effectuent, pour cette raison même, entre pays limitrophes ; une exception majeure étant l'émigration vietnamienne et cambodgienne, dont une fraction significative s'est produite vers les Etats-Unis dans les années 70-80. Ainsi l'immense majorité des réfugiés africains (Nigériens, Ethiopiens, Rwandais, etc....) sont restés en Afrique ; les réfugiés Afghans au Pakistan, etc.<sup>7</sup> La politique récente du HCR tend même à organiser ces déplacements minimums et à garantir des statuts temporaires plutôt que ceux reconnus par la Convention de Genève.

Les courants de travailleurs, eux, se déroulent sur des périodes beaucoup plus longues, et peuvent concerner des pays très distants. On s'intéressera naturellement, dans ce dossier, à ces derniers courants, qui sont en pratique de loin les plus importants aujourd'hui dans le cas français<sup>8</sup>.

Pourquoi des travailleurs choisissent-ils d'émigrer ? Pourquoi les courants migratoires, une fois établis, tendent-ils à se perpétuer ? En particulier, est-il exact de dire que la meilleure façon de réduire la « pression migratoire » des pays du Sud est de favoriser leur développement pour que leurs citoyens n'aient plus intérêt à émigrer ? Une synthèse proposée par Massey *et alii*, [1993] permet de faire un tour d'horizon des principales théories des migrations internationales<sup>9</sup>.

### ***II.1.1 - Le déclenchement des migrations***

---

<sup>7</sup> Les statistiques du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) indiquent qu'en 1995, sur un total de 14,4 millions de réfugiés, l'Afrique en comptait 6,7 millions, l'Asie 5 millions et l'Europe 1,8 million, dont 1 million pour la seule Allemagne et 150 000 pour la France.

<sup>8</sup> Cela pourrait changer si la crise algérienne s'aggravait et si un droit d'asile était accordé plus largement qu'aujourd'hui aux ressortissants algériens.

<sup>9</sup> Les citations ci-dessous, sauf indication contraire, sont extraites de cet article de référence qui figure dans le recueil d'articles édité par Robin Cohen, *Theories of Migration*, Elgar, Cheltenham, 1996.

La théorie économique, on le sait, est riche de courants de pensée divers, qui partent de prémisses différentes et parviennent à des conclusions souvent contrastées. Il n'en va pas différemment en matière de migrations, notamment pour l'explication de leur déclenchement. Sans prétention à l'exhaustivité, on évoquera ici quatre courants théoriques, les deux premiers se situant dans le champ de la théorie « standard », les deux derniers parmi les courants « hétérodoxes ».

### *i - L'approche néo-classique*

Développée initialement par Lewis [1954] et Harris et Todaro [1970], cette théorie se rapproche du sens commun spontané : les travailleurs migrent parce qu'ils sont pauvres chez eux et qu'ils préféreraient l'être moins dans un pays développé. C'est le modèle du type « répulsion - attraction » (*push-pull* en anglais), qui constitue le « B-A-BA » de la théorie économique standard des migrations.

Au niveau macro-économique, « les migrations internationales, comme les migrations internes, sont provoquées par des différences géographiques entre l'offre et la demande de travail. Les pays richement dotés en travail relativement au capital ont un salaire d'équilibre bas, alors que les pays où le travail est rare relativement au capital ont un salaire de marché élevé. Le différentiel de salaire qui en résulte provoque le déplacement de travailleurs du pays à bas salaires vers le pays à hauts salaires. (...) A l'équilibre le différentiel international de salaires reflète seulement le coût, monétaire et psychologique, de la mobilité internationale » [Massey *et al.*, p. 433].

Mais ce modèle, qui semble le bon sens même, n'a qu'une valeur scientifique relative car il n'a guère de pouvoir prédictif et est largement contredit par l'expérience. « La tendance du modèle *push-pull* à être appliqué aux flux constatés dissimule son incapacité à expliquer pourquoi des mouvements similaires ne se produisent pas en provenance d'autres pays également pauvres, ou pourquoi les sources d'émigration se concentrent dans certaines régions et non dans d'autres, à l'intérieur d'un même pays » [p. 607]. Selon deux autres auteurs, « s'il fallait prendre au sérieux les théories *push-pull*, les courants les plus intenses d'émigration devraient provenir d'Afrique équatoriale ou de pays aussi misérables ; à l'intérieur de ces pays, les migrants devraient provenir des régions les plus pauvres. Si nous devons prendre les modèles d'offre-demande à la lettre, les migrations devraient suivre, avec un décalage, le cycle économique, et décliner ou s'interrompre pendant les récessions (...). Ces généralisations (...) ont été constamment démenties par les recherches empiriques » [Portes et Borocz, 1989, p. 625].

On peut certes dire qu'en général, les migrations se produisent de pays pauvres vers des pays riches : mais il n'y a pas là une théorie des migrations, car une telle généralité n'explique pas pourquoi les migrations se produisent à un moment et pas à un autre, depuis un pays donné et non depuis un autre (à niveau de revenu équivalent), vers un pays et non vers un autre. L'introduction des « coûts de migration » peut améliorer la capacité prédictive du modèle, mais il est en général impossible de mesurer les « coûts psychologiques » que doivent supporter les migrants qui abandonnent leur pays.

Au niveau micro-économique, le modèle *push-pull* repose sur des comportements individuels « rationnels » au sens de la théorie économique standard : « les migrants potentiels évaluent les coûts et avantages de se déplacer vers différentes destinations internationales alternatives, et émigrent là où le rendement net escompté de la migration est le plus élevé compte tenu de leur horizon temporel. Le rendement escompté pour chaque période future est obtenu en considérant les revenus correspondant au niveau de qualification de la personne dans le pays de destination, et en les multipliant par la probabilité d'obtenir un emploi là-bas (...). On déduit ensuite de ce revenu espéré celui qu'on s'attend à obtenir dans son pays d'origine (le revenu observé multiplié par la probabilité d'emploi), et la différence est cumulée sur une période de 0 à n années, incluant un facteur d'actualisation qui reflète la plus grande utilité de l'argent gagné aujourd'hui par

rapport à celui qu'on gagnera dans l'avenir. » [p. 434]. Si le rendement net escompté est positif, l'individu migre : il va alors là où le rendement escompté est le plus élevé. Par rapport à l'approche macro-économique, on notera que le taux de chômage intervient dans la décision individuelle.

Un autre argument souvent évoqué pour prédire une inévitable intensification des flux migratoires est la « pression démographique » : la croissance démographique beaucoup plus rapide des pays du Sud inciterait, comme par un phénomène thermodynamique d'égalisation des pressions de deux gaz mis en contact, à un accroissement de l'émigration vers le Nord. Or cette hypothèse suppose que la croissance démographique provoque en général une baisse du revenu par tête, ce qui est loin d'être démontré (*cf infra*). Au plan empirique, rien n'indique que le taux d'accroissement de la population du pays d'émigration soit un facteur explicatif de l'intensité des flux d'émigration, comme l'indique encore une récente étude allemande [Rotte et Vogler, 1998].

Ce modèle permet de faire des hypothèses pour expliquer pourquoi, dans un pays d'émigration, certains individus choisissent d'émigrer plutôt que d'autres, vers certains pays plutôt que vers d'autres. Toutefois « la valeur prédictive du modèle est faible » [Cogneau et Tapinos, 1997], ce qui le rend peu utile dans la conception de politiques en la matière.

## *ii - La « nouvelle économie des migrations »*

Inaugurée notamment par l'article de Stark et Bloom [1985], cette théorie se situe dans le cadre de ce que Olivier Favreau [1986] appelle la « théorie standard élargie » : elle abandonne les hypothèses les plus caricaturales du modèle standard pour donner plus de réalisme à la modélisation, sans renoncer toutefois à la méthode « individualiste » selon laquelle les phénomènes économiques résultent entièrement des interactions entre agents micro-économiques. La « nouvelle économie des migrations » ne part pas d'un individu, isolé au milieu de marchés parfaits, et qui maximiserait son revenu en disposant d'une information complète et instantanée sur les perspectives d'emploi et de salaire dans son pays et dans les pays d'accueil potentiels. Elle considère au contraire que les migrations résultent de décisions collectives prises dans des situations d'incertitude et d'imperfections des marchés. « Les décisions de migration ne sont pas prises par des agents isolés, mais par des ensembles plus larges de personnes liées entre elles -surtout des familles et des ménages-, dans lesquelles les agents agissent collectivement non seulement pour maximiser leur revenu, mais aussi pour minimiser les risques et pour relâcher les contraintes qui proviennent de diverses limites des marchés, au delà du marché du travail » [Massey *et al.*, p. 436].

En effet les marchés d'assurance, pour les populations rurales qui représentent la grande majorité des habitants, sont peu ou pas développés dans les pays d'émigration ; il s'agit notamment :

- des marchés de l'assurance des récoltes : en cas de calamité naturelle la survie même du ménage est menacée, faute d'institutions adéquates de mutualisation des risques ;
- des marchés de « futurs » : en cas de chute des cours des produits agricoles, il n'y a pas de garantie de prix pour les récoltes, et les revenus peuvent subir de très fortes fluctuations ;
- de l'assurance chômage : en cas de perte d'emploi salarié suite par exemple à une chute de la production ou des prix, aucun revenu de remplacement n'est versé ;
- des marchés de capitaux : les institutions d'épargne ne sont pas fiables, le risque de spoliation est permanent, ce qui limite les capacités d'épargne et d'investissement : il existe un rationnement du crédit.

Pour surmonter les risques liés à ces insuffisances des institutions locales, les familles peuvent choisir de diversifier leurs activités en envoyant l'un de leurs membres à l'étranger. Même s'il ne gagne pas plus qu'au pays, ce revenu sera soumis à des risques différents, et des compensations pourront s'établir, par exemple entre une mauvaise année au village et une bonne année pour l'émigré.

Les différentiels de revenu entre pays d'émigration et d'accueil ne sont plus une condition nécessaire de la décision de migration ; au contraire les préoccupations d'assurance contre l'incertitude poussent les ménages à s'engager à la fois dans des activités internes risquées (innovations, entreprise) et vers l'émigration : « le développement économique des régions d'émigration ne réduit pas nécessairement les pressions à l'émigration » [id, p. 439]. Car les ménages qui accroissent leurs ressources au pays sont aussi ceux qui sont susceptibles de mener cette stratégie complexe de diversification des risques ; au contraire les ménages les plus pauvres ne peuvent même pas financer le départ de l'un de leurs membres.

Dans ce cadre, et contrairement aux prédictions du modèle néo-classique originel, le développement des pays du Sud n'est pas, du moins à court et moyen terme, de nature à réduire l'intensité des migrations : « les transformations structurelles de l'économie favorisent la propension à émigrer » [Cogneau et Tapinos, 1997]. Une étude récente estime à environ 4 000 \$ par habitant le niveau de revenu à partir duquel la croissance économique dans les pays d'émigration va réduire la propension de leurs ressortissants à émigrer [Faini, 1996]<sup>10</sup>. Une autre étude concernant l'immigration vers l'Allemagne trouve une relation croissante entre revenu national par tête et émigration pour les pays africains, et une relation en « U inversé » pour l'Asie [Rotte, Vogler, 1998] : aucun pays d'Afrique n'est encore arrivé au stade où la croissance interne commence à réduire l'émigration.

A l'inverse le simple constat d'un écart croissant de richesses entre le Nord et le Sud, par exemple, ne permet pas de prédire une intensification des pressions migratoires. Certes, à long terme, le rattrapage économique tarit l'émigration, comme le montrent les exemples de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal, devenus depuis peu des pays d'immigration : ceci explique la relation en « U inversé » entre émigration et développement. Mais dans l'intervalle -« qui peut représenter plusieurs décennies » [Cogneau et Tapinos, 1997]- il faut s'attendre à une poursuite, voire une accélération des migrations.

### *iii - La théorie du dualisme du marché du travail*

Cette théorie s'oppose elle aussi à la théorie néo-classique conventionnelle, mais elle le fait en attribuant le rôle déterminant à la demande de travail émanant des entreprises des pays d'accueil. « Selon Piore (1979), l'immigration n'est pas causée par des facteurs de répulsion (*push*) dans les pays d'origine (bas salaires ou chômage élevé), mais par des facteurs d'attraction (*pull*) dans les pays d'accueil (un besoin chronique et inévitable de travailleurs étrangers). » [Massey *et al.*, p. 441].

En effet, dans les pays d'accueil, les hiérarchies de salaires sont aussi des hiérarchies de prestige. « Si les employeurs veulent attirer des travailleurs pour des emplois situés au bas de l'échelle, ils ne peuvent se contenter d'élever les salaires. Si les salaires les plus faibles sont augmentés, il en résultera de fortes pressions pour une augmentation équivalente des salaires aux autres niveaux de la hiérarchie ». D'où une « inflation structurelle », et une forte incitation à faire venir des travailleurs étrangers, non

---

<sup>10</sup> Le Maroc se situe aujourd'hui à 2000 \$ et la Tunisie à 3000 \$ / habitant.

sensibles (du moins au début) aux exigences de statut social des sociétés d'accueil. Les immigrants sont des *target earners*, des travailleurs qui visent un objectif précis (accumuler suffisamment d'argent pour construire une maison, lancer une affaire ou acheter une terre chez eux). Ils acceptent donc les emplois considérés comme « dégradants » dans les sociétés d'accueil.

En outre les entreprises segmentent le marché du travail : les méthodes intensives en capital sont utilisées pour satisfaire la partie prévisible de la demande, et les méthodes intensives en travail pour la partie imprévisible. Dans le premier segment (« primaire ») les travailleurs sont stables et relativement bien payés. Dans le deuxième (« secondaire ») ils sont précaires et mal payés. Les travailleurs autochtones fuient le segment secondaire, considéré comme dégradant ; les femmes désirent désormais des carrières équivalentes à celles des hommes, et les jeunes veulent poursuivre leurs études. Les entreprises ont donc un besoin structurel d'immigration pour pourvoir les postes de travail dans ce secteur sans déclencher de spirale des salaires.

Ce schéma correspond aux politiques d'immigration des entreprises françaises dans les années soixante : des recruteurs étaient envoyés par les constructeurs automobiles au Maroc et en Algérie pour alimenter les usines en main-d'œuvre obéissante et bon marché ; les employeurs de l'agriculture, du bâtiment ou de la confection profitaient eux aussi de ces courants migratoires. « La migration issue d'anciennes colonies et le système des « travailleurs invités » (*gastarbeiter*) ont été les deux formes majeures de l'émigration de travailleurs vers l'Europe occidentale dans l'après-guerre. Ces deux phénomènes appuient, chacun à sa manière, l'idée selon laquelle ces flux ne s'expliquent pas par l'arriération en elle-même. (...) 500 à 600 agences de recrutements de travailleurs ouest-allemandes opéraient dans le bassin méditerranéen à la fin des années soixante » [Portes et Borocz, 1989, p. 609].

Cette analyse, proposée par Piore à la fin des années soixante-dix, a perdu de son actualité pour le cas européen. Depuis le début de la crise économique des années soixante-dix, la perspective a changé : l'immigration de travail est très réduite, la proportion de travailleurs non qualifiés dans le système productif décline rapidement. Pourtant certains auteurs ont adapté la théorie du dualisme du marché du travail aux évolutions observées. Depuis 1975, les politiques de gestion de la main d'œuvre ont connu une inflexion radicale. Au lieu de concentrer les salariés dans de grandes unités de production, avec des emplois stables, des tâches strictement définies et une hiérarchie omniprésente (comme dans l'après-guerre), les entreprises ont choisi la voie de la flexibilité. Diminution rapide des effectifs des établissements, recours systématique à la sous-traitance en cascade (avec des cercles concentriques autour du donneur d'ordre), développement de l'emploi précaire, tout a été fait pour flexibiliser les conditions d'usage de la main d'œuvre dans son ensemble. Autrement dit, les « marchés primaires » ont été largement entamés, et la main d'œuvre a été progressivement « secondarisée ». Dans ce nouveau contexte, au tournant des années quatre-vingt, le développement de la sous-traitance s'est fait en partie par un recours à la main d'œuvre immigrante (de préférence illégale). La vraie ou fausse sous-traitance et le travail au noir étaient plus faciles à faire accepter par des salariés étrangers illégaux, grâce à la menace permanente de non renouvellement des titres de séjour, qui les rend plus malléables. Dans les années quatre-vingt les étrangers, plus « souples », moins syndiqués, plus « court-termistes », ont donc été utilisés comme cobayes des politiques de précarisation : « en fournissant le modèle d'un nouveau rapport employeur-salarié, l'emploi d'étrangers sans titre a ouvert la voie à un mode de régulation sociale exactement inverse de celui qui prédominait dans la phase antérieure », ce que Claude-Valentin Marie appelle l'« avènement du salarié néo-libéral » [Marie, 1997] (*cf.*

*infra*).

Comme l'explique un économiste libéral, « la France paie sous la forme d'une immigration non négligeable la rigidité de son mode de formation des salaires réels due à l'existence du SMIC, de dispositifs de « protection de l'emploi », d'un système d'indemnisation du chômage plutôt généreux et de bien d'autres facteurs, notamment le niveau du RMI. C'est à ces rigidités qu'il faut s'attaquer si l'on souhaite réduire l'immigration » [Courrier P.L., 1997] : on ne saurait mieux dire que l'immigration correspond à des facteurs « *pull* », c'est-à-dire aux besoins des employeurs de disposer d'un personnel plus flexible.

#### *iv - L'approche par « l'économie monde »*

Cette approche, inspirée du cadre théorique marxiste, prend encore davantage de recul par rapport aux phénomènes de migrations pour les situer dans des évolutions globales et de long terme. Selon I. Wallerstein [1974] et M. Castells [1989], ce sont des facteurs socio-historiques de grande ampleur qui provoquent les courants migratoires, et non des micro-décisions individuelles ou d'entreprises particulières. « La pénétration des relations économiques capitalistes dans des sociétés périphériques non capitalistes crée une population mobile disposée à émigrer » [Massey *et al.*, p. 444]. « A mesure que la terre, les matières premières et le travail dans les régions périphériques deviennent des marchandises, des flux migratoires en découlent inévitablement ». Car « la substitution de l'agriculture marchande à l'agriculture de subsistance sape les relations économiques et sociales traditionnelles ; l'utilisation d'intrants modernes produit des récoltes à haut rendement et à bas prix, qui évincent les producteurs non capitalistes des marchés » [*id.*]. De même la salarisation d'un nombre croissant de paysans, pour les besoins des mines, puis des entreprises multinationales, « sape les formes traditionnelles d'organisation économique et sociale basées sur des systèmes de réciprocité et des rôles fixés d'avance, et crée des marchés du travail basés sur de nouvelles conceptions individualistes, sur le gain privé et sur le changement social. Ces tendances favorisent vraisemblablement la mobilité géographique du travail dans les régions en développement, avec souvent des conséquences internationales » [*id.*, p. 445]. C'est donc la déstructuration des sociétés du Sud, par le colonialisme puis le néocolonialisme, qui « libère » une main-d'œuvre qui va alimenter les marchés du travail des pays du Nord.

Les destinations de ces travailleurs ne résultent pas de calculs économiques d'individus rationnels, mais des liens historiquement tissés entre métropole et semi-colonies : « la mondialisation des échanges crée des liens matériels et idéologiques avec les pays d'où sont originaires les capitaux ». Les liens matériels se constituent autour des moyens de transport et de commerce international ; les liens idéologiques proviennent du pouvoir de pénétration des modèles culturels et sociaux des pays économiquement dominants. Les « villes globales », où se concentrent les richesses et les capitaux, attirent des flux d'immigrants pour remplir les milliers d'emplois peu qualifiés nécessaires, que les travailleurs autochtones tendent à refuser. « Finalement les migrations internationales n'ont guère de rapport avec des écarts de salaire ou de taux de chômage : elles découlent de la dynamique de la pénétration des marchés et de la structure de l'économie globale » [*id.*, p. 448]. A l'ère de la mondialisation accélérée des échanges, économiques et financiers, au moment où les forces du marché pénètrent l'ensemble des pays de la planète sous l'impact des politiques libérales « d'ajustement structurel » et y détruisent les protections traditionnelles, cette approche théorique estime largement illusoire le projet des pays riches d'inverser la tendance à la mobilité internationale croissante des hommes. Sans nier l'intérêt d'une analyse historique globalisante, on peut cependant regretter que ce courant soumette rarement ces hypothèses à des vérifications empiriques concluantes.

## ***II.1. 2 - La perpétuation des mouvements migratoires***

Une fois les courants de migration établis, ils tendent à se reproduire d'eux-mêmes au cours du temps, même quand les conditions qui leur ont donné naissance changent ou disparaissent. Plusieurs approches théoriques rendent compte de cette perpétuation :

### *i - La théorie des réseaux*

Les premiers migrants constituent des ressources pour les candidats futurs à l'émigration : les réseaux qu'ils constituent forment un « capital social sur lequel les personnes peuvent s'appuyer pour trouver un emploi à l'étranger » [Hugo, 1981]. « Une fois un certain seuil atteint, l'expansion des réseaux réduit les coûts et les risques de l'émigration, ce qui provoque une hausse du taux d'émigration, ce qui à son tour renforce les réseaux, etc. » [Massey *et al.*, p. 449]. Les migrations sont donc des processus auto-entretenus. « Plus que des calculs de gains individuels c'est l'insertion des personnes dans des réseaux qui contribue à expliquer les différences dans les propensions à émigrer et le caractère durable des flux migratoires » [Portes et Borocz, 1989, p. 612].

### *ii - La théorie « institutionnelle »*

Une fois les courants d'immigration enclenchés, des opportunités économiques apparaissent pour aider les candidats à l'émigration à réaliser leur projet, à contourner les éventuelles barrières ou restrictions mises en place par les pays d'accueil. Les filières d'immigration constituent un secteur d'activité hautement rentable. « Puisque ce marché souterrain crée des conditions propices à l'exploitation et à l'oppression, apparaissent également des organisations humanitaires dans les pays d'accueil, pour assurer le respect des droits et améliorer la situation des migrants légaux et illégaux » [Massey *et al.*, p. 450]. A la longue, les filières souterraines et les organisations humanitaires « constituent de nouvelles formes de capital social sur lesquelles les migrants peuvent s'appuyer pour accéder aux marchés du travail étrangers » [*id.*, p. 451].

### *iii - La « causalité cumulative » [Myrdal, 1957]*

« Chaque migration modifie le contexte social dans lequel les décisions ultérieures de migration sont prises, généralement d'une manière qui accroît les probabilités de migrations supplémentaires ». Plusieurs mécanismes sont à l'œuvre dans le déclenchement d'une causalité cumulative :

- Imitation : les premiers émigrés envoient des ressources au pays ou reviennent avec des économies qui accroissent les inégalités et introduisent des frustrations parmi les familles dont aucun membre n'a encore émigré, favorisant ainsi l'émigration ultérieure.
- Distribution des terres : les émigrés achètent des terres qu'ils exploitent peu, diminuant la demande de travail agricole et favorisant ainsi l'émigration.
- Techniques agricoles : les émigrés utilisent des techniques plus intensives en capital, diminuant ainsi encore la demande de travail agricole.
- Changement culturel : les migrations deviennent un rite de passage, et ceux qui n'y ont pas réussi sont considérés comme paresseux et indésirables.

- Capital humain : l'émigration étant un processus sélectif, les mieux éduqués et les plus productifs sont ceux qui émigrent en premier ; ceci ralentit la croissance économique du pays d'émigration et accélère celle des pays d'accueil, ce qui renforce les incitations à l'émigration. En outre le développement de l'éducation dans les pays d'émigration accroît les rendements escomptés de l'émigration, et favorise donc cette dernière.
- Stigmatisation : dans les pays d'accueil les emplois occupés de façon croissante par des immigrants sont étiquetés comme non désirables par les autochtones, qui les fuient, renforçant ainsi le recours des employeurs à l'immigration.

Ce survol de littérature permet de montrer la complexité des phénomènes en jeu : les « pressions migratoires » ne s'expliquent simplement par l'écart de richesse entre Sud et Nord que dans la théorie néo-classique élémentaire, qui apparaît singulièrement réductrice par rapport à la diversité des facteurs en cause. Cette théorie rudimentaire a d'ailleurs été abandonnée au profit des approches plus complexes évoquées ci-dessus : il apparaît ainsi clairement, aussi bien au plan théorique qu'au plan empirique, que le développement des pays d'émigration n'est pas, dans un premier temps qui peut s'étendre sur plusieurs décennies, un facteur de ralentissement de l'émigration, bien au contraire. Ce n'est que lorsque les niveaux de revenu par tête ont atteint un degré de convergence suffisant entre pays d'émigration et pays d'accueil que les flux migratoires peuvent ralentir, voire s'inverser (comme dans le cas de l'Europe du Sud).

## **II.2 - L'impact des migrations sur le marché du travail des pays d'accueil**

On va ici encore examiner comment les divers courants de l'analyse économique rendent compte de cet impact. De façon (excessivement) simplificatrice, on opposera à nouveau l'approche orthodoxe d'inspiration néo-classique et l'approche hétérodoxe.

### ***II.2.1 - L'approche néo-classique***

Dans les modèles théoriques de l'économie standard, l'impact de l'immigration sur le marché du travail s'analyse comme l'effet d'un « choc » sur le volume d'un « facteur de production » - le travail, voire le travail peu qualifié. Comme on l'a dit, les effets sont en réalité multiples : sur la population totale, sur la demande finale, sur l'offre relative de travail par rapport au capital (et éventuellement au travail qualifié), sur l'emploi et le chômage, sur la répartition des revenus...

#### *i - L'impact d'une croissance de la population totale*

L'idée selon laquelle, toutes choses égales par ailleurs, en période de chômage élevé, un afflux de personnes supplémentaires ne peut qu'accroître le chômage, est sans doute vraie si l'on parle du *nombre* de chômeurs, mais dénuée de fondement si l'on se réfère au *taux* de chômage. En effet, s'il est probable que certains des nouveaux arrivants se retrouveront au chômage et accroîtront ainsi le nombre total de chômeurs, rien ne dit qu'en soi, une hausse de la population totale (sans modification de sa structure par âge et qualification) implique une

hausse de la *proportion* de chômeurs. Il n'y a aucune corrélation, à l'échelle comparative internationale, entre la population totale d'un pays et son taux de chômage ; pas plus qu'entre la population active et le taux de chômage. La raison en est évidente : si les nouveaux arrivants ont exactement les mêmes comportements que les anciens en matière d'activité, d'épargne et de consommation, de fécondité, etc., leur arrivée ne fait qu'augmenter l'échelle de l'économie, sans modifier ses paramètres fondamentaux.

Il est possible qu'à court terme, en cas d'afflux rapide et massif, le capital installé et les infrastructures collectives soient insuffisants, et que leur ajustement demande quelques années pendant lesquelles la productivité des facteurs serait quelque peu affectée. Mais à long terme « on observe une remarquable corrélation entre la croissance de la population active et celle de l'emploi », quand on compare par exemple les évolutions dans les différents pays de l'OCDE entre 1973 et 1996 [Freyssinet, 1998, p. 53] ; « Les Etats-Unis et le Japon, qui ont aujourd'hui des taux de chômage sensiblement inférieurs à celui de la France, ont connu une croissance nettement plus rapide de leur population active ». En longue période (1973-1996), on observe une remarquable corrélation entre les deux grandeurs (population active et taux de croissance de l'emploi). « Ces résultats sont incompatibles avec la thèse selon laquelle la croissance du chômage serait une simple conséquence de celle des ressources de main d'œuvre » [Freyssinet, 1998, p. 54]. « Selon les travaux empiriques, les taux d'accroissement démographique et les taux de chômage ne sont pas corrélés » [Horlacher et Heligman, 1991, p. 342].

Plus généralement le lien entre croissance démographique et croissance économique est loin d'être univoque, contrairement à une opinion courante selon laquelle la croissance démographique des pays du Sud serait un obstacle majeur à leur développement<sup>11</sup>. Il y a même, au contraire, des raisons théoriques de penser que l'accroissement de la population pourrait former un cercle vertueux avec la croissance économique. En effet, l'augmentation de la taille des marchés permet de profiter à plein des avantages de la division du travail et des économies d'échelle, accroissant donc la productivité. « Étant donné l'absence d'effet négatif à court et moyen terme, et l'existence d'effets positifs à long terme, il est raisonnable de conclure que l'effet à long terme sur le revenu des autochtones de l'accroissement de la population -en particulier par l'immigration- est positif (...). (*Ceci est dû surtout à l'effet sur la productivité*) qui est la somme d'un effet d'apprentissage, de la création de connaissances supplémentaires, et d'économies d'échelle de diverses sortes » [Simon, 1989, p. 206].

Dans une synthèse de la littérature spécialisée, Horlacher et Heligman [1991] concluent que « les nombreuses études sur données nationales concernant à la fois l'expérience historique de l'Europe occidentale et l'expérience plus moderne des régions sous-développées d'aujourd'hui, n'ont pas été en mesure de prouver l'existence d'une relation statistique significative, que celle-ci soit positive ou négative, entre les transformations économiques et les mouvements démographiques » [p. 335]. Blanchet [1991] montre qu'au cours du processus de transition démographique la corrélation entre croissance démographique et économique peut être positive dans une première phase (baisse de la mortalité et hausse de la fécondité), puis négative dans une deuxième phase (ralentissement de la baisse de la mortalité et baisse de la fécondité), avant de devenir nulle dans le régime stationnaire. Au total, qu'il s'agisse des pays riches ou des pays pauvres, rien ne permet d'affirmer qu'un accroissement de population ait un impact négatif sur le niveau de vie ou l'emploi.

---

<sup>11</sup> Citons cette déclaration de quarante chefs d'Etat représentant plus de la moitié de la population mondiale : « si cette croissance de la population sans précédent se poursuit, la nourriture, le logement, les soins médicaux, l'éducation, les ressources naturelles et les débouchés en matière d'emploi feront défaut aux générations futures », (Fonds des Nations Unies pour les Activités en Matière de Population, 1985, in Population, 11(11) : 1 ; cité par Horlacher et Heligman, 1991, p. 331).

## *ii - L'impact de l'immigration sur les marchés des biens et services*

Les immigrés constituent avec leurs familles un élément de la demande finale<sup>12</sup>. Julian Simon, auteur américain d'un ouvrage de synthèse sur la question, énonce un petit théorème sur le lien immigration - chômage : « s'il y a du chômage pour les autochtones, l'immigration le réduira dès que le rapport entre la consommation moyenne d'un immigrant et celle d'un autochtone excède le rapport entre la probabilité d'emploi d'un immigrant et celle d'un autochtone » [Simon, 1989, p. 215]. En effet, dans ce cas, l'immigration accroît le volume de la demande finale (donc de la demande de travail par les entreprises, c'est-à-dire de l'emploi) davantage que celui de l'offre de travail totale : il en résulte un accroissement de la demande de travail autochtone. Ce théorème repose certes sur une représentation très simplifiée du fonctionnement de l'économie, et ne peut être utilisé sans précautions. Toutefois dans le cas français, le taux de chômage des étrangers non communautaires est près de trois fois supérieur à celui des Français ; leur consommation n'est pas suffisamment faible pour que l'effet net transitant par le marché des biens et services puisse être négatif. On peut d'ailleurs observer que la hausse du taux de chômage des étrangers a été plus rapide que celle des Français entre 1975 et 1990, alors que leur niveau de consommation s'est plutôt rapproché de celui de l'ensemble des ouvriers [Moutardier, 1991] : cette évolution renforce encore la présomption d'un impact positif de la présence des immigrés sur le chômage des Français. La prédominance de l'immigration de regroupement familial au cours des vingt dernières années rend encore plus probable que l'effet net de l'immigration sur la demande de travail autochtone soit positif : car les épouses et enfants des immigrants sont d'abord des consommateurs, avant de devenir éventuellement plus tard des offreurs de travail.

### **Encadré 5 - Les effets économiques dépressifs d'un départ massif d'étrangers : une illustration empirique**

Une étude sur la région de Montbéliard fournit une illustration concrète des effets du départ des immigrés via la baisse de la demande de biens et services [Mamet, 1987]. Cette région est marquée par la mono-industrie avec la firme Peugeot. Les réductions d'effectifs dès la fin des années soixante-dix touchent davantage les immigrés (les effectifs passent de 40 000 à 23 500 entre 1979 et fin 1986, le nombre des travailleurs immigrés de 8 500 à 2 700). Cette baisse s'explique d'abord par le renvoi immédiat en 1979 des immigrés employés comme intermédiaires et par une première opération « retour au pays » en 1980 qui ne rencontre pas l'effet escompté.

Mais c'est entre 1984 et 1986 qu'une opération d'envergure va être menée. A une prime de l'Etat d'autres aides sont ajoutées les unes aux autres : aide au déménagement, billet de retour par avion pour l'intéressé et sa famille, indemnité correspondant à 66 % des droits aux ASSÉDIC, indemnité de licenciement, prime supplémentaire de Peugeot. Cette prime au retour qui peut paraître mirifique, de 100 000 à 140 000 F suivant la situation familiale et l'ancienneté, a un revers de taille : l'intéressé perd tous ses droits sociaux acquis, notamment la retraite. Dans un climat de chômage, de racisme larvé et de menaces (tracts...), l'opération rencontre un certain succès. Avec les familles ce sont près de 7 000 immigrés qui quittent la région de Montbéliard entre 1984 et 1986, soit plus de 5 % de la population. Ce départ a un effet désastreux pour de nombreuses activités, effet d'autant

<sup>12</sup> Il n'est d'ailleurs sans doute pas décisif, à cet égard, que les immigrés consomment leurs revenus en France ou les épargnent pour les envoyer à leurs familles au pays : on observe en effet, plus particulièrement dans le cas du Maghreb, que les francs ainsi exportés sont largement utilisés pour alimenter le commerce d'import-export (à partir notamment de Marseille), ce qui induit un flux de commandes pour le commerce français.

plus visible qu'il est rapide :

- le nombre de logements vides s'accroît de 979 entre 1985 et 1986. Les organismes HLM ont près de 3 000 logements vacants. Si le départ des immigrés n'est pas la seule cause, le secteur du bâtiment et des travaux publics perd 1 000 emplois en 5 ans.

- à la rentrée 1985, l'Inspection académique enregistre une chute de plus de 2 000 enfants inscrits dans les écoles. Les chiffres de la préfecture font apparaître que le nombre d'enfants de moins de 16 ans est passé de 9 849 à 6 992 au cours de l'année 1985. Cela se traduit par de nombreuses suppressions de postes.

- c'est certainement dans le commerce et les services que les suppressions d'emploi induites sont les plus importantes. Une enquête auprès des commerçants réalisée par des élèves du collège des Buis à Valentigney conclut à de très fortes baisses de chiffre d'affaires dans les supermarchés, boulangeries, boucheries, bureaux de tabac, pressing...

- les moyens financiers des communes sont touchés par la diminution de la taxe d'habitation et de la dotation générale de fonctionnement, toutes deux liées au nombre d'habitants. Au total, les effets sont très négatifs pour l'économie de la région.

### *iii - L'impact de l'immigration sur l'offre et la rémunération des facteurs de production<sup>13</sup>*

#### *iii.1 - à court terme*

Dans l'approche néo-classique, les entreprises combinent des « facteurs de production » (capital et travail) avec une technologie déterminée, pour produire les biens et services vendus ensuite sur le marché. En général plusieurs technologies sont possibles pour fabriquer un bien particulier : certaines emploient relativement beaucoup de capital et peu de travail (techniques « capitalistiques » ou « intensives en capital »), d'autres au contraire utilisent surtout du travail (secteurs de main-d'œuvre ou « intensifs en travail »). Les entreprises vont, quand elles ont le choix, retenir la technique qui leur garantit le moindre coût, et donc le meilleur profit. Si un facteur devient cher relativement à un autre, des entreprises vont probablement abandonner, si elles le peuvent, la technologie qui emploie intensivement le premier pour adopter une technologie qui fait davantage appel au second. En termes techniques, l'accroissement du prix relatif d'un facteur de production favorise sa substitution par un autre facteur. Mais ces possibilités de substitution entre facteurs sont limitées par le nombre restreint de technologies disponibles. Cas extrême, si une seule technologie est possible pour produire un bien déterminé, le prix relatif des facteurs de production n'aura aucune importance pour déterminer les quantités utilisées : on dira alors que ces facteurs sont strictement complémentaires<sup>14</sup>. A l'inverse, si une infinité de technologies sont possibles, chacune combinant différentes proportions de facteurs, une faible variation des prix relatifs entraîne une variation correspondante (mais en sens inverse) des quantités employées : les facteurs sont alors dits parfaitement substituables et leurs prix sont égaux.

Deux facteurs ne sont pas nécessairement entièrement substituables ou totalement complémentaires l'un par rapport à l'autre ; en fait dans la plupart des cas, ils sont imparfaitement substituables (ou partiellement complémentaires) : quand leurs prix relatifs

<sup>13</sup> Ce paragraphe s'appuie largement sur la synthèse de Jayet (1998).

<sup>14</sup> Notons que le terme de « technologie » employé par les économistes est particulièrement vague : il désigne toute combinaison de facteurs dans une proportion fixe. Ainsi, si les autochtones refusent certains emplois tel celui d'éboueur, la « technologie » du ramassage d'ordures sera composée de camions et de travailleurs immigrants, qui constitueront alors deux facteurs complémentaires entre eux et par rapport à la main d'œuvre autochtone.

varient, les quantités employées varient bien en sens inverse, mais plus ou moins fortement que les prix, selon que leur « élasticité de substitution » est supérieure ou inférieure à 1. La complémentarité ou la substituabilité sont donc affaire de degré, non de nature.

*A priori* l'immigration représente une hausse exogène (c'est-à-dire venant de l'extérieur, dans ce cas de l'étranger) de la quantité de l'un des facteurs de production, le travail. Mais le facteur travail est souvent considéré par les économistes comme un bien non homogène : il existe plusieurs sortes de travail qui possèdent des qualités et des prix différents. Au minimum, on distingue le travail qualifié et le travail non qualifié ; pour les études sur l'impact de l'immigration, celle-ci est considérée comme une hausse de l'offre de travail non qualifié. Certaines études distinguent une catégorie spécifique, le travail immigrant.

Si l'offre (la quantité disponible sur le marché) d'un facteur de production, par exemple le travail non qualifié, augmente alors que l'offre des autres facteurs reste stable, ce facteur deviendra relativement moins rare : si les prix et les salaires sont flexibles, il verra en général son prix baisser. Les salaires des travailleurs non qualifiés baisseront alors tous, jusqu'à ce que tous soient employés. Les entreprises emploieront donc au final davantage de main-d'œuvre (non qualifiée) : la production augmentera.

Les économistes néo-classiques démontrent alors que si les marchés fonctionnent de façon parfaite, le surcroît de production permis par l'immigration ne sera pas entièrement absorbé par la rémunération des nouveaux venus<sup>15</sup> : un « surplus de l'immigration » permettra aux autres facteurs de s'enrichir, dans la mesure où ils sont complémentaires au travail non qualifié. Un afflux de main d'œuvre immigrante, majoritairement non qualifiée, a donc pour conséquence théorique d'accroître la rentabilité du capital, ainsi que, probablement, les salaires relatifs des travailleurs qualifiés par rapport aux non qualifiés. La main d'œuvre non qualifiée (ou la main d'œuvre immigrante, quand elle est traitée de façon spécifique par les modèles) verra son salaire relatif diminuer puisque, toutes choses égales par ailleurs, son offre relative augmente sous l'impact de l'immigration. « L'immigration réduit le prix des facteurs avec lesquels la main d'œuvre immigrante est parfaitement substituable, a un effet ambigu sur le prix des facteurs avec lesquels la main d'œuvre immigrante est imparfaitement substituable, et accroît la rémunération des facteurs avec lesquels elle est complémentaire » [Friedberg et Hunt, 1995]. Si les salaires des travailleurs non qualifiés sont rigides à la baisse (par exemple en présence d'un SMIC), c'est leur chômage qui augmentera.

Un courant théorique plus récent, d'inspiration néo-classique mais modernisé [Layard, Nickell, Jackman, 1991], admet que les marchés, et en particulier le marché du travail, ne sont pas concurrentiels : le « chômage d'équilibre » résulte de la confrontation d'une demande de travail marquée par des comportements monopolistes des entreprises et d'une offre de travail caractérisée par un pouvoir de négociation syndical. Dans ces modèles, dits de « théorie de la négociation », l'immigration peut apparaître comme un moyen de diviser le front syndical et de réduire les prétentions salariales des travailleurs autochtones : en tirant vers le bas l'ensemble des salaires, l'immigration aura pour effet de diminuer le « chômage d'équilibre » (du moins si elle ne ralentit pas trop la croissance de la productivité du travail). Là encore l'immigration accélérera la croissance économique.

---

<sup>15</sup> En effet le salaire de ceux-ci, comme de l'ensemble des non-qualifiés, s'établira au niveau de la productivité marginale du dernier arrivé ; la productivité marginale du travail étant décroissante, l'écart entre productivité marginale et productivité moyenne permettra de dégager un surplus que pourront s'approprier les autres facteurs (capital et travail qualifié), dont le prix aura augmenté par suite de leur rareté relative plus grande.

Ainsi, pour tous les économistes d'inspiration néo-classique, l'immigration accroît le bien-être social global<sup>16</sup>, mais surtout, provoque une redistribution des revenus en faveur du capital et du travail très qualifié (les facteurs les plus complémentaires au travail des immigrants), et en défaveur des travailleurs non qualifiés ou des immigrants plus anciens (dans les modèles qui distinguent deux catégories de non qualifiés, autochtones et immigrants). Cet effet redistributif de l'immigration pourrait expliquer pourquoi ce sont souvent les entreprises qui vont chercher les migrants ou qui s'opposent aux restrictions à l'immigration, alors que les travailleurs les moins qualifiés, qui se sentent le plus concurrencés par les migrants, y sont le plus hostiles.

Toutefois ces mécanismes théoriques évoqués se limitent à une vision statique et de court terme ; en outre leur pertinence théorique doit être validée par une confrontation empirique avec les données, qui seules permettent de juger de leur importance réelle (*cf. infra*, encadré 7 « Le cas américain »). Or la quasi totalité des études empiriques de la question concluent que les effets de l'immigration sur les salaires et le chômage des autochtones sont négligeables, et qu'ils sont très faibles (mais non nuls) sur les salaires et le chômage des immigrants eux-mêmes. C'est vrai aux Etats-Unis, et la seule étude française sur la question [Garson *et al.*, 1987] obtient un résultat similaire : « les groupes de main-d'œuvre étrangère sont plutôt complémentaires à la main-d'œuvre nationale et substituables entre eux » [Tribalat *et al.*, p. 216]. Par conséquent, « un retour massif des travailleurs étrangers entraînerait rapidement une élévation importante des coûts salariaux de beaucoup d'entreprises et une chute de leur rentabilité » [id].

#### **Encadré 6 - Un point de vue d'économiste libéral sur l'immigration**

Lors des débats qui ont fait rage autour des lois Debré, puis Chevènement, bien peu d'économistes ont pris la parole en s'appuyant sur les acquis de leur discipline. Une exception notable est celle de Paul-Louis Courier, « pseudonyme d'un haut fonctionnaire », qui présentait dans « Le Figaro » du 4/09/1997 « une approche économique de l'immigration » :

« Il est étonnant de constater, dans le débat actuel sur l'immigration, combien les économistes se font peu entendre. Pourtant il existe une abondante littérature sur le sujet (...). En premier lieu, les immigrants présentent un certain nombre de caractéristiques intéressantes du point de vue de l'économiste. Par exemple, leur taux de natalité est sensiblement plus élevé que celui des nationaux, ce qui corrige l'externalité négative due à la faible natalité des nationaux. Autre point important, les immigrants tendent à être des contributeurs nets au budget de l'Etat et des organismes de sécurité sociale. (...). Par ailleurs, on rend généralement les immigrants responsables de la baisse de l'intensité capitaliste et, *in fine*, de la baisse des salaires réels des nationaux. Cette affirmation est particulièrement fallacieuse. En effet, il appartient aux autorités du pays d'accueil de faire progresser l'investissement par une politique monétaire et budgétaire avisée, ce qui devrait avoir pour effet de faire progresser l'intensité capitaliste, la productivité par travailleur et finalement les salaires réels, que ce soit ceux des nationaux ou des immigrants. (...) En outre, l'effet négatif de l'immigration sur les salaires réels est plus que compensé par les gains en revenus des actions qu'une utilisation plus intensive du capital permet (...)

Un deuxième problème est posé par la baisse du niveau des classes scolaires que la présence de nombreux enfants immigrants peut entraîner. La solution à ce problème réside dans une adaptation du système éducatif proposée de longue date par Milton Friedman. Il s'agirait de créer des chèques éducation qui, associés au libre choix des parents quant à

<sup>16</sup> Dans la mesure toutefois où elle n'a pas un impact trop fort sur l'aggravation des inégalités : car si celles-ci interviennent pour beaucoup dans la mesure du bien-être social, l'immigration peut s'avérer négative à cet égard.

l'établissement scolaire de leurs enfants, permettraient de réduire les effectifs des classes à faible niveau et d'adapter la pédagogie en fonction du nombre et du niveau des élèves (...)

A dire vrai la présence d'une population immigrée que certains jugent trop importante n'est que la contrepartie des rigidités qui caractérisent notre marché du travail. La France paie sous la forme d'une immigration non négligeable la rigidité de son mode de formation des salaires réels due à l'existence du SMIC, de dispositifs de « protection de l'emploi », d'un système d'indemnisation du chômage plutôt généreux et de bien d'autres facteurs, notamment le niveau du RMI. C'est à ces rigidités qu'il faut s'attaquer si l'on souhaite réduire l'immigration ».

### *iii.2 - et à moyen-long terme*

Les conclusions théoriques ne valent toutefois que dans les modèles en équilibre partiel de court terme : à moyen-long terme, si l'on prend en compte les rétroactions du système économique sur lui-même, l'effet de l'immigration devient largement indéterminé. Car ce n'est qu'à court terme que l'offre des autres facteurs (travail qualifié et capital) demeure inerte, et que l'immigration modifie les volumes relatifs de l'offre. Mais à moyen-long terme les travailleurs et les épargnants vont prendre en compte les signaux adressés par les marchés (l'accroissement de la rentabilité des études et du capital). Ainsi les travailleurs autochtones des régions d'immigration, dont les salaires ou l'emploi seraient touchés par la concurrence des migrants, vont eux-mêmes changer de région [Greenwood et Hunt, 1995] : les effets déjà très faibles enregistrés au niveau local seront ainsi à terme dilués dans l'ensemble de l'économie. De même, le différentiel de salaires (et/ou de chômage) entre qualifiés et non qualifiés s'accroissant, les autochtones vont investir davantage dans la formation, pour acquérir les qualifications dont le rendement s'est accru. A long terme ceci va accroître l'offre de main d'œuvre qualifiée et réduire le différentiel de salaire (et/ou de chômage). Enfin, même si le taux de profit augmente grâce à l'immigration, des capitaux viendront s'investir pour en bénéficier, ce qui tendra à ramener la rentabilité à son niveau initial... Car si les capitaux sont parfaitement mobiles, leur rémunération est fixée sur les marchés internationaux, et ne dépend pas de l'immigration dans un pays particulier. *In fine*, la rémunération du capital reviendra à son niveau de départ ; ce seront alors les travailleurs autochtones qui récupéreront le surplus de l'immigration.

La théorie néo-classique, avec ses mécanismes spontanés de rééquilibrage par le libre jeu des marchés, aboutit donc à prévoir une absence d'effets durables de l'immigration sur le marché du travail. Pour le court-moyen terme, elle fait jouer un rôle primordial à la distinction « substituabilité-complémentarité » : dans le premier cas, l'immigration pourrait, au moins à court terme, déplacer la main-d'œuvre autochtone et aggraver son chômage, mais dans le second, elle serait entièrement bénéfique à l'économie du pays d'accueil. Les études empiriques américaines, de loin les plus développées, montrent un degré très large de complémentarité entre main-d'œuvre immigrante et autochtone, et amènent à des conclusions optimistes sur l'effet économique des migrations (*cf* encadré 7).

On peut toutefois s'interroger sur cette focalisation sur la question de la substituabilité : de toutes façons, même si l'on montrait l'existence d'une forte substituabilité entre les deux catégories, l'immigration ne serait pas - et serait même peut-être encore moins - un problème pour l'économie et les travailleurs autochtones. En effet les mécanismes macro-économiques favorables évoqués (impact sur la productivité via les effets d'échelle et sur la demande

finale) jouent d'autant plus que les immigrants ont des caractéristiques de qualification, de productivité et de salaires proches de celles des autochtones, c'est-à-dire d'autant plus que la substituabilité est forte entre ces deux catégories. Autrement dit, l'arrivée d'immigrants très différents (« complémentaires ») accroît la richesse nationale et les revenus des autochtones, mais l'immigration de travailleurs en tous points semblables aux nationaux (« substituables ») n'a aucune raison d'introduire des déséquilibres. Les économistes néo-classiques n'auraient-ils pas tendance à se polariser sur la question de la substituabilité par manque de vision macro-économique ?

### **Encadré 7 - Le cas américain : une investigation systématique**

Les économistes américains, à la différence des européens, ont été nombreux à s'interroger sur l'effet de l'immigration sur le marché du travail. Le National Bureau of Economic Research (NBER), un organisme fédéral de financement de la recherche économique, a coordonné en 1988 un vaste programme d'études sur l'impact économique de l'immigration, coordonné par Abowd et Freeman. Le NBER a financé un ensemble impressionnant d'études statistiques afin d'éclairer le débat social autour de ces questions. La problématique initiale traite à la fois des impacts de l'immigration, du commerce extérieur et de l'investissement étranger, phénomènes liés à l'ouverture croissante de l'économie américaine sur l'extérieur au cours des années 70-80.

La méthodologie des travaux consiste surtout à étudier ce qui se passe dans les secteurs ou les régions selon l'intensité des flux migratoires ou commerciaux qu'ils connaissent, pour tenter d'en inférer l'impact de ces flux. En comparant par exemple l'évolution des salaires dans des villes à forte proportion d'immigrés, et dans d'autres situées à l'écart des flux migratoires, les économistes peuvent espérer quantifier l'impact de ces flux. Le choix explicite a été fait de ne pas utiliser des modèles d'équilibre général, qui décrivent les impacts globaux et de long terme, mais de tenter de cerner les effets de court terme du commerce et de l'immigration sur le bien-être des catégories a priori les plus susceptibles d'être affectées par l'internationalisation du marché du travail (les immigrés eux-mêmes, anciens et nouveaux, et les catégories autochtones avec lesquelles ils rentrent éventuellement en concurrence). Quelques-uns des principaux résultats du programme de recherche du NBER sont résumés ci-après.

#### **Immigration et offre de travail**

Les flux d'immigration enregistrés ont connu une hausse constante depuis la Seconde Guerre mondiale ; dans les années quatre-vingt l'immigration légale a contribué pour 25 % à l'accroissement démographique du pays (contre 13 % dans les années soixante). Elle ne représente pourtant, en stock, que 6,2 % de la population totale et 6,7 % de la population active en 1980 [Borjas et Freeman] ; (le chiffre de 9,3 % pour 1988 est cité par Borjas, Freeman et Katz). Le changement de politique d'immigration en 1965 (passage d'une immigration de travailleurs qualifiés, plutôt européens, suivant la fixation de quotas, à une immigration de regroupement familial et de travailleurs peu qualifiés) a contribué à cette accélération des flux d'immigration.

L'estimation de la population immigrée non enregistrée amène à augmenter un peu ces estimations : les flux réels ont représenté 38 % de l'accroissement démographique et le stock 6,8 % de la population totale et 7,3 % de la population active en 1980. Cette estimation est réalisée par Borjas, Freeman et Lang [in Abowd et Freeman] par recoupement de différentes méthodes : étude de la mortalité et de la natalité aux USA des personnes « nées mexicaines », étude du nombre d'arrestations par la patrouille des frontières en tenant compte de l'évolution de ses moyens d'action, enquêtes menées sur des petits échantillons. A noter que l'opération de régularisation des sans papiers (*illegal aliens*) menée en 1986 a concerné plus de 3 millions de personnes (*Immigration Reform and Control Act*), et que l'*Immigration Act* de 1990 prévoit un accroissement des flux d'immigration légale au cours des années quatre-vingt-dix, tout en renforçant la répression de l'immigration illégale.

L'origine des immigrants s'est également fortement transformée : plus de la moitié (53 %) venaient d'Europe dans les années cinquante, mais seulement 11 % dans les années quatre-vingt, la part des latino-américains passant de 25 à 42 % et celle des asiatiques de 5 à 42 % [Borjas et Freeman]. Malgré l'ouverture croissante de l'économie américaine (le taux d'ouverture passant de 5 à 13 % entre les années cinquante et quatre-vingt), la proportion de personnes travaillant dans des secteurs exposés est tombée de 33 % à 21 % entre 1960 et 1987 du fait de la montée de la part des services dans le PIB [Abowd et Freeman]. Concernant l'investissement étranger, sa part dans l'investissement total est passée de 0,4 % en 1960 à 9,2 % en 1988 : c'est évidemment là que l'internationalisation est la plus radicale.

Les taux de pénétration varient considérablement d'un secteur industriel à l'autre mais guère d'une région à l'autre, alors que l'inverse se produit pour la proportion d'immigrants. D'où les stratégies de recherche généralement employées par les chercheurs : des comparaisons intersectorielles pour évaluer l'effet du commerce, et inter-régionales pour évaluer l'impact de l'immigration (qui se concentre notamment à New-York, Miami, Los Angeles et El Paso) [Abowd et Freeman]. Les femmes et les immigrants sont concentrés dans les mêmes secteurs (industriels ou non), qui connaissent généralement des déficits commerciaux quand ils sont industriels [*id.*].

### **Les déterminants de la mobilité**

Les modèles théoriques prédisent l'existence d'une « auto-sélection » dans le processus migratoire : les travailleurs provenant de pays où règnent de fortes inégalités salariales tendent à s'auto-sélectionner parmi les moins productifs ou moins qualifiés de leur pays. Dans le cas américain, le changement de politique d'immigration en 1965 a affaibli l'attractivité des USA pour les migrants à fort potentiel [Borjas, in Abowd et Freeman]. Ramos [in Borjas et Freeman] confirme que les Portoricains qui « émigrent » vers le continent sont parmi les moins qualifiés, et que ceux qui retournent à Porto-Rico sont plutôt parmi les plus qualifiés des migrants.

Les immigrants sont mobiles à l'intérieur du pays, mais leur mobilité ne les amène pas à se répartir également dans toutes les régions, bien au contraire. La tendance des immigrants à se concentrer dans certaines zones géographiques n'est pas contrebalancée par l'effet des incitations économiques comme les différences inter-régionales de taux de chômage ou de protection sociale [Bartel et Koch, in Abowd et Freeman]. On peut y voir une confirmation de la théorie des réseaux évoquée ci-dessus.

### **L'impact sur le marché du travail : des résultats classiques...**

Dans une approche essentiellement empirique et en coupe instantanée (sur le recensement de 1980), l'étude de LaLonde et Topel est particulièrement intéressante : l'accroissement du flux d'immigrants aurait un impact faible et négatif sur les salaires des immigrés déjà présents (un doublement de l'immigration provoquerait une baisse de 3 % de leurs salaires), et un effet encore plus faible, voire indiscernable, sur les salaires des Noirs ou des Hispano-Américains [LaLonde et Topel] ; les immigrés depuis trente ans et plus ne seraient pas affectés par ce phénomène. Les effets sur l'emploi sont nuls. Au total les auteurs concluent que « les immigrants sont facilement absorbés par le marché du travail américain » [p. 190]. Il est à noter que ce type de résultat est courant dans les études du même type menées durant les années soixante-dix et quatre-vingt [OCDE, 1997].

Cependant il semble que les salariés « autochtones » peu qualifiés soient en partie déplacés des secteurs qui emploient le plus des immigrants vers d'autres secteurs ; le recours à l'immigration semble permettre alors à certains secteurs de résister mieux que d'autres au déclin [Altonji et Card, in Abowd et Freeman]. Selon cette étude, le recours à l'immigration serait plus une alternative à l'automatisation ou à la disparition du secteur qu'à l'emploi de travailleurs autochtones. L'immigration peut avoir un effet sur le commerce extérieur, et en partie se substituer aux importations, les bas salaires acceptés par les immigrants peuvent rendre rentables des activités qui seraient autrement délocalisées ou supprimées, et remplacées par des importations. En France, l'industrie de l'habillement dans le Sentier est un exemple de ce genre.

Altonji et Card confirment que l'accroissement de l'immigration a un effet légèrement dépressif sur les salaires des autochtones les moins qualifiés : un accroissement d'un

point de la proportion d'immigrants dans la population réduirait les salaires de ceux-ci de 0,3 à 1,2 % (l'incertitude est grande sur la valeur du coefficient). Là encore, l'effet sur l'emploi est nul. Il faut remarquer que les modèles prédisent que si l'ajustement ne peut se faire sur les prix (par exemple du fait d'un salaire minimum), il se fera sur les quantités (c'est à dire le volume d'emploi) [p. 208].

### **... mais pas unanimes**

Les résultats classiques et rassurants de LaLonde et Topel sont contestés par un deuxième rapport du NBER, publié un an plus tard, et qui rassemble des études dont la synthèse est faite par Borjas et Freeman : ils notent que, selon le travail de Filer [in Borjas et Freeman], les « autochtones » semblent quitter les zones où l'immigration s'accroît fortement, ce qui « étalerait » les répercussions de cette immigration sur le territoire et empêcherait d'en saisir les effets par une comparaison inter-régionale (du type de l'étude LaLonde et Topel). L'étude de Borjas, Freeman et Katz [in Borjas et Freeman] se situe directement au niveau macro-économique : les auteurs estiment que l'accroissement du déficit commercial dans les années quatre-vingt (qui représente une « offre implicite de travail non qualifié ») et la hausse de l'immigration ont provoqué une augmentation de l'offre de travail non qualifié d'environ 30 % [p. 232]. Ce choc sur l'offre de travail expliquerait de 30 à 50 % de l'accroissement des inégalités de salaires aux USA entre 1980 et 1988 : « le pouvoir explicatif de ces facteurs est de grandeur similaire à celui d'autres variables qui ont récemment fait l'objet d'études, comme la baisse du taux de syndicalisation de la main d'œuvre américaine » [p. 215]. Notons que ce calcul repose sur une simulation macro-économique où l'élasticité des salaires relatifs par rapport à l'offre relative de travail est supposée être égale à -0,7, ce qui peut être considéré comme élevé : un paramètre plus faible réduirait l'ampleur de l'effet. Les conclusions de Borjas, Freeman et Katz sont critiquées implicitement par l'OCDE qui ne les trouve pas « suffisamment cohérent(e)s » avec le reste de la littérature empirique [OCDE, 1997].

Au total, il semble plausible que des flux aussi massifs d'immigration « non qualifiée » (le critère ici étant le niveau scolaire) aient eu un impact sur l'offre relative de travail non qualifié, et par là, de façon significative mais faible, sur les salaires relatifs. Bien que les auteurs divergent sensiblement sur l'ampleur de cet effet, l'accroissement des inégalités salariales aux USA pourrait pour partie s'expliquer par l'accroissement de l'immigration : la stagnation du salaire minimum tout au long des années quatre-vingt a permis cet affaissement des bas salaires. En revanche aucun effet sur l'emploi ne peut être observé. Il faut noter à nouveau que ce sont les immigrés eux-mêmes qui sont le plus concurrencés par les nouveaux migrants. Il est clair que la situation française (avec la chute des flux d'immigration et la hausse du salaire minimum réel) se situe à l'opposé, ce qui empêche évidemment toute généralisation des enseignements du cas américain. Des études spécifiques seraient utiles, à condition de prendre pleinement en considération les particularités institutionnelles françaises.

### **Encadré 8 - Libéralisme économique et libéralisme politique : la difficile cohérence**

La théorie économique libérale, on l'a montré, ne voit que des avantages à l'immigration. Pourtant la cohérence libérale est parfois mise à la rude épreuve des phobies xénophobes. Témoin cet extrait d'une interview de Pascal Salin, Président de la Société du Mont Pèlerin, le temple de l'ultra-libéralisme international (fondé par l'économiste autrichien Hayek en 1947) :

« En tant que libertarien, je suis favorable à la libre circulation des personnes. La France a bénéficié de l'immigration depuis très longtemps. Les immigrés ont contribué pendant longtemps à notre civilisation. Pour moi la liberté des individus est très importante parce que la source ultime de la richesse est l'esprit humain. Les sociétés sont diminuées lorsqu'elles restreignent le droit de circulation. Mais en France c'est impossible. Nous ne vivons pas dans un monde libertarien. Les droits de propriété ne sont pas respectés. Nous avons un énorme Etat-Providence. Aujourd'hui nous avons une énorme quantité d'immigration mais de très faible qualité. Les gens qui viennent ont de faibles revenus et de faibles qualifications. Ils reçoivent des aides publiques. Au bout du compte, ils prélèvent plus sur la société qu'ils n'apportent, ce qui complique énormément le sujet. C'est vrai qu'en France les règles sont très strictes. Mais les immigrés ont appris à les

manipuler. Des gens viennent pour les prestations sociales en prétendant qu'ils ont des problèmes politiques chez eux. Ils disent avoir besoin de rassembler leur famille, mais ils rassemblent des familles où ils ont déjà plusieurs femmes (...). Des millions de personnes viennent sans autorisation et apprennent à manipuler le système. Après dix ans et plus, on ne peut plus les renvoyer. Le problème de l'immigration est toujours très délicat en France, il n'y a pas de solutions simples, même d'un point de vue libertarien ».

*in* « Pascal Salin, un Autrichien à Paris », Austrian Economics Newsletter, volume 16, n° 2, summer 1996.(traduction CERC-Association).

### ***II.2.2 - Les approches hétérodoxes***

Les économistes hétérodoxes qui se penchent sur la question de l'immigration le font avec des présupposés et des outils théoriques très différents de ceux des néo-classiques. Mais curieusement, leurs conclusions sont souvent assez proches : l'immigration n'a pas pour effet d'aggraver le chômage, bien au contraire ; elle est utilisée par le capital pour accroître son taux de profit au détriment des salariés -immigrés ou non.

C'est clairement le type de conclusions auxquelles parviennent les théoriciens de l'« économie-monde » (*cf. supra*), proches de la tradition marxiste d'analyse de l'impérialisme : pour ces courants, l'immigration reflète la capacité du capital à déstructurer les relations traditionnelles des pays de la périphérie, à étendre sans cesse davantage la sphère des rapports économiques marchands, et à reproduire par là même « l'armée industrielle de réserve », cette masse de travailleurs au chômage ou sous-employés qui font pression sur les salaires des travailleurs employés dans les pays du Centre. Certes les conclusions politiques tirées de ces analyses sont fort différentes de celles des libéraux : alors que ces derniers se réjouissent que la présence des immigrants accélère la « flexibilisation » des relations de travail et amène les autochtones à réviser à la baisse leurs prétentions salariales, les marxistes vont au contraire dénoncer le démantèlement des conquêtes ouvrières et exiger le respect de la législation du travail et des règles collectives acquises par les luttes syndicales et politiques du mouvement ouvrier. Ils préconiseront l'égalité de traitement entre immigrants et autochtones, et la répression contre les employeurs de main-d'œuvre illégale. Mais son impact redistributif est, dans les deux cas, au centre de l'analyse économique de l'immigration.

#### *i - Substitution ou complémentarité : une question mal posée*

Du côté des hétérodoxes, ce sont sans doute les théoriciens du dualisme (ou de la segmentation) du marché du travail qui ont analysé de plus près les phénomènes migratoires et leurs conséquences sur le marché du travail des pays d'accueil. On a vu (*cf. supra*) que les motifs de recours à la main-d'œuvre immigrante se sont modifiés avec le passage d'une période d'expansion et de pénurie de main-d'œuvre à une période de chômage de masse : dans le premier cas, il s'agissait de « créer une certaine détente sur le marché du travail et résister à la pression sociale » en faveur des hausses de salaires (G. Pompidou, Premier ministre, déclaration à l'Assemblée Nationale en 1963), ou de contourner « les inconvénients de la rigidité de la structure de la main-d'œuvre en France » [Massenet, 1962, cité par Marie, 1996]. Dans la période ouverte par le choc pétrolier, l'immigration clandestine a permis d'expérimenter des formes nouvelles de précarisation des contrats de travail : « le développement des formes d'emploi précaires a pu s'appuyer sur l'existence d'immigrés en situation irrégulière » [Tribalat *et al.*, p. 200]. La

« clandestinisation » de toute immigration nouvelle et la fragilisation juridique des immigrés déjà présents rendent ces travailleurs particulièrement dociles<sup>17</sup>. Dans un cas (instrument de lutte contre les revendications salariales) comme dans l'autre (outil de la flexibilisation), l'immigration a pour fonction de réduire le coût du travail et d'accroître la rentabilité des entreprises : orthodoxes et hétérodoxes convergent sans conteste sur ce point.

Toutefois les approches hétérodoxes en terme de segmentation amènent à juger que la question de nature complémentaire ou substituable de la main-d'œuvre immigrante est en réalité mal posée. Dans la mesure où l'immigration est fondamentalement déterminée par les besoins du système productif, les immigrants sont forcément complémentaires à la main-d'œuvre autochtone<sup>18</sup>, sans quoi les entreprises ne les rechercheraient pas particulièrement pour certaines fonctions. Autrement dit, si les immigrants étaient en tous points semblables aux autochtones, il n'y aurait pas d'immigration induite par la demande de travail des entreprises. Toute la difficulté est de rendre compte de la dynamique du passage de « l'immigrant », par nature « complémentaire » par rapport aux salariés autochtones, à « l'immigré » installé et devenu « substituable » car non distinguable des autres travailleurs pour toutes les caractéristiques économiques pertinentes (qualification, productivité, aspirations salariales).

Les immigrés, au cours des années quatre-vingt, ont pu servir de cobayes aux politiques flexibles de gestion de la main-d'œuvre, qui se sont ensuite étendues à des catégories plus vastes de la population active (jeunes, femmes...). Deux processus ont contribué à conserver aux immigrés leur caractère de complémentarité par rapport à la main-d'œuvre autochtone : l'immigration clandestine, et la fragilisation juridique, voire même la « clandestinisation » des immigrés résidents<sup>19</sup>. Les immigrés anciens avaient en grande partie perdu leurs caractéristiques spécifiques sur le marché du travail : mais certains ont pu être re-transformés en « immigrants » précaires, donc « complémentaires », par le biais de l'insécurité juridique qui pèse sur eux notamment pour le renouvellement des titres de séjour. D'autres ont été exclus du marché du travail par les licenciements et les restructurations industrielles. Pendant le passage de l'ancien au nouveau régime des relations de travail, anciens immigrés et nouveaux immigrants ont pu être mis en concurrence avec les franges les moins qualifiées de la main-d'œuvre autochtone : selon ce que Tribalat *et al.* appellent une « interprétation dynamique de la théorie de la segmentation » [p. 208], les autochtones sont passés dans certains secteurs d'une traditionnelle complémentarité relativement aux immigrés, à des positions de concurrence directe. Des segments entiers du « segment secondaire » peuvent alors être « re-nationalisés », comme dans le secteur de la propreté urbaine : ainsi la Mairie de Paris, depuis 1982, a progressivement mais complètement substitué de la main-d'œuvre française aux éboueurs immigrés [Viprey, 1998, p. 227]. Ces immigrés n'étaient plus suffisamment « complémentaires » aux yeux de leur employeur, notamment parce qu'ils avaient mené dans les années soixante-dix des grèves assez dures.

A mesure que la précarité gagne une fraction croissante du salariat, et que s'étend la figure du « salarié néo-libéral » [Marie, 1997], flexible et disponible à tout moment indépendamment

---

<sup>17</sup> Au cours des vingt-cinq dernières années, l'évolution globale de la législation ainsi que les pratiques préfectorales ont plutôt abouti à une fragilisation juridique croissante d'une partie des populations immigrées, notamment pour les nouveaux migrants ainsi que pour ceux, en nombre croissant, qui se voient refuser leur demande de renouvellement de titre. A contrario, la carte de dix ans créée en 1984 a permis à la majorité des étrangers, ceux installés de longue date, de sortir d'une situation de précarité juridique (voir la troisième partie sur l'évolution de la législation des étrangers).

<sup>18</sup> Sauf cas de pénurie de main-d'œuvre

<sup>19</sup> « Je me demande si les meilleurs immigrés, ce ne sont pas ceux qui sont en situation irrégulière. Ils se tiennent à carreau, tandis que les autres abusent souvent de notre hospitalité, de la Sécurité sociale, etc. » (Mallen P.L., in Dupaquier (1998), p. 97).

de son origine nationale, la complémentarité entre immigrants et autochtones redevient la règle, mais selon de nouvelles lignes de clivage. Expulsés de l'industrie, les immigrants tendent à être de plus en plus employés dans les services, surtout les services peu qualifiés et l'intérim (*cf. supra*, I). Ce ne sont pas les mêmes dans un cas et dans l'autre : les immigrés âgés, licenciés de l'industrie, demeurent massivement chômeurs ou deviennent (pré-)retraités, tandis que d'autres, plus jeunes, plus souvent des femmes, plus souvent illégaux (du fait de la suspension officielle de l'immigration de travail), sont appelés à d'autres endroits du système productif. Globalement l'affectation sectorielle des immigrants a été modifiée : ils restent concentrés dans les petites et moyennes entreprises, dans le bâtiment et les travaux publics, mais leur emploi (et notamment celui des femmes) s'est développé dans le nettoyage industriel, dans les services domestiques, dans l'industrie de l'habillement. Dans un contexte où les statuts des salariés ont connu des remises en cause parfois importantes, les autochtones sont amenés à accepter des emplois qu'ils refusaient autrefois, mais les immigrants continuent à occuper des postes que les Français n'acceptent toujours pas, étant donné les conditions encore dégradées imposées par les employeurs (emplois au SMIC sans perspectives de carrière, avec des temps partiels courts, de fortes pénibilités, une grande instabilité des contrats ...).

#### **Encadré 9 - Immigrés, immigrants, autochtones : de quelques difficultés terminologiques**

L'analyse économique de l'immigration repose sur l'opposition entre « autochtones » et « immigrants » - dichotomie différente de celle, juridique, entre « nationaux » et « étrangers ».

Toute la difficulté est de définir cette population « autochtone » : il ne s'agit pas seulement des nationaux Français, mais des étrangers et des immigrés qui résident depuis suffisamment longtemps pour avoir perdu les caractéristiques qui, sur le marché du travail, les distinguaient nettement des nationaux de souche plus ancienne. Ces caractéristiques concernent le niveau de qualification, ainsi que le type de comportements et d'aspirations en matière de taux d'activité, de salaires, de conditions de travail, etc. Le terme « autochtone », tout à fait impropre mais utilisé faute de mieux, désigne, en négatif, les personnes qui ne sont pas des « immigrants ». Autrement dit les « immigrants » sont encore largement « complémentaires », alors que les immigrés de longue date se sont largement « autochtonisés », même s'ils souffrent de discriminations à l'embauche qui provoquent leur sur-chômage. (Par ailleurs on parle ici « d'étrangers » quand on fait référence à des données statistiques issues de sources distinguant les personnes selon leur nationalité).

En général les « immigrants » sont étrangers et les « autochtones » sont Français, alors que les « immigrés » peuvent être, juridiquement, étrangers ou Français, et, économiquement, immigrants ou autochtones. Des fluctuations dans le vocabulaire employé sont à peu près inévitables dans la mesure où la frontière entre « immigrants » (complémentaires) et « immigrés autochtones » (substituables) est, comme on l'a vu, très mouvante dans le temps.

L'analyse des effets économiques de l'immigration doit être distinguée de celle de l'intégration des populations immigrées et de leurs descendants. A partir du moment où les immigrés ou leurs enfants ont acquis une résidence stable et des racines familiales et culturelles en France, ce n'est plus la question de leur complémentarité, mais celle de leur insertion sur le marché du travail et des discriminations qui l'entravent, qui prend le devant de la scène. Car à long terme les processus d'intégration, voire d'assimilation, tendent à ce que les immigrés, et encore plus leurs enfants, deviennent non-distinguables des autochtones (« substituables »). Des travaux récents [Tribalat, 1997] montrent que, alors que l'intégration culturelle est en bonne voie, la question des discriminations devient

centrale dans la problématique de l'intégration économique, en particulier des jeunes d'origine maghrébine. La montée des phénomènes de violence urbaine dans les quartiers à forte concentration de familles issues de l'immigration et à fort taux de chômage montre assez l'urgence de traiter le problème de la discrimination dans l'accès à l'emploi.

## *ii - La « substitution »... des immigrés par les nationaux*

Le cas des éboueurs parisiens, particulièrement explicite et spectaculaire, est sans doute loin d'être isolé. Depuis le début des années quatre-vingt, beaucoup d'entreprises qui avaient massivement recouru à l'emploi d'étrangers, ont changé leur fusil d'épaule. « Le rationnement des ressources en main-d'œuvre étrangère (décidé en 1974, NDR) avait pour objectif à court terme d'amorcer un processus d'inversion des flux migratoires et d'incitation au retour et, à moyen terme, de déclencher chez les employeurs un réflexe de substitution » [Tribalat *et al.*, p. 206]. L'insistance du Président de la République de l'époque pour mettre en œuvre un programme de rapatriement massif des Algériens résidant en France témoigne de l'importance politique attachée à cette question dans les plus hautes sphères de l'Etat [Plein Droit, 1995]. Pour les employeurs, la substitution ne joue pas nécessairement sur un réflexe de « préférence nationale » : les évolutions du système productif ont rendu plus difficile le recours à la main-d'œuvre immigrante. Les innovations technologiques et organisationnelles dans les entreprises au cours des années 80-90 ont amené une élévation du niveau requis de compétences, particulièrement en matière de maîtrise de la lecture et de l'écriture, qui a placé beaucoup d'étrangers dans une situation très fragile.

Qu'il s'agisse d'une stratégie politique ou du résultat d'évolutions spontanées du système productif, le fait est qu'on observe à partir du début des années quatre-vingt un recul massif de la part des travailleurs étrangers dans l'emploi total (*cf. supra*). Dans les années quatre-vingt le taux de licenciement des étrangers est deux fois plus élevé que celui des Français [Marie, 1996, p. 18]. Les immigrés ont donc bien joué un rôle d'amortisseur de la crise de l'emploi en supportant de façon disproportionnée le coût des suppressions d'emploi, « protégeant » ainsi leurs collègues français : entre 1980 et 1985, les taux de chômage des hommes arrivés en France pour y travailler ont augmenté beaucoup plus que ceux des autochtones d'âge et de qualification comparables [Tribalat *et al.*, p. 202].

Du fait de la pression de la précarité de leur titre de séjour et de la nécessité d'assurer un flux régulier de ressources pour la famille restée au pays, « les travailleurs immigrés devraient, à qualification et emploi occupé équivalents, se retrouver moins souvent au chômage que les Français de naissance et même que leurs enfants nés en France, libérés, pour la plupart, de la contrainte du titre de séjour » [Tribalat *et al.*, p. 201]. C'est bien ce qu'on observait dans les années soixante et soixante-dix : le taux de chômage des étrangers était alors inférieur à celui des Français. Mais depuis les années quatre-vingt, malgré la pression grandissante de l'insécurité juridique, les étrangers accèdent de plus en plus difficilement à l'emploi. Tout s'est passé exactement comme s'il y avait bien eu mise en concurrence entre travailleurs étrangers et Français, et que les étrangers étaient sortis largement vaincus de cette confrontation. S'est donc bel et bien produite *de facto* une substitution massive d'étrangers par des Français. Cette substitution n'a pas eu le résultat désastreux pour l'économie française qu'aurait causé un renvoi massif des immigrés chez eux : d'une part parce que les immigrés sont justement restés et que leurs familles ont plutôt continué à les rejoindre, soutenant ainsi la consommation finale et la croissance ; d'autre part, parce que la « flexibilisation » de l'ensemble des contrats de travail (permise en partie par le rôle précurseur des immigrés) a permis aux entreprises de réduire les coûts salariaux et d'améliorer leur rentabilité, tout en employant davantage de nationaux dans des

conditions fortement dégradées.

L'originalité du point de vue hétérodoxe n'est peut-être pas tant dans son diagnostic sur l'impact économique de l'immigration, que dans la prise en compte des aspects socio-politiques de la question. En effet les économistes orthodoxes considèrent les différentes catégories de main-d'œuvre comme des ressources de facteurs purement quantitatifs, caractérisés objectivement par des paramètres tels leur salaire, leur productivité, leur degré de substituabilité, etc. Pour les hétérodoxes en revanche, les travailleurs sont aussi des acteurs politiques et sociaux, porteurs de projets personnels ou collectifs, aux prises avec des stratégies managériales et étatiques. Les politiques du marché du travail ne sont pas de simples réglages quantitatifs, mais des jeux de pouvoir et de rapports de force, où les « paramètres » en question sont déterminés par des luttes et des compromis. Le degré de « substituabilité » entre immigrants et autochtones, par exemple, n'est pas une donnée de la nature, mais une fonction du degré d'acceptation de bas salaires et de conditions de travail pénibles par les immigrants, de la capacité des syndicats du pays d'accueil d'imposer une égalité de traitement entre immigrés et nationaux, des politiques plus ou moins restrictives d'octroi de titres de séjour par les pouvoirs publics...

A cet égard, la politique de l'immigration menée depuis 1974 a clairement eu des effets politiques majeurs : comme l'explique Claude-Valentin Marie, « la présence des étrangers a été - dans un premier temps du moins - d'une grande utilité en jouant à merveille son rôle d'amortisseur des contradictions du système. Supportant en première ligne les conséquences les plus négatives des mutations décrites, ils ont de fait atténué les tensions sociales au sein du monde du travail et évité leurs répercussions trop immédiates et brutales à toute la société civile. Cette dimension socio-politique de leur contribution à la « modernisation » de notre société a été, on ne le souligne pas assez, aussi importante que leur fonction économique » [Marie, 1996, p. 21].

### *iii - Comment expliquer le décalage entre théorie et politiques ?*

A l'issue de ce survol de la littérature économique sur l'immigration, on peut énoncer quelques conclusions relativement consensuelles. En ce qui concerne la dynamique des migrations, les aspects historiques, politiques et culturels sont d'une importance majeure. Les phénomènes de migration obéissent à des lois beaucoup plus complexes que celles du « différentiel de revenus » ou du déversoir de la « misère du monde ». Les migrations de masse se déroulent principalement entre pays voisins du Sud (ou d'Europe dans le cas yougoslave), et proviennent d'effondrements sociaux et de crises politiques majeures débouchant sur des guerres civiles. En ce qui concerne les migrations « économiques », beaucoup moins massives et plus continues, leurs déterminants sont complexes, et imbriquent les causalités économiques, culturelles et politiques. Il ressort clairement que le comblement du fossé Nord-Sud n'est pas, en soi et de façon mécanique, un facteur de diminution des migrations : l'analyse théorique aussi bien qu'empirique indique au contraire que le rattrapage économique a pour effet spontané d'accélérer les migrations originaires des pays en développement. Ce phénomène s'étend sur une longue période, jusqu'à ce que la convergence réelle des économies ait atteint un stade suffisamment avancé pour que les migrations ralentissent, puis éventuellement s'inversent. C'est dire qu'au contraire de l'opinion courante, un effondrement économique ou démographique des pays du Sud n'impliquerait pas, au contraire, un accroissement de la « pression migratoire ».

Concernant l'impact de l'immigration sur le marché du travail, on peut noter d'abord une

convergence inattendue et relativement peu usuelle entre les divers courants théoriques quant à leurs conclusions. Comme l'écrit J. Fayolle, « les lectures libérale et marxiste peuvent s'accorder » (Fayolle, 1999, p. 214) : les théories économiques ne confirment pas l'existence d'un lien direct entre volume de l'immigration et chômage ; elles attirent bien davantage l'attention sur les phénomènes redistributifs liés à l'immigration, qui bénéficie aux facteurs les plus « complémentaires » au travail des immigrants (le capital et éventuellement le travail qualifié). Les études empiriques disponibles, pour l'essentiel nord-américaines, indiquent l'existence d'effets très faibles, bien que non totalement négligeables, de l'immigration sur le marché du travail américain. L'impact principal s'observe sur les salaires des immigrés eux-mêmes, qui sont défavorablement affectés par l'arrivée de nouveaux immigrants. Dans la situation française, il est clair que le rôle de l'immigration sur le marché du travail en France a considérablement évolué : d'une main-d'œuvre destinée à limiter les tensions à la hausse des salaires industriels dans la situation de quasi-plein emploi des années 50-60, l'immigration est devenue un laboratoire de la flexibilité des contrats de travail dans les années quatre-vingt ; ce qui a coïncidé avec sa quasi-exclusion de l'industrie manufacturière, et son entrée massive dans les secteurs de services marchands peu qualifiés. Au total, les immigrés ont sans aucun doute amorti le coût des ajustements pesant sur la main-d'œuvre autochtone, tout en facilitant bien malgré eux l'extension de la précarité sur le marché du travail.

Les responsables politiques sont remarquablement unanimes pour lier étroitement politique d'immigration et situation du marché du travail : mais la théorie économique peut difficilement soutenir ce consensus. Les résultats des analyses empiriques ne sont pas plus concluants. Une étude récente a montré à nouveau, en comparant les données statistiques sur les pays de l'OCDE, que le chômage ne dépend de la proportion d'immigrés, ni en niveau, ni en évolution [OCDE, 1997]. En Allemagne et en Autriche, la crise yougoslave a provoqué d'intenses mouvements migratoires qui ont mis à l'ordre du jour des études sur le lien empirique entre immigration et chômage. Faini [1996] résume leurs résultats de la façon suivante : « Dans l'ensemble, les résultats pour l'Europe ne suggèrent pas un impact substantiel des travailleurs étrangers sur l'emploi des autochtones. Winkelmann et Zimmermann [1993] trouvent un effet significatif mais quantitativement faible de l'immigration sur le chômage dans les années soixante-dix. Mais les résultats sont différents pour les années quatre-vingt : selon Muhlesein et Zimmermann [1994], l'immigration n'a plus d'effet sur le chômage. Hatzius [1994] arrive à une conclusion similaire (...). Les résultats autrichiens confirment l'idée d'un effet négligeable de l'immigration sur le chômage. » [Faini, 1996, p. 9]. Pour la France, les analyses spatiales rejoignent ces constats. Le chômage est, à l'inverse du préjugé courant, souvent moins répandu dans les régions à forte présence étrangère... sauf précisément pour les étrangers eux-mêmes. Au recensement de 1990, seuls sept départements métropolitains dépassent à la fois la moyenne nationale pour le taux de chômage et pour la proportion d'actifs étrangers [Mekachera, 1993]. Pour plus de neuf départements sur dix, soit la proportion d'actifs étrangers est supérieure à la moyenne nationale et le taux de chômage y est inférieur, soit cette proportion est inférieure à la moyenne nationale alors que le taux de chômage y est supérieur. On ne dispose pas aujourd'hui d'analyses statistiques plus détaillées, mais leurs conclusions auraient très peu de chance d'être différentes des études américaines ou germaniques.

C'est donc au moment où les théories économiques libérales triomphaient dans le domaine de la politique économique que leurs enseignements ont été ignorés concernant la politique d'immigration. Pour rendre compte de cet apparent paradoxe, les approches hétérodoxes sont peut-être mieux placées, du fait même qu'elles récusent l'autonomie de la théorie économique. Car la logique des politiques successives de l'« incitation au retour », de

l'« immigration (« clandestine », « non qualifiée »...) zéro » ou de la « maîtrise des flux », n'est sans doute pas principalement économique. D'une façon générale, et sans prendre de grands risques, on pourrait avancer l'hypothèse que le rôle des politiques de l'immigration est principalement de contribuer à la gestion des tensions politiques dans les pays d'accueil. D'abord en utilisant la main d'œuvre étrangère comme amortisseur des ajustements de l'emploi au profit des autochtones. Mais aussi en canalisant les tensions politiques et sociales engendrées par la crise. L'exemple récent des immigrés chinois en Indonésie ou sri-lankais ou birmans en Asie du Sud-Est nous rappelle le rôle classique de bouc émissaire désigné que jouent les immigrés lors des crises économiques et sociales. La mobilisation des affects « communitaristes » et nationalistes sert souvent d'exutoire au mécontentement des populations touchées par la crise économique. Les théories économiques ne sauraient justifier ces stratégies politiques.

Pourtant, on l'a vu, dans le débat sur l'immigration, des non économistes mobilisent de façon intensive une argumentation à caractère économique . Le silence remarquable des économistes à ce sujet (*cf. supra*) s'explique peut-être par un certain malaise devant le peu de fondements de cette argumentation pourtant largement acceptée par l'opinion. La place de l'immigration dans le débat politique ne peut pas s'expliquer par son impact économique objectif. Elle reflète des mécanismes de repli identitaire des communautés nationales ou professionnelles menacées par une crise économique, mécanismes que renforce l'instrumentalisation qu'en fait le personnel politique. C'est ce que confirme sans ambiguïté l'examen, auquel nous procédons dans le chapitre III de ce dossier, de l'histoire de la fermeture de nombreux marchés du travail aux étrangers en France.

## Bibliographie de la première partie

- BATAILLE P., (1997), *Le racisme au travail*, (col. «Textes à l'appui»), La Découverte.
- BAYADE F., (1997), «L'insertion professionnelle des étrangers emploi, chômage, évolution de 1992 à 1996 et dispositif d'insertion en 1995», *Notes et documents de la Direction de la Population et des Migrations*, n° 33, avril.
- BIGO D., (1996) *Police en réseau, l'expérience européenne*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- BIGO D., (1996), « L'illusoire maîtrise des frontières » *Le Monde diplomatique*, octobre.
- BLANCHET D. (1991), «Estimer l'effet de la croissance démographique sur la croissance économique dans les pays en développement : problèmes méthodologiques», in Tapinos, Blanchet, Horlacher.
- BLANCHET D. (1991b), *Modélisation démo-économique. Conséquences économiques des évolutions démographiques*, INED.
- BONNEAU J., FRANCOZ D., (1996), « *Les créateurs d'entreprise* » in *Données Sociales*, INSEE.
- CASTELLS M. (1989), *The informational city : information technology, economic restructuring and the urban-regional process*, Oxford, Basil Blackwell.
- CELLIER R., RAMANDRAIVONONA D., (1997), «En quatre ans, recul de l'emploi des salariés étrangers dans le secteur privé», DARES, *Premières synthèses*, n° 32.1, août.
- CHENU A., (1998), «De recensement en recensement, le devenir des ouvriers et des employés», *Économie et statistique*.
- COGNEAU D., TAPINOS G. (1997), «Migrations internationales, libre-échange et intégration régionale», Document DIAL-ORSTOM.
- CONCIALDI P., PONTHEUX S., (1997), «Les bas salaires en France 1983-1997», *Document d'études*, n° 15, octobre. DARES.
- COURIER P.L. (1997), «L'immigration : une approche économique», *Le Figaro-Economie*, 4/09.
- DAGUET F., THAVE S., (1996), «La population immigrée. Le résultat d'une longue histoire», *Insee Première*, n° 458, juin.
- DAYAN J.-L., ECHARDOUR A., GLAUDE M., (1996), « Le parcours professionnel des immigrés en France : une analyse longitudinale », *Économie et statistique*, n° 299.
- DLPAJ (Direction des Libertés Publiques et des Affaires juridiques) (1996), *Les délivrances de premiers titres de séjour en 1995*, ministère de l'Intérieur.
- ECHARDOUR A.,(1996), *Données de gestion relatives aux entrées à caractère permanent d'étrangers en France. Comparaison des données du ministère de l'Intérieur avec celles de l'OMI*, Document de travail de la DSDS, n° F.9618, novembre.
- FAINI R. (1996), *Is Europe under siege ? Migration prospects and migration policies in an integrated Europe*, University of Brescia and CEPR, mimeo, October.
- FAVEREAU O., (1986), « Evolution récente des modèles de représentation du marché du travail », *Problèmes économiques* n° 1955, janvier.
- FAYOLLE J. (1999), « Les sciences sociales, l'économie et l'immigration », *Revue de l'OFCE* n° 68, Janvier.
- FREYSSINET J. (1998), *Le chômage*, Repères, La Découverte.
- GARSON J.P., MOULIER-BOUTANG Y., SILBERMAN R., MAGNAC T. (1987), *La substitution des autochtones aux étrangers sur le marché du travail dans la CEE*, GRAMI, Rapport pour la Commission des Communautés Européennes, Paris.
- GREENWOOD M.J., HUNT G.L. (1995), «Economic effects of immigrants on native and foreign-born workers : complementarity, substitutability and other channels of influence», *Southern Economic Journal*, 61, pp. 1076-1097.

- HARRIS J.R., TODARO M.P. (1970), «Migration, unemployment and development, a two-sector analysis», *American Economic Review*, vol. 60, pp. 126-142.
- HATZIUS J. (1994), «The unemployment and earning effects of German immigration», mimeo (cité par Faini, 1996).
- HCI (Haut Conseil à l'Intégration) (1997), *Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité*, Rapport au Premier ministre, Paris, mars.
- HCI (Haut Conseil à l'Intégration), (1991), *La connaissance de l'immigration et de l'intégration*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, novembre.
- HCI (Haut Conseil à l'Intégration), (1998), *Rapport relatif aux discriminations*, Rapport au Premier ministre, Paris.
- HERAN F., (1998), *La fausse querelle des catégories «ethniques» dans la statistique publique*, mimeo, novembre.
- HORLACHER D.E., HELIGMAN L. (1991), *Nouvelles perspectives sur les conséquences de la croissance démographique rapide des pays en développement*, in Tapinos, Blanchet, Horlacher).
- HUGO G.J. (1981), «Village-community ties, village norms, ethnic and social networks : a Review of evidence from the Third World», in De Jong G.F., Gardner F.W. (eds), *Migration decision making*, New York, Pergamon Press.
- JAYET H. (1998), «L'impact économique de l'immigration sur les pays et régions d'accueil : modèles et méthodes d'analyse», *Document d'études de la DARES n° 20*, avril.
- JOURDAIN C., (1998), « La reprise de l'intérim au premier semestre 1997 », *Premières Informations et Première Synthèses*, n° 02.2, janvier.
- KERJOSSE R., (1998), « Bilan démographique 1997 », *Insee première*, n° 566, février.
- LAFLAMME G., (1996), *Mesure de la population étrangère : Comparaison des données du ministère de l'Intérieur avec celles fournies par d'autres sources*, Document de travail de la DSDS, n° F.9607, avril.
- LAYARD R., NICKELL S., JACKMAN R. (1991), *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- LE PORS A. (1977), *Immigration et développement économique et social*, Paris, La Documentation française.
- LEBON A., (1997), *Migrations et nationalité en France en 1996*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- LEWIS A.W. (1954) , «Economic development with unlimited supplies of labor» , *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 : pp. 139-191.
- MAMET G. (1987), «Les dégâts économiques et humains du départ des immigrés. L'exemple de la région de Montbéliard», *Les Cahiers de l'AERIP (Association d'Étude des Réalités Institutionnelles et Politiques) n° 3*, octobre, repris in *Plein Droit n° 4*, juillet 1988.
- MARCHAND O., (1991) «Autant d'actifs étrangers en 1990 qu'en 1980», *Économie et Statistique*, n° 242, avril.
- MARIE C.V. (1996), «Les étrangers en première ligne dans l'élasticité de l'emploi», *Plein Droit n° 31*, mars.
- MARIE C.V. (1997), «A quoi sert l'emploi des étrangers », in Fassin, Morice, Quiminal (eds.), *Les lois de l'inhospitalité*, La Découverte.
- MARIE C.-V., (1994), «L'immigration en France dans les années quatre vingt dix», *Sociologie du Travail*, vol. 36, n° 2, juin.
- MARIE C.-V., (1997), «A quoi sert l'emploi des étrangers ?», in *Les lois de l'inhospitalité*, sous la direction de D. Fassin, A. Morice et C. Quiminal, La Découverte.
- MASSEY D.S., ARANGO J., HUGO G., KOUACOUCCI A., PELLEGRINO A., TAYLOR J.E. (1993), «Theories of international migrations : a review and appraisal», *Population and development Review*,

19, n° 3, Septembre.

MAURIN E., (1991) «Les étrangers : une main-d'œuvre à part ?», *Économie et Statistique*, n° 242, avril.

MEKACHERA H. (1993), *La vie professionnelle des travailleurs étrangers en France*, Rapport du Conseil économique et social, présenté le 8 juin 1993 (J.O. du 23 juillet 1993).

MILUTMO (Mission de Liaison Interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre) (1995), *Verbalisation du travail illégal - Les chiffres de l'année 1994*.

MORICE A., (1998), «Trafics de main d'œuvre et emploi illégal, les irréguliers dans l'état des textes et des pratiques», *Hommes et Migrations*, n° 1 214, juillet-août.

MOUTARDIER M. (1991), «Les conditions de vie des étrangers se sont améliorées depuis dix ans», *Économie et Statistique*, n° 242, avril.

MUCCHIELLI L., (1997) « La vie professionnelle des étrangers » *Revue de l'OFCE*, janvier.

MUHLEISEN M., ZIMMERMANN K. (1994), «A panel analysis of job changes and unemployment», *European Economic Review*, 38.

MYRDAL G. (1957) , *Rich lands and poor*, New York, Harper and Row.

OCDE (1997), Études Économiques de l'OCDE, *Etats Unis*.

OCDE (Système d'observation permanente des migrations) (1997), *Tendances des migrations internationales*, Septembre, in *Problèmes Économiques* n° 2 544, 26/11/1997.

PIORE M.J. (1979), *Birds of passage. Migrant labor in industrial societies*, Cambridge University Press .

PORTES A., BOROCZ J. (1989) «Contemporary immigration : theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation», *International Migrations Review*; vol XXIII, n° 3.

ROTTE R., VOGLER M. (1998), *Determinants of international migration : empirical evidence for migration from developing countries to Germany*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, n° 1920.

ROUAULT D., THAVE S., (1997) *L'estimation du nombre d'immigrés et d'enfants d'immigrés*, Insee méthode, n° 66, avril.

SCHOR R., (1996), *Histoire de l'immigration en France, de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Armand Colin.

SPIRE A., (1998) *L'exploitation de l'enquête sur l'emploi pour étudier les immigrés 1980-1997*, Document de travail de la DSDS, n° F.9807, septembre.

STARK O. (1991), *The migration of labor*, Cambridge, Basil Blackwell.

STARK O., BLOOM D.E. (1985), «The new Economics of labor migration», *American Economic Review*, vol. 75, pp. 173-178.

TAIEB E., (1998) *Immigrés : l'effet générations*, Les Éditions de l'Atelier, Paris.

TAPINOS G., BLANCHET D., HORLACHER D.E. (ed) (1991), *Conséquences de la croissance démographique rapide dans les pays en développement*, Actes du groupe d'experts de l'Institut National d'Études Démographiques et de la Division de la Population des Nations Unies, Éditions de l'INED, Paris.

THAVE S., (1996), «Les sources statistiques d'études sur les immigrés en France», *Espace, Populations, Sociétés*, Colloque de Démogéographie tenu à Poitiers.

TRIBALAT M. (dir.), GARSON J.P., MOULIER-BOUTANG Y., SILBERMAN R., (1991), *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui*, Travaux et Documents, Cahier n° 131, Éditions de l'INED.

TRIEPIER M., (1990), *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, L'Harmattan, Paris.

VIPREY M. (1998), *Modèles différenciés de mobilisation de la main d'œuvre étrangère par les firmes*,

Thèse pour le Doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université Paris-I.

VIPREY M., (1998), *Modèles différenciés de mobilisation de la main d'œuvre étrangère par les firmes*, Thèse pour le doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université Paris-I.

WALLERSTEIN I. (1974), *The modern world system . Capitalist agriculture and the origins of the european world economy in the sixteenth century*, New York, Academic Press.

WEIL P., (1996), « Pour une nouvelle politique d'immigration », *Esprit*, avril (publié préalablement sous la forme d'une Note de la Fondation Saint-Simon).

WINKLEMAN R., ZIMMERMANN K. (1993), «Ageing, migration and labour mobility», in Johnson P., Zimmermann K. (eds), 1993, *Labour markets in an ageing Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

## DEUXIEME PARTIE

### LES DISCRIMINATIONS LEGALES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

#### Introduction

Les inégalités de droit entre nationaux et étrangers les plus connues et les plus admises sont celles relatives au droit de circulation et de séjour et celles relatives aux droits politiques. Mais ces inégalités ne doivent pas cacher d'autres inégalités importantes, quoique plus méconnues, dans la sphère des droits économiques et sociaux. Les textes contiennent de nombreuses discriminations en matière d'accès aux emplois et aux dispositifs de protection sociale<sup>20</sup>. La question de l'intégration des populations immigrées soulève la question de la légitimité de telles exclusions. Dans un communiqué du 21 octobre 1998 consacré à la politique dite d'intégration et plus particulièrement à la « *mise en œuvre du principe républicain d'égalité en luttant contre les discriminations* », le Conseil des ministres aborde la question de l'accès aux emplois des étrangers et prévoit qu'« *une analyse exhaustive des différentes professions dont l'exercice est juridiquement interdit aux étrangers sera réalisée par un groupe de travail interministériel afin d'envisager la suppression des discriminations qui ne sont plus justifiées* ». La tâche de ce groupe de travail devrait être facilitée par les nombreux travaux qui existent déjà : les inégalités du droit en matière d'emploi ont fait l'objet d'examen exhaustifs à la fin des années quatre-vingt<sup>21</sup>. Ces examens n'ont pas pris une ride, puisque rien, ou presque, n'a changé depuis. Pourtant, le Conseil national des populations immigrées avait déjà remis en 1991 un rapport officiel comportant un état des lieux et des propositions de réforme. A ce jour, il est resté sans suite.

Avant d'aborder cette question, il convient toutefois de dire quelques mots également sur les discriminations illégales (*cf.* encadré 10), qui ne sont pas l'objet de cette étude bien qu'elles limitent aussi l'accès à l'emploi, mais qui doivent être bien distinguées des discriminations prévues par la loi<sup>22</sup>. Les discriminations illégales, notamment dans le domaine de l'emploi, ont pris ces dernières années une ampleur et une visibilité accrues. En dépit du développement de nombreux textes (encadré), il s'avère particulièrement difficile de lutter contre de telles discriminations [BIT, 1995 ; Bataille, 1997 ; HCI, 1998]. Les populations étrangères et immigrées, ou supposées telles du fait de leur apparence physique ou de leur nom, en sont les principales victimes, avec pour conséquence visible des difficultés d'insertion sur le marché du travail et un haut niveau de chômage. On constate un regain d'intérêt pour rechercher les moyens de combattre les discriminations basées sur la race ou l'origine ethnique supposée<sup>23</sup>, comme en témoignent en particulier certaines initiatives syndicales émanant de la CFDT<sup>24</sup> et

---

<sup>20</sup> Nous n'aborderons pas la question des discriminations légales en matière de protection sociale frappant encore les étrangers résidant en France. Pour un examen exhaustif, se reporter au *Guide de la protection sociale des étrangers en France*, Syros (GISTI, 1997). Voir également Toullier (1997) et Gacon (1998). Pour une approche de ces discriminations au niveau des pays de l'Union européenne, voir Commission Européenne (1995).

<sup>21</sup> Essentiellement les travaux de Danièle Lochak (*cf.* notamment Lochak, 1990, 1995e). Voir également Conseil national des populations immigrées (1991) et la revue *Plein Droit* n°7, 1989.

<sup>22</sup> Nous préférons utiliser les termes de discriminations légales et illégales à celles de discriminations formelles et informelles, distinction utilisée par Wrench (1998) et probablement traduite de l'anglais. Le terme de « légal » est plus explicite : il s'agit bien de discriminations non seulement permises mais imposées par les textes, lois ou règlements.

<sup>23</sup> Il semble que ce soit également le cas chez nos voisins. Par ailleurs, le nouvel article 13 du Traité d'Amsterdam pourrait conduire à des actions au niveau européen permettant de lutter contre les discriminations en matière d'emploi.

<sup>24</sup> La CFDT a mené conjointement avec une équipe de recherche du CADIS (EHES/CNRS) une étude très importante sur le racisme dans l'entreprise. Elle a donné lieu à un ouvrage absolument incontournable sur la question (Bataille, 1997).

de la CGT<sup>25</sup>, et plus récemment émanant d'une instance institutionnelle. En effet, les préoccupations récentes exprimées par le Haut Conseil à l'Intégration [HCI, 1998] et le programme annoncé par le Conseil des ministres du 21 octobre 1998<sup>26</sup> érigent la lutte contre ces irrégularités en priorité des pouvoirs publics. Ces discriminations ne se limitent pas aux problèmes des embauches mais sont aussi réelles en matière de licenciements et dans le monde du travail (promotions, racisme au travail, brimades, etc.). Ce dernier point les distingue des discriminations légales qui portent presque exclusivement sur la question de l'accès à l'emploi, car, à notre connaissance, l'égalité de droit entre travailleurs nationaux et étrangers dans le monde du travail est désormais quasiment réalisée.

Si les discriminations légales et illégales recouvrent des réalités bien distinctes, elles sont loin d'être indépendantes comme nous le développerons en conclusion.

#### **Encadré 10 - Le principe d'interdiction des discriminations sur le marché du travail**

La non discrimination entre travailleurs, qu'elle découle de la nationalité, de la race, du sexe ou de l'appartenance syndicale est un principe général du droit [Lyon-Caen et al, 1996, n° 118]. Seule l'aptitude professionnelle peut être prise en compte pour traiter différemment les travailleurs. En matière de salaire et de conditions du travail, l'étranger jouit de l'égalité de traitement (art L. 122-45, L. 133-5-10 et R. 341-4-3 du Code du travail). La loi du 1er juillet 1972 contre le racisme et la xénophobie condamne les pratiques de discrimination à l'embauche. Les conventions de l'OIT n°97 et n°111 rejettent toute discrimination. La convention de l'OIT n° 111 adoptée le 28 juin 1958 et ratifiée par la France en mai 1982 pose que toute discrimination ethnique ou nationale ne peut justifier une sanction disciplinaire ou un licenciement, alors nuls de plein droit. Les lois Auroux ont introduit en 1982 dans le Code du travail une disposition explicite, complétée par d'autres lois ultérieures, interdisant toute discrimination en matière d'embauche, de sanctions ou de licenciement, en raison de l'origine, des mœurs, des opinions politiques, de l'appartenance ou de la non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminées. (art. L.122-45 du Code du travail et 225 du Code pénal).

Toute convention de branche conclue au niveau national doit contenir, pour être étendue, des dispositions sur l'égalité de traitement entre les salariés français et étrangers (article L. 133-5-10 du Code du travail). Il en va de même pour le règlement intérieur (art. L. 122-35). L'article 225-2 du Code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et/ou 200 000 francs d'amende les actes discriminatoires en matière d'offre d'emploi, de refus d'embauche ou de licenciement. Les articles 432-7 et 432-17 du Code pénal aggravent la sanction lorsque la discrimination est le fait d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de sécurité publique.

Dans un premier temps, nous repartons de la genèse sociale et historique des discriminations légales, autrement dit l'histoire des interdictions et des exclusions touchant les étrangers qui ont été mises en place par les pouvoirs publics, incités et soutenus par certains corps intermédiaires (chapitre III). Dans un second temps, nous établissons un état des lieux des emplois interdits aujourd'hui aux étrangers et nous tentons d'en évaluer l'ampleur ainsi que les conséquences sur la structure et la dynamique de l'emploi des étrangers (chapitre IV).

<sup>25</sup> La CGT a mené en 1998 une campagne contre le racisme et les discriminations et a réalisé à cette occasion une vidéo. La fédération des finances de la CGT, en collaboration avec les chercheurs de l'URMIS (CNRS) et de l'ISERES (CGT), a mené entre juillet 1997 et mars 1998 une étude sur « racisme et comportements professionnels aux Finances », ponctuée par deux séminaires de recherche.

<sup>26</sup> Voir également une circulaire du ministère de l'emploi (direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle du n°98-30) du 21 octobre 1998 et relative à la lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail.





## **Chapitre III - L'histoire des discriminations légales sur le marché du travail<sup>27</sup>**

### **Introduction : L'empilement progressif des professions interdites**

Pour comprendre les discriminations légales actuelles qui frappent les étrangers sur le marché du travail, on ne peut faire l'économie d'un détour par l'histoire. En matière d'interdictions de certains emplois et contrairement à d'autres domaines de la législation des étrangers, la tendance sur plus d'un siècle a été à une augmentation des discriminations légales, car « parmi [les] dispositions prises dans la précipitation et sous la pression de l'événement, beaucoup sont restées durablement voire définitivement en vigueur » [Lochak, 1995a]. Les dispositions visant à interdire certaines professions aux étrangers se sont en fait ajoutées les unes aux autres. Il n'a jamais été question de mettre à plat ou de faire table rase de cet empilement d'interdictions qui, en conséquence, ont perduré, et n'ont été levées récemment que pour les ressortissants de l'Union européenne sous la pression du droit communautaire. Pour comprendre cette « sédimentation » progressive des discriminations légales, il est donc nécessaire de remonter assez loin dans le temps.

Il est par ailleurs indispensable de tenir également compte de l'histoire des conditions posées au séjour des étrangers, et non plus seulement à leur travail, car il existe un lien plus ou moins étroit selon les époques entre droit au séjour et droit au travail, notamment à travers l'instauration progressive de « papiers » autorisant le séjour et/ou le travail.

En matière de législation sur l'immigration depuis plus d'un siècle, on est effectivement passé à l'institutionnalisation progressive d'une politique migratoire, du laissez-faire au dirigisme, d'une immigration libre dans un contexte de réglementation et d'intervention minimale de l'Etat à une police des étrangers destinée à réglementer et contrôler strictement l'immigration. Les politiques migratoires, réellement initiées à la fin du XIXe siècle, ont mêlé politiques de peuplement, à visée principalement démographique et politiques de main-d'œuvre, à visée économique [Lochak, 1985].

Avant 1945, les préoccupations démographiques expliquent en grande partie la tournure libérale prise par la législation sur la nationalité (lois de 1851, 1889, 1927), ainsi que la faveur relative donnée en France à l'immigration familiale, contrairement à d'autres pays d'immigration en Europe. Pour ce qui est des questions de la main-d'œuvre, la législation donne l'impression de « courir après » l'évolution spontanée de l'immigration plutôt que de chercher à la contrôler, ce qui a incité de nombreux observateurs à conclure à l'absence d'une véritable politique de l'immigration avant 1945 [Lochak, 1985]. Les préoccupations liées à l'emploi des étrangers ont cependant été fortes à certaines périodes plus ou moins sporadiques lors de guerres, de crises ou de troubles, périodes au cours desquelles les nombreuses interdictions faites aux étrangers sur le marché du travail ont été adoptées (III.1).

En 1945 est mis en place le cadre d'une nouvelle politique d'immigration prétendant

---

<sup>27</sup> Ce panorama historique des discriminations légales à l'emploi des étrangers s'appuie essentiellement sur les ouvrages de G. Noiriel (1988), D. Lochak (1985), O. Milza (1988), P. Weil (1995), R. Schor (1996) et V. Viet (1996, 1998), et sur les articles de M.C. Laval-Reviglio (1996) et D. Lochak (1995a, 1995b, 1995d).

poursuivre à la fois un objectif démographique et un objectif économique, particulièrement en voulant donner le monopole du recrutement de la main d'œuvre à l'Etat. Les politiques menées en direction des étrangers ont reflété la volonté de contrôler et d'instrumentaliser la présence des étrangers sur le marché du travail, avec selon les périodes la volonté de la favoriser, la sélectionner, ou, comme c'est le cas depuis vingt-cinq ans, la limiter voire la réduire. Depuis la Libération, la plupart des discriminations légales ont été maintenues (III.2).

### **III.1 - L'accumulation des discriminations légales avant 1945**

Pendant longtemps, aucune mesure de contrôle *a priori* n'était effectuée sur l'entrée et le séjour<sup>28</sup> mais les autorités disposaient d'un pouvoir discrétionnaire total en matière d'expulsion. La procédure d'expulsion a commencé à être très légèrement encadrée à partir de la loi du 3 décembre 1849. Cette longue période de liberté des flux migratoires va être suivie à la fin du XIXe siècle des premières mesures de contrôle exercée sur la population étrangère. Jusqu'à la crise économique et politique des années 1880, le patronat et les autorités sont restés favorables à l'immigration et à la concurrence que les immigrés exerçaient vis-à-vis des ouvriers plus anciennement installés. Le patronat conservera ensuite cette position favorable à l'immigration<sup>29</sup>. Les grandes compagnies minières et métallurgiques cherchent toutefois peu à peu à organiser l'immigration à leur avantage en mettant en place dans les années 1880 des systèmes de recrutement collectif à distance de jeunes hommes célibataires à qui sont offerts des contrats à durée limitée.

#### ***III.1.1 - Premières convulsions xénophobes de la fin du XIXe et impact sur la situation juridique des étrangers***

A partir des difficultés des années 1880 au moment de la Deuxième révolution industrielle<sup>30</sup> et jusqu'à la fin du siècle, la pression xénophobe s'accroît. Le nombre d'incidents graves opposant ouvriers français et étrangers se multiplie, et culmine entre 1881 et 1893. Les Belges sont tout particulièrement visés et de nombreuses manifestations de xénophobie à leur égard sont notées jusque dans les premières années du XXe siècle. La violence atteint son paroxysme à Aigues-Mortes en 1893 avec la tuerie de nombreux Italiens travaillant dans les salines. Le climat xénophobe et antisémite sera particulièrement virulent au moment de l'affaire Dreyfus.

##### *i - Débats parlementaires et premières mesures de contrôle sur les étrangers*

La question de l'opportunité de laisser s'installer en France les étrangers a été soulevée dès les années 1880 à l'occasion du débat parlementaire sur la nationalité. Si certains élus rejetaient les étrangers et dénonçaient, entre autres motifs, l'afflux excessif d'immigrants venant « accaparer des places et des emplois que nos nationaux occuperaient tout aussi bien qu'eux », les partisans de l'intégration finiront par l'emporter finalement avec la loi sur la nationalité du 26 juin 1889 en invoquant la faiblesse de la natalité française, l'intérêt de la défense nationale ou encore les besoins économiques de la France [Laval-Reviglio, 1996, pp. 85-87].

<sup>28</sup> Sur ce point, voir les passages éclairants de Stéfán Zweig (1944) dans le *Le monde d'hier. Souvenirs d'un européen*, Le Livre de poche, pp.477-481 (repris in *Plein Droit* n°32, juillet 1996, pp. 33-34).

<sup>29</sup> Pour une explication économique de cette position traditionnelle du patronat, et celle opposée des syndicats, se reporter à la deuxième partie de ce dossier consacrée aux théories économiques.

<sup>30</sup> L'emploi industriel connaît un important repli de 1876 à 1886.

En janvier 1887, il est décidé que les étrangers nouvellement installés devront être recensés et le décret du 2 octobre 1888 impose pour la première fois une déclaration de résidence à la mairie à tous les étrangers et leur famille dans les quinze jours après leur arrivée en France. La non application de ce décret conduit à la loi du 9 août 1893 « relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national », qui impose à tous les travailleurs étrangers résidant en France de s'inscrire sur un registre d'immatriculation des étrangers de la commune de leur domicile tandis qu'obligation est faite aux personnes logeant des étrangers d'en signaler la présence dans les vingt-quatre heures. Avec ce « régime de la déclaration », l'étranger devait mentionner sa profession. Interdiction est faite aux employeurs d'embaucher les étrangers qui ne se sont pas soumis à ces formalités. Si cette loi permettait un contrôle policier sur les étrangers, elle n'apportait aucune restriction légale à l'emploi, au travail et à la circulation des étrangers : du point de vue économique, on demeure bien dans un contexte libéral [Lochak, 1985].

Lors des débats sur la loi de 1893, des élus soulèvent de nouveau la question de la concurrence exercée par les étrangers sur le marché du travail. Certains évoquent la somme exorbitante que représente l'ensemble des salaires pris en France par les travailleurs étrangers. Les boulangistes dénoncent la concurrence exercée par les étrangers au détriment des travailleurs français, à l'origine de la dégradation de leurs conditions de vie, de la baisse des salaires et des niveaux de vie. Antoine Jourde, républicain socialiste et boulangiste propose en 1893 à la Chambre la taxation des ouvriers étrangers ou de tous les employeurs d'ouvriers étrangers dans l'industrie privée et l'agriculture et propose que « défense soit faite à l'Etat, aux départements ou aux communes pour les travaux qu'ils ont à faire exécuter, d'employer des ouvriers étrangers » [Laval-Reviglio, 1996, p. 94]. Au plus fort de l'affaire Dreyfus en 1895, Michelin propose un projet de loi préconisant d'écarter de la Fonction publique tous les descendants d'étrangers jusqu'à la quatrième génération. Un projet de loi du 25 novembre 1899 « contre les étrangers » expose ainsi ses motivations : « l'étranger est partout, il envahit la banque, les professions libérales, il accapare à son profit certains commerces, certaines industries qui jusqu'alors étaient entre les mains des Français ». [Mekachera, 1993, p20].

## *ii - Premières interdictions sur le marché du travail*

A partir de cette époque, « les critères de l'appartenance nationale vont devenir des éléments fondamentaux servant à «découper» le marché du travail en zones interdites, permises ou fortement conseillées à ceux qui ne font pas partie du «club». La notion extensive et manipulable à souhait de «souveraineté nationale» et de «Fonction publique» est à cet égard le moyen de légitimation le plus répandu » [Noiriel, 1988, p. 283].

Si les étrangers étaient empêchés d'accéder aux emplois de fonctionnaires, la même évolution se dessine dans les professions « libérales ». Les avocats se retranchent derrière un décret de 1810 pour écarter les postulants étrangers. Les médecins obtiennent en 1892, après une forte mobilisation de la corporation (toujours au moment de la montée de la xénophobie), que l'exercice de la profession soit interdit aux praticiens non munis de diplômes français ; le système des équivalences est supprimé. Les dentistes et les sages-femmes obtiennent les mêmes avantages.

Dans le monde ouvrier, tous les secteurs travaillant pour l'Etat sont peu à peu réservés aux travailleurs français au nom de la « sécurité nationale ». C'est dans les Chemins de fer que le problème apparaît avec le plus de netteté. Dès 1888, la direction de la Compagnie d'Orléans

exige la nationalité française, puis rapidement toutes les compagnies effectuent cette épuration.

Reprenant la proposition de 1893 du député Jourde, le décret Millerand du 10 août 1899 permet à l'administration de fixer la proportion maximale d'étrangers employés dans des travaux entrepris à la suite de marchés proposés par l'Etat, les départements ou les communes et impose aux industriels de ne faire appel aux étrangers que dans des proportions comprises entre 5 % et 30 % des effectifs. En 1900, des dockers français iront jusqu'à faire grève pour faire appliquer ce décret.

Les autorités locales ne sont pas en reste et légifèrent également dans le même sens [Milza, 1995, pp. 152-153]. Dans le milieu des années 1890, la municipalité marseillaise interdit la pratique du commerce ambulants aux Italiens pour la réserver aux seuls citoyens français. Dans le département du Doubs, les Italiens ne peuvent être rempailleurs de chaises ambulants car l'exercice de cette profession est réservé aux travailleurs nationaux. A Cannes, les cirieurs de bottes ont dû se faire naturaliser pour échapper à la rigueur des arrêts municipaux, et ils sont à peine tolérés à Sète, La Ciotat, Montpellier et Lyon où, à la moindre bagarre, ils peuvent être interdits ou expulsés. A Nice, le pouvoir municipal élu en 1896 sur le thème « Nice aux Niçois » s'applique à affecter aux nationaux les emplois distribués par la mairie. L'adjudication des kiosques à journaux est réservée aux Français, les musiciens italiens de l'harmonie municipale sont congédiés et la mairie va poursuivre une politique protectionniste, dirigée notamment contre les cochers de fiacre transalpins.

Mis à part ces pratiques, les interdictions d'étrangers s'arrêteront finalement à la Fonction publique, aux secteurs travaillant pour l'Etat ou à des professions libérales, ce qui était déjà considérable même si ces secteurs représentaient encore une part réduite des emplois<sup>31</sup>.

### ***III.1.2 - La rupture de 1914-1918 et les années 1920***

#### *i - Naissance d'une politique de main-d'œuvre, premières cartes d'identité et persistance de mesures exceptionnelles de temps de guerre*

En raison de la pénurie de main-d'œuvre due à l'économie de guerre, la période qui va de 1914 à 1918 voit « la naissance d'une politique de la main d'œuvre » [Viet, 1996, pp. 20-26]. Cette politique se caractérise par deux axes, une « fonction de placement » avec la création d'offices ou bureaux sous la double tutelle du ministère du Travail et de l'Intérieur et un recours organisé à un demi-million de travailleurs des colonies et de l'étranger, la main d'œuvre « exotique » comme on dit alors. Un décret du 14 septembre 1915 permettra en effet à l'Etat de recruter par réquisition près de 80 000 Algériens. Au total, 132 000 Maghrébins travaillaient en remplacement des Français dans les fermes et les usines d'armement ; leur liberté de circulation était très limitée et les récalcitrants étaient passibles du conseil de guerre. Plus de 140 000 Chinois viendront également en France pour contribuer à l'effort de guerre. « On peut voir là l'ébauche d'une réglementation spécifique du travail migrant en même temps que le début de l'institutionnalisation du double marché français/étranger » [Lochak, 1985, p161]. Il s'agit d'un

---

<sup>31</sup> Malgré l'industrialisation rapide, près de 60 % de la population est encore rurale au tout début du XXe siècle. Un peu plus de 40 % de la population active travaille encore dans l'agriculture, 30 % environ dans l'industrie et le reste dans les services. Les professions libérales ne représentent que 0,4 % de la population active contre trois fois plus aujourd'hui. La part des personnes travaillant dans la Fonction publique et les secteurs travaillant pour l'Etat était relativement faible et a également beaucoup cru par la suite. Au début du siècle, l'Etat compte environ un demi million de fonctionnaires civils, soit entre 2 et 3 % de la population active (sources : Marchand et Thélot, 1997, *Le travail en France. 1800-2000*, Essais et Recherches, Nathan ; *Alternatives Économiques* n°165, décembre 1998, p. 33).

tournant décisif pour la politique d'immigration qui se dessine derrière la mise en place de cette nouvelle politique du placement : « Si le droit du travail, droit transnational, était reconnu à tous les travailleurs pourvus d'un emploi, quelle que soit leur nationalité, le « droit » au travail, droit national non garanti, pouvait dorénavant épouser les caprices de la conjoncture et les réserves des syndicats ouvriers, en induisant des réflexes administratifs et juridiques de défense de l'emploi national. Si bien qu'une protection de l'emploi aux accents discriminatoires pouvait se greffer sur une protection légale issue d'un droit du travail indifférent aux origines » [Viet, 1996, p. 22].

Sur le plan du contrôle du séjour, on va passer entre 1914 et 1918 du *régime de la déclaration* au *régime de l'autorisation* avec des préoccupations de police en vue de contrôler la présence et les déplacements des étrangers [Lochak, 1995a]. La première carte d'identité autorisant le séjour, prévue par une circulaire de juin 1916, est officialisée par un décret du 2 avril 1917<sup>32</sup>. Obligatoire pour tout travailleur, elle est délivrée par le préfet pour tout étranger de plus de 15 ans appelé à séjourner plus de quinze jours en France et doit être visée à chaque changement de résidence. Ce dispositif est complété par la tenue d'un fichier central des étrangers au ministère de l'Intérieur. Le décret du 21 avril 1917 précise, s'agissant des travailleurs, que la carte d'identité est délivrée sur présentation du contrat d'embauche visé par les services de placement. La carte comporte un visa qui doit être renouvelé tous les ans et la profession est précisée.

Dès son invention en 1917, la couleur joue un rôle important dans cette politique de classement et d'affectation de la main-d'œuvre : le vert est attribué au travailleur immigré de l'industrie et le chamois à celui de l'agriculture. Avec la multiplication des catégories la palette se diversifie : jaune pour l'agriculteur, gris-bleu pour le travailleur industriel, vert pour le non travailleur, bleu avec texte à l'encre rouge pour l'artisan, orange pour le commerçant. Après la guerre, on optera pour le rouge s'il s'agit d'une carte de séjour temporaire, le vert pour la carte ordinaire et le bleu pour le résident étranger « privilégié ». On ne sait toutefois pas exactement quelles pratiques réelles recouvraient ces règles définissant les premières cartes de séjour réservées aux travailleurs.

## *ii - Les années 1920*

A la fin de la guerre, l'immigration est une nécessité pour la reconstruction du fait des immenses pertes de la guerre. La croissance de l'immigration sera très forte dans les années 1920, avec 250 000 immigrations annuelles de 1921 à 1926.

Après avoir rapatrié la main d'œuvre « exotique » jugée inassimilable et insuffisamment productive, le gouvernement maintient les organismes mis en place pendant la guerre et cherche à passer des conventions de travail et d'immigration avec d'autres pays. Les services patronaux de recrutement à l'étranger sont constitués ou réactivés après la première guerre mondiale dans les secteurs de la sidérurgie, des mines ou de l'agriculture afin de pallier le manque de main d'œuvre consécutif à la Grande guerre, notamment dans les départements sinistrés de l'Est et du Nord. Les services patronaux fusionneront pour former en 1924, sous l'égide du Comité des Forges (le CNPF de l'époque), la Société générale d'immigration agricole et industrielle. Ces activités des organisations patronales à l'étranger sont facilitées par l'Etat qui se cantonne à nouveau dans son rôle de police. Cette systématisation du recrutement d'immigrés non qualifiés permet au patronat d'opérer une forte segmentation interne de la main d'œuvre.

---

<sup>32</sup> La carte d'identité pour les nationaux sera introduite bien plus tard sous Vichy.

S'opposant au patronat, la CGT a obtenu dès le début des années 1920 un droit de regard pour limiter la concurrence étrangère sur le marché du travail, par l'intermédiaire des organismes paritaires dans lesquels elle siège, notamment les offices de placement créés lors de la guerre [Noiriel, 1988, p. 119]. Elle s'oppose à l'immigration, véritable « armée de réserve » utilisée par le patronat pour peser sur les salaires et les conditions de travail<sup>33</sup>.

A la xénophobie de la droite qui dénonce le « complot juif » et stigmatise les « métèques » ou les étrangers impliqués dans l'agitation politique, la gauche ne s'oppose d'ailleurs pas toujours farouchement [Milza, 1988, p. 35]. Si elle soutient des étrangers impliqués dans son combat politique, elle exprime des réticences au danger que représenterait l'immigration en période de chômage. « Ainsi, l'étranger était courtois quand son combat servait celui de certains nationaux mais marginalisé quand son existence matérielle semblait menacer celle des Français » [Milza, 1988, p. 36].

### *iii - Des décisions prises lors des crises passagères (1920-21, 1924 et 1927)*

Le poids de la conjoncture s'avère essentiel et les décisions politiques relatives aux étrangers sont prises lors des crises passagères de 1920-21, de 1924 et de 1927. Le chômage devient alors immédiatement perçu comme la conséquence d'un excès de main-d'œuvre étrangère.

Ainsi, le député socialiste Albert Inghels interpelle le gouvernement le 28 janvier 1921 en invoquant un argument qui allait faire florès par la suite, celui de la subsidiarité de la main-d'œuvre étrangère « Il ne doit être fait appel aux étrangers qu'à titre de complément dans une mesure propre à garantir les droits de nos nationaux » [Laval-Reviglio, 1996, p. 95]. Le 17 décembre 1920, le gouvernement avait déjà décidé que tout travailleur étranger doit présenter un certificat d'engagement visé par les services du ministère du Travail. Un décret de juin 1922 donne au maire ou au commissaire de police un rôle en matière d'immigration. Quand l'étranger vient demander à la mairie une carte d'identité, le maire doit notamment évaluer « les sentiments francophiles, les moyens d'existence, la conduite, la moralité et les fréquentations de l'étranger » et vérifier si l'intéressé travaille pour son compte ou pour autrui, s'il possède la carte verte (agriculture) ou la carte chamois (industrie), s'il possède un contrat d'embauche pour le département, etc. Ces tracasseries participent à l'accentuation de la surveillance et à la stigmatisation des étrangers. Jusqu'à la fin des années 1930, l'application des mesures de contrôle des étrangers par les maires variera fortement selon les communes et selon les périodes, tantôt par ignorance, tantôt par malveillance [Pierre, 1998].

Avec la crise de 1924, une offensive anti-étrangère de plus grande ampleur est déclenchée à la Chambre. Les étrangers se voient affublés du qualificatif d'indésirables et, fait nouveau, ce ne sont plus des membres de la droite nationaliste mais des députés de gauche, surtout les radicaux, à l'image de leur représentant Édouard Herriot. Ce dernier invoque des questions de sécurité et demande le 20 mars 1924 qu'on « assainisse le marché du travail » en invoquant le problème du débauchage des étrangers et de la concurrence déloyale pour les ouvriers français [Laval-Reviglio, 1996, p96]. Ce thème est repris le 6 avril 1925 par Léon Jénouvrier, sénateur de la gauche républicaine qui dénonce l'embauche par les patrons de l'industrie de la main-d'œuvre étrangère agricole, portant préjudice à l'agriculture et aux ouvriers français. Il dénonce en l'étranger « cet indésirable qui se livre aux pires excès », qui « du jour où il ne travaille plus, frappe » et de citer les ouvriers italiens ou polonais « qui la plupart du temps sont d'excellents ouvriers mais aussi parfois des êtres exécrables ».

---

<sup>33</sup> La théorie économique permet de comprendre ces positions traditionnelles opposées du patronat et des syndicats (cf deuxième partie de ce dossier).

Le ministre du Travail radical-socialiste, Antoine Durafour proposera un texte de loi le 5 novembre 1925, discuté rapidement les 7 et 8 juillet 1926 à la Chambre et adopté sans discussion au sénat le 6 août 1926. Pour le député Georges Mazerand, républicain de gauche, qui expose l'objectif de ce texte, « il importe de canaliser l'afflux des travailleurs venus de l'extérieur vers les professions et les régions où leur concours peut nous être utile. Il ne faut pas qu'ils entrent dans des professions ou des régions déjà encombrées et où, par suite de cet afflux, il en résulterait pour nos nationaux des perturbations graves telles que le chômage ou l'avilissement des salaires » [Laval-Reviglio, 1996, p. 96]. Si le texte initial avait le seul objectif affiché d'interrompre la débauche d'ouvriers agricoles vers l'industrie, il couvrira en fait tous les salariés étrangers. Cette loi du 11 août 1926, modifiant les décrets de 1917, innove en consacrant l'existence de la carte d'identité portant la mention « travailleur ». Entre temps, la carte d'identité avait déjà été transformée en carte à durée limitée et payante.

Jusque là, tout étranger régulièrement entré en France possesseur de la carte d'identité d'étranger qui existait depuis 1917, pouvait se faire librement embaucher. Avec la loi du 11 août 1926, la carte est établie au vu d'un contrat de travail. La loi du 11 août 1926 interdit à quiconque d'employer un étranger non muni de cette carte ; il devient même impossible d'employer un étranger dans une profession autre que celle mentionnée sur la carte, pendant un délai d'un an après la délivrance de la carte afin d'éviter toute embauche de l'ouvrier étranger par un autre employeur [Viet, 1996, p31]. Désormais l'administration disposera d'un moyen commode pour accorder plus ou moins de cartes de travailleur, et dans la pratique, l'application sera effectivement variable selon le contexte économique et politique [Lochak, 1995a, Laval-Reviglio, 1996, p. 97].

La crise économique de 1927 est une nouvelle occasion pour les parlementaires d'interpeller le gouvernement à propos du chômage et du problème de l'immigration. C'est dans ce contexte que le débat sur la nationalité se déroule et s'achèvera par la loi du 10 août 1927. Comme lors des débats de la précédente loi de 1889, les arguments xénophobes et racistes ne sont pas absents. Des élus craignent que les naturalisations ne remettent en cause « la vraie race française [qui] est de granit » ; d'autres préconisent de n'accepter que les plus assimilables (d'abord les Italiens, Belges, Espagnols, Suisses français) et veulent écarter les « éléments mal assimilables », au premier rang desquels les « Orientaux » et « Levantins », suspectés d'être davantage enclin à la criminalité. Les relents de racisme et d'antisémitisme ne sont plus le seul fait des députés nationalistes extrémistes, comme lors des débats de la fin du XIXe siècle, mais aussi d'élus modérés, de républicains et de socialistes [Laval-Reviglio, 1996, pp. 88-91]. Finalement, les fortes préoccupations liées à la natalité, à la défense nationale et à la nécessité de protéger l'empire colonial l'emporteront comme lors des débats de la fin du XIXe siècle au détriment des préoccupations liées à la protection de la main d'œuvre française. La loi de 1927 apparaît à première vue très libérale mais elle laisse une large part d'arbitraire à l'administration en matière de naturalisation [Laval-Reviglio, 1996, pp. 88-92]. Dans la pratique, les naturalisations deviennent moins nombreuses et plus difficiles du fait du climat d'exacerbation des concurrences et de la xénophobie. Ce phénomène contribue à renforcer la segmentation du marché du travail.

Le climat anti-étranger de 1927 aboutira à l'adoption de la loi du 26 mars 1927, complétée par des décrets jusqu'en 1928, exigeant de tout étranger, et non plus du seul travailleur, qui veut résider plus de deux mois en France, la possession d'une carte d'identité valable deux ans. Cette disposition institue de facto la notion d'étranger en situation irrégulière. De nombreux travailleurs « illégaux » deviendront ainsi menacés de refoulements qui feront des ravages

dans les années 1930, notamment parmi les juifs d'Europe Centrale. Un décret prévoyait en outre des cas de retraits laissant une large part à l'arbitraire administratif puisqu'était notamment prévu le cas où l'étranger cessait « d'offrir les garanties désirables », auquel cas il avait huit jours pour quitter le territoire.

### *III.1.3 - Les années 1930*

Contrairement à une idée répandue, « la crise des années 1930 n'a rien de « fondateur » en ce qui concerne l'argumentation politique contre les étrangers. Les polémiques, le lexique utilisé, les techniques de mobilisation ne font que reprendre l'arsenal mis au point dans la période précédente ; à ceci près que le système des partis est maintenant constitué et la « machine » parlementaire bien rodée » [Noiriel, 1988, p. 284]

#### *i - Un contexte de crise économique et politique*

La crise mondiale atteint la France en 1931 et l'ampleur du chômage devient vite bien supérieure au niveau atteint pendant les années vingt. L'équation assénée par l'extrême-droite entre chômage et immigration finit par favoriser une montée généralisée de la xénophobie, pouvant aller jusqu'à l'assassinat, tel un Belge agressé dans le Nord en 1931 ou un Italien tué en 1933 près de Thonon. En matière de travail, les commerçants, artisans et surtout les professions libérales s'inquiètent de la concurrence des étrangers voire des naturalisés. De nombreux réfugiés, notamment d'Europe centrale et orientale, viennent en France dans les années 1934-39. Parmi eux de nombreux juifs qui fuient les persécutions. La xénophobie a ouvert la voie à l'antisémitisme : l'idée se propage qu'il y a trop d'étrangers, puis trop de naturalisés, puis trop de juifs parmi les naturalisés, et en définitive trop de juifs [Badinter, 1997, p. 32]. L'analyse des débats parlementaires de la III<sup>ème</sup> république sur la nationalité mais aussi sur la protection du travail national (de 1882 à 1927) révèle « la vitalité de la xénophobie, voire du racisme qui va inspirer notamment la législation élaborée contre les étrangers dans les années 1930 ». « C'est dans la logique de cette xénophobie légale que s'inscrira la législation antisémite de Vichy » [Laval-Reviglio, 1996, p. 85].

#### *ii - Le rôle particulier des professions dites « libérales » dans l'exclusion des étrangers*

Les professions libérales, juristes et médecins en tête, ont joué un rôle majeur dans la mobilisation xénophobe et dans les restrictions au marché du travail. En raison d'un décalage entre la surproduction de diplômés en période d'expansion économique et la période d'exercice marquée par la crise, les professions libérales font face à des difficultés de clientèle, difficultés exacerbées par l'afflux de réfugiés issus de milieux intellectuels. « La concurrence étrangère habituellement réservée aux classes populaires touche alors de plein fouet l'élite » [Noiriel, 1988, p. 284].

##### *ii.1- Les médecins*

Très actifs pour se protéger de la concurrence étrangère, les médecins utilisent des groupes de pression (dont l'Académie de médecine) et n'hésitent pas à user de pétitions, de campagnes de presse, d'appels solennels, etc. [Noiriel, 1988, p. 286]. Ils sont même les premiers à se mobiliser à travers une proposition déposée en avril 1930 par un des leurs, le sénateur Raymond Armbruster. Très bien représenté à la Chambre et au Sénat, ce groupe social met en

avant l'« intérêt du public » ou la santé des Français mais évite d'utiliser le terme de « concurrence », auquel il préfère celui de « pléthore », de crainte d'apparaître trop commercial [Noiriel, 1988, p. 286]. Un parlementaire évoquait en 1931 la nécessité « d'être capable de comprendre les finesses et les délicatesses de notre race, capable aussi de les assimiler ». Un autre dénonçait en 1932 « le plus grand nombre de praticiens marrons » et voulait en finir avec « la médecine des mercantis » et faire revivre l'esprit « sacerdotal » de la médecine française [Laval-Reviglio, 1996, p. 101].

Pour faire campagne, les médecins insistent sur le coût social de l'enseignement médical et sur le nombre d'étudiants étrangers qui est passé de 960 en 1909 à 3 870 en 1930, essentiellement d'origine roumaine, russe et polonaise. En réalité, ces étudiants retournent le plus souvent, une fois leur cursus achevé, dans leur pays. Pour preuve, le nombre de médecins est passé de 15 900 en 1901 à 26 200 en 1930, dont seulement 750 médecins étrangers. Il faut rappeler que les médecins avaient déjà obtenu en 1892 la promulgation d'une loi exigeant des diplômes français pour exercer en France. La loi Armbruster promulguée le 21 avril 1933 va plus loin : il faut désormais non seulement être muni du doctorat d'Etat français, mais il faut aussi être de nationalité française (ou encore ressortissant d'un pays placé sous le protectorat de la France, à condition que le doctorat ait été acquis en France). Cette loi supprimait la possibilité d'accorder à des médecins étrangers méritants une dispense pour exercer en France que les pouvoirs publics accordaient après consultation du lobby médical.

Mais comme la nouvelle astreinte ne concerne pas les étrangers en cours d'études et les docteurs d'Etat exerçant déjà régulièrement au jour de la promulgation de la loi, les étudiants protestent contre ce qu'ils considèrent être une insuffisance de cette loi. Ils organisent des grèves massives en 1935 et descendent dans la rue [Laval-Reviglio, 1996, p. 102]. Au cours d'une de ces grèves contre les « métèques », une étudiante juive est lynchée [Noiriel, 1988, p. 287].

« Avec le soutien actif d'Action française, les jeunes médecins français réclament les mêmes « avantages » que les avocats [qui venaient d'obtenir satisfaction, *cf. infra*] ; la notion de Fonction publique étant extensible à souhait, ils demandent que leur profession entre elle aussi dans ce cadre » [Noiriel, 1988, p. 287]. Le député René Demange dépose le 10 janvier 1935 une proposition de loi visant à interdire aux naturalisés l'exercice de la médecine pendant dix années à compter de la naturalisation. Dans le débat, il souligne qu'il s'agit de « l'intérêt national » et que ce « véritable apostolat » ne saurait être assuré par « un étranger issu parfois d'une race fort différente ». Pour le député Louis Rolland, rapporteur, « l'exercice de la médecine ne correspond pas à une profession comme les autres » et le médecin doit être « adapté au milieu dans lequel il exerce » ce qui ne saurait pas être le cas des naturalisés trop récents. Pour le député, l'incapacité est non seulement légitime mais utile car elle oblige ces naturalisés « à se pénétrer davantage de l'esprit et du tempérament national » [Laval-Reviglio, 1996, p. 102]. L'incapacité temporaire frappant les naturalisés qui concernait déjà les avocats (*cf. infra*) est donc étendue aux médecins sous le gouvernement Laval par la loi du 26 juillet 1935, mais selon des modalités particulières. La loi prévoyait « quatre piliers d'incorporation des étrangers à la profession médicale française » : il fallait avoir accompli son service militaire ; en cas de réforme du service, il fallait attendre durant une période égale à celle du service ; en cas d'exemption du service en raison de l'âge, le stage d'attente était double ; enfin, les naturalisés se voyaient imposer un délai de cinq ans pour postuler à un emploi médical dans la Fonction publique. De nombreux médecins réfugiés en France ont dû abandonner leur métier. Et comme ce n'était encore pas suffisant pour les médecins français, une circulaire du 30 novembre 1935 vint prescrire la consultation des syndicats médicaux avant tout décret de naturalisation concernant

un docteur en médecine.

## ii.2- *Les avocats*

Pour faire barrage à trois cents jeunes réfugiés allemands, juifs pour nombre d'entre eux, qui terminent leurs études de droit en 1934, l'Union des jeunes avocats parvient à déposer le 22 juin 1934, par l'intermédiaire de Félix Aulois, membre du barreau, une proposition de loi révisant le Code de la nationalité de 1927. Rapportée favorablement le 30 juin 1934, examinée et votée tambour battant en quelques minutes et sans débat tant à la Chambre le 3 juillet qu'au Sénat le lendemain même, la loi est promulguée le 19 juillet 1934, moins d'un mois après le dépôt de la proposition ! L'objectif des avocats n'est pas de protéger la profession contre les étrangers puisque, depuis longtemps, le décret de 1810 est utilisé dans ce sens. L'enjeu est d'écarter les naturalisés au motif que « certaines fonctions réclament plus que d'autres une complète assimilation aux idées, habitudes et à la langue de notre pays » [Laval-Reviglio, 1996, p. 103]. Cette formule sera appelée à servir de référence ensuite pour les médecins.

La principale disposition de la loi de 1934 oppose un stage de dix ans à partir du décret de naturalisation pour accéder aux fonctions publiques rétribuées par l'Etat, être titulaire d'un office ministériel ou s'inscrire au barreau. Les juristes ne se contentent pas de cette loi d'exclusion puisque la jurisprudence qui suit la loi de juillet 1934 est encore plus restrictive. Le Conseil d'Etat décide d'exclure même les naturalisés ayant effectué leur service militaire en France. Le Conseil de l'Ordre des avocats, dominé par le barreau parisien, rejette les candidatures des individus naturalisés avant 1934, donnant ainsi une interprétation rétroactive à la loi - contraire à toute la tradition juridique française. Cette décision est confirmée par les juges de la Cour d'appel de Paris.

« Pour écarter les réfugiés mais aussi la jeunesse aisée des pays colonisés des professions juridiques, ce sont des juristes qui, pour la première fois en France, ont bafoué les droits professionnels reconnus aux Français naturalisés » [Noiriel, 1988, p285]<sup>34</sup>. Dans ce contexte, xénophobie et antisémitisme se sont mutuellement entretenus et des juristes, par la virulence de leurs attaques contre les étrangers, ont ainsi très largement préparé le basculement de l'opinion publique qui débouchera sur « Vichy » (*cf infra*)<sup>35</sup>.

Les autres professions libérales s'engouffreront dans la brèche largement ouverte par les avocats et les médecins et la production législative va étendre la protection accordée aux nationaux à d'autres professions : ingénieurs, journalistes, médecins-vétérinaires, artistes, architectes, experts-comptables, pharmaciens, géomètres-experts, courtiers et agents généraux d'assurance. Selon Noiriel, de par leur position sociale et leur influence sur les décideurs, les professions libérales ont joué un rôle très important dans la mobilisation xénophobe bien au delà de leurs seules revendications corporatistes et vont contribuer tout au long des années 1930 à la diffusion dans l'ensemble de la société de la vision haineuse des étrangers [Noiriel, 1988, p. 287]. Des médecins utilisent le prestige de la science pour présenter les immigrés comme des pestiférés, responsables des épidémies, encombrant les lits d'hôpitaux au détriment des Français. Des juristes, pour défendre leurs intérêts corporatistes, n'hésiteront pas à rompre avec les principes traditionnels du droit français, ouvrant ainsi la porte aux mesures

---

<sup>34</sup> Sur la xénophobie et l'antisémitisme du milieu des avocats, et notamment du barreau de Paris, au cours des années trente puis sous Vichy, voir le livre de Badinter, *Un antisémitisme ordinaire, Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Fayard, 1997. Ce n'est pas un hasard si l'exposition antisémite organisée à Paris en septembre 1941 sur le thème « Le Juif et la France » consacra un panneau dénonçant « l'envahissement du barreau parisien par les Juifs... » et proclamant sous les portraits d'avocats juifs : « Rien qu'à Paris, 664 Juifs sur 2025 avocats » (rappelé par Badinter, p. 25).

<sup>35</sup> Sur le rôle des professions juridiques, voir *Le droit antisémite de Vichy* (1996), ouvrage collectif absolument remarquable résultant d'un colloque tenu en 1994 sur *L'encadrement juridique de l'antisémitisme sous le régime de Vichy*.

du gouvernement de Vichy contre les étrangers. « Les lois de dénaturalisation et de persécution des juifs viendront « couronner » dix ans de lutte pour faire « place nette » et occuper les postes » [Noiriel, 1988, p. 287].

*iii - Les premières restrictions du début des années 1930 destinées à libérer le marché du travail des étrangers*

Dans le contexte de crise du début des années 1930, l'indignation de l'opinion publique à l'égard des travailleurs étrangers gagne la représentation nationale dans son entier et quatre propositions de loi visant à limiter l'emploi des étrangers sont déposées en 1931, qui aboutiront, sous le gouvernement du radical-socialiste Édouard Herriot, à la loi du 10 août 1932 [Laval-Reviglio, 1996, p. 98].

Une proposition de loi de synthèse est discutée, puis adoptée à la Chambre le 21 décembre 1931 par 453 voix contre 0, socialistes et communistes s'étant abstenus. Adoptée en juillet 1932 au Sénat, elle devient la loi du 10 août 1932. Lors de la discussion à l'Assemblée, le ministre du Travail et le rapporteur expliquent qu'il s'agit d'interdire l'accès du territoire national aux ouvriers étrangers qui ne peuvent y travailler parce qu'ils prendraient la place des ouvriers français ou, argument pour le moins paradoxal, parce qu'ils seraient susceptibles de devenir des chômeurs. Sur ce dernier point, un des thèmes de prédilection encore présent de nos jours est le « coût social » que représenterait l'indemnisation des chômeurs étrangers [Laval-Reviglio, 1996, p. 98]. Dans les années 1930, ils sont les premiers licenciés dans les usines et les chantiers, ce que confirme l'analyse d'un fichier de chômeurs de la région lyonnaise [Videlier, 1996].

En fait, l'étranger est cause de tous les maux en temps de crise. Travailleur, il occupe la place dévolue aux nationaux ; chômeur, il vit au crochet du contribuable. Le député Lerolle, auteur de la proposition de résolution, rappelle le principe que « la main-d'œuvre étrangère est une main-d'œuvre de complément » [Laval-Reviglio, 1996, p. 98]. Les débats sont relativement consensuels. Des députés du groupe des républicains de gauche se retrouvent sur les positions de ceux de l'Action républicaine. Pour l'un « le nationalisme du ventre domine beaucoup l'internationalisme », pour tel autre député du Nord « avant la main d'œuvre frontalière belge, la main d'œuvre française ». Des députés se font les porte-parole de certaines professions de l'industrie hôtelière, les professions artistiques, les courses de chevaux, etc. D'autres députés veulent aller plus loin que la proposition de loi, réclamant un recensement de la main-d'œuvre étrangère ou encore un droit de préférence pour les Français en obligeant les employeurs à leur faire connaître les postes à pourvoir en temps opportun et par des moyens suffisants [Laval-Reviglio, 1996, pp. 98-99].

En fait, cette loi va consister à restreindre les emplois des étrangers d'une part en limitant à 5 % la proportion des étrangers dans les entreprises passant contrat avec l'Etat, les départements ou les communes (article premier), et d'autre part en fixant par décret des quotas pour les autres entreprises (article 2). Au final, la liberté de choix des employeurs reste intacte, d'autant que le patronat s'opposait déjà au contingentement de la main-d'œuvre étrangère [Lochak, 1995b]. La loi permet au gouvernement de prendre, sur l'initiative du ministère du Travail ou des organisations syndicales ou patronales, des décrets pour fixer la proportion maximale de travailleurs étrangers dans les entreprises privées, industrielles et commerciales [Laval-Reviglio, 1996, pp. 98-99]. Ces quotas peuvent être fixés par profession pour l'ensemble du territoire ou par région. Malgré la demande pressante de certains

parlementaires, l'agriculture n'est finalement pas concernée par cette loi [Weil, 1995, p. 33]. La loi d'août 1932 renforçait aussi l'obligation pour les travailleurs étrangers d'obtenir une autorisation ministérielle préalablement à leur entrée sur le territoire national et permettait un refus de séjour sur des critères arbitraires [Viet, 1996, pp. 32-33].

La loi aura surtout une portée symbolique au moment de son vote, remplissant pour fonction essentielle de satisfaire l'opinion publique. Jusqu'en 1934, l'administration applique relativement mollement la réglementation sur les quotas dans l'industrie. Les premiers décrets concernent les activités de service, par exemple les salons de coiffure, les métiers du spectacle, mais aussi les métiers du bâtiment ou la boulangerie. Ils sont relativement peu nombreux (72 en deux ans), tous signés à l'initiative des syndicats. Cette loi sera parachevée par le décret du 23 octobre 1933 réglementant la délivrance des cartes d'identité valables trois ans pour les salariés étrangers. Entre-temps, le décret du 21 mai 1932, pris au lendemain de l'assassinat de Paul Doumer par un immigré russe, renforce les sanctions pour inobservation des dispositions sur la carte d'identité et permet d'expulser les étrangers auxquels est refusée ou retirée cette carte.

#### *iv - L'emballage xénophobe et répressif de 1934-35*

Le climat politique va encore se dégrader à partir de 1934 : sur fond d'affaire Stavisky, de troubles politiques (émeutes du 6 février 1934) de remise en cause du parlementarisme, de montée des ligues d'extrême droite, la vague xénophobe s'amplifie encore. De très nombreuses lettres protestant contre la concurrence étrangère en matière d'emploi sont envoyées aux journaux, aux parlementaires et aux administrations [Milza, 1988, p. 46, Videlier, 1996]. Seul le patronat s'oppose à la limitation de la main-d'œuvre immigrée. Non seulement la gauche n'oppose pas à la campagne xénophobe une réponse univoque, mais elle n'est pas épargnée : Edouard Herriot et Pierre Mendès-France réclament un contingentement des travailleurs étrangers ; la CGT considère dans *Le Peuple* du 27 novembre 1934 que « le principe de fraternité ouvrière doit fléchir au profit des travailleurs nationaux » ; le député socialiste Fernand Laurent s'exclame à la Chambre « Paradoxe irritant en France, à l'heure actuelle : 500 000 chômeurs et deux millions d'ouvriers étrangers » [Milza, 1988, p. 47], reprenant comme en écho la déclaration du 24 mars 1933 de Louis Fourès, député de droite, devant la chambre des députés : « Il y a en France 331 000 chômeurs. En rapprochant ce chiffre de 1 200 000 salariés étrangers, il est facile de se rendre compte que, si les ouvriers étrangers quittaient la France, la question du chômage serait pour nous résolue », [cité par Assouline et Lallaoui, 1996b, p. 78].

Dans ce contexte, le gouvernement de Pierre Flandin accélère en novembre 1934 le rythme de publication des décrets de la loi de 1932 : 553 en quelques semaines (contre 72 lors des deux années précédentes). Le président du Conseil veut ainsi poursuivre « l'assainissement du marché du travail » [Laval-Reviglio, 1996, p. 106]. Les mesures vont non seulement restreindre l'accès des étrangers au marché du travail, mais aussi remettre en cause leur droit au séjour. L'engrenage est en marche. En 1934, la décision est prise de ne plus accorder de carte de travail à de nouveaux migrants et de ne plus la renouveler à ceux résidant en France depuis moins de deux ans. Aucune carte de plus de 11 mois n'est délivrée. En application de la loi de 1932, un redoutable décret du 6 février 1935 limite le droit de séjour au seul département où l'étranger a obtenu sa carte et pour une validité réduite à deux ans. Ce décret remet aussi en cause le renouvellement automatique des étrangers ayant un séjour de plus de 5 ans en permettant le non renouvellement des cartes d'identité des étrangers n'ayant pas un séjour de plus de 10 ans dès lors qu'ils exercent leur activité dans un secteur économique où

sévit le chômage, ce qui aboutira en 1935 à une vague de rapatriements forcés d'étrangers licenciés, dans l'indifférence générale [Noiriel, 1988, p. 91, Weil, 1995, p. 35, Viet, 1996, p. 32]. Ce décret du 6 février 1935 restreint également le regroupement familial. Une commission interministérielle destinée à « protéger » la main-d'œuvre étrangère aboutit à redoubler la surveillance aux frontières et les expulsions par la force. 3 000 étrangers sont expulsés durant le seul premier trimestre de 1935 [Rasjfus, 1997, p. 26]. Ces mesures restrictives, complétées par le décret du 6 février 1936 pris sous le gouvernement Sarraut et généralisant le non renouvellement des titres, aboutiront dès 1936 à un repli très important des communautés espagnoles et italiennes, repli largement compensé par l'arrivée des réfugiés d'Europe de l'Est et d'Allemagne, notamment à partir de 1935 [Viet, 1996, p. 32]. Parmi ces réfugiés, on compte des dizaines de milliers d'anti-fascistes et de juifs allemands qui fuient le nazisme. Avec l'arrivée de Pierre Laval à Matignon, « la volonté de diaboliser les étrangers est devenue un mode de gouvernement » [Rasjfus, 1997, p. 26].

Déplorant que « n'importe qui venant de n'importe où peut tenir, en France, commerce de n'importe quoi », le député Joseph Denais, porte-parole des commerçants, dépose le 12 février 1935 une proposition de loi visant à instituer une réglementation pour l'inscription au registre du commerce, exigeant des étrangers une justification de cinq ans de résidence continue en France, et même de dix ans pour la profession de banquier, et réclamant que la nationalité figure sur les papiers commerciaux et sur la façade des établissements. Comme les ouvriers étrangers licenciés au titre de la loi de 1932 avaient parfois tendance à s'installer à leur propre compte et à concurrencer ainsi leur ancien patron, problème aggravé par l'afflux de réfugiés politiques, le député Michel Walter dépose une proposition de loi tendant à protéger la main-d'œuvre artisanale. En fait, dix propositions ou résolutions seront déposées en ce sens entre 1932 et 1935 à propos des artisans ou des commerçants. Les propos reprennent les stéréotypes habituels de la haine antisémite et, si le nom de juif n'est pas prononcé, on évoque l'invasion de réfugiés politiques qui sont allemands et juifs pour la plupart.

Le gouvernement de Pierre Laval n'accorde qu'une satisfaction partielle aux artisans et commerçants. Le régime de la loi de 1932 et le décret d'application du 6 février sont étendus aux artisans par le décret-loi du 9 août 1935, avec contingentement par métier et par région. Destiné à « protéger les artisans français de la concurrence étrangère » il oblige les artisans à posséder une carte d'identité spéciale avec mention de leur activité, valable uniquement pour le département et pour le métier exercé. Les commerçants devront attendre les décrets du 12 novembre 1938 et du 2 février 1939 pour être « protégé » (*cf. infra*).

Malgré l'intervention, auprès de Pierre Laval, de Victor Basch, président de la Ligue des Droits de l'Homme, les décisions contre les étrangers se multiplient dans un climat de vindicte xénophobe [Lochak, 1995b ; Rasjfus, 1997]. Ce climat est également entretenu par certains syndicalistes qui, en cette période de crise et de chômage, trouvent la source des malheurs de la classe ouvrière dans la présence en France de nombreux étrangers. J. Marchal dans *Le Peuple* de mars 1935, l'hebdomadaire de la CGT réformiste, écrit : « Personnellement, je pense que nous devons surveiller les étrangers comme l'on surveille des adversaires ; faire tout notre possible pour les empêcher de nous nuire, et à chaque fois que cela est possible, les renvoyer dans leur pays respectif... Quelques-uns diront peut-être que je fais du nationalisme. Eh bien, si pour mériter le titre d'internationaliste il faut accepter d'être grugé par des individus qui, une fois installés en France, ne font travailler que leurs nationaux et qui, dans vingt ans, seront aussi étrangers à notre mentalité que le jour de leur arrivée, je préfère être qualifié de nationaliste mais au moins, j'aurai la conscience tranquille » [cité par Rasjfus, 1997, p27].

#### *v - Le Front Populaire : une pause courte et très relative pour les étrangers*

Le Front populaire met officiellement un terme aux refoulements et expulsions arbitraires et si la politique de retour des chômeurs n'est pas supprimée, leur assentiment doit en principe être obligatoire [Weil, 1995, p. 35]. Il faut dire que, suite à la victoire électorale, les immigrés sont particulièrement présents dans la rue et les entreprises. Ils sont aussi présents dans les syndicats. La CGT réunifiée dit être passée de 50 000 adhérents étrangers au début de 1936 à 350 000 ou 400 000 en 1937. Diverses sources montrent que les taux de syndicalisation des étrangers de toutes les nationalités explosent dans de nombreux secteurs. La production législative et réglementaire connaît une pause en 1936 et 1937. Les autorités font preuve de plus de bienveillance à l'égard des réfugiés. Une loi du 28 août 1936 annule son effet rétroactif à la loi du 19 juillet 1934 qui interdisait aux nouveaux Français, dans les dix ans suivant leur naturalisation, d'exercer une Fonction publique ou d'être inscrits au barreau. Par le décret du 14 octobre 1936, le gouvernement abroge un article du décret de février 1935 qui obligeait les étrangers souhaitant changer de domicile à avoir l'autorisation préalable du préfet. Mais peu d'efforts sont déployés pour faire appliquer les textes plus libéraux et le gouvernement en restreint même les effets au nom de la sécurité publique [Milza, 1988, p. 50]. Dans la pratique, les problèmes demeurent pour les étrangers. Notamment, des demandeurs d'asile et des chômeurs sont refoulés ou expulsés et des étrangers pourvus d'emploi se voient refuser le renouvellement de leurs titres [Weil, 1995, p. 36]. Si le Front populaire semble mettre quelque peu en sourdine l'obsession du contrôle policier, il ne met pas en œuvre la réforme de fond visant à améliorer le statut juridique des étrangers que la gauche revendiquait lorsqu'elle était dans l'opposition. Par ailleurs, la plupart des restrictions prises dans les périodes précédentes, à commencer par la loi du 10 août 1932 limitant la main-d'œuvre étrangère, sont maintenues et strictement appliquées.

Très rapidement, les vieux démons xénophobes réapparaissent en 1937 au moment où une quinzaine d'attentats politiques mettent en cause des étrangers [Weil, 1995, p. 42]. En septembre 1937, après un attentat, on assiste à un déchaînement xénophobe de la part de la droite, mais également de la gauche. Les radicaux s'en prennent à tous les étrangers. Pour *l'Humanité*, l'attentat n'est pas « français » et le 28 septembre Maurice Thorez lance de la tribune du Vèl d'Hiv devant 25 000 auditeurs « *la France aux Français* » [Milza, 1988, p. 51].

#### ***III.1.4 - 1938-39, un prélude à Vichy : « Xénophobie, veillée d'armes » [Lochak, 1995b] ou « Vichy avant Vichy » [Rasjufus, 1997]***

Dans un tel contexte, l'année 1938 marque un tournant majeur pour les étrangers et dont les effets seront durables. De nombreux décrets-lois sont pris par le gouvernement Dalladier, investi et appuyé par toute la classe politique et une Chambre des députés issue du Front populaire : décrets-lois du 2 mai, 14 mai, 17 juin, 12 novembre 1938, 2 février, 12 avril 1939. Ces mesures créent un réseau de contraintes toujours plus dense autour des étrangers.

Il ne s'agit pas ici de détailler l'ensemble des mesures prises contre les étrangers ; nous nous limiterons à celles affectant directement et explicitement l'accès au travail et nous ne ferons qu'évoquer les mesures qui affectent indirectement mais durement cet accès, et qui constituent pour la plupart des atteintes très graves à d'autres droits (circulation, séjour, contrôle, internements, etc.)

*i - Les mesures concernant directement le travail*

Le décret-loi du 2 mai 1938 fait interdiction aux employeurs d'occuper un étranger sans carte, ou dans une profession ou un département autres que ceux mentionnés sur sa carte. Le décret du 14 mai 1938 pour l'application du décret-loi du 2 mai prévoit, entre autres dispositions, la subordination du droit d'occuper un emploi à la possession de la carte d'identité de travailleur, elle-même subordonnée à la production d'un contrat de travail visé par les services de la main-d'œuvre. Toutefois, avec l'approche du conflit, le système des quotas mis en place en 1932 est assoupli dans la pratique à la demande des entreprises et la procédure de dérogation est simplifiée pour les employeurs par les décrets-lois des 20 janvier et 19 avril 1939.

Le décret-loi du 2 mai 1938 crée la carte d'artisan. Les autres mesures concernant directement le travail sont le décret-loi du 17 juin 1938 sur la protection du commerce français qui institue pour les commerçants un régime analogue à celui instauré en 1935 pour les artisans (*cf supra*). Les décrets du 12 novembre 1938 et du 2 février 1939 obligent les commerçants étrangers à posséder une carte professionnelle spécifique, avec la mention « commerçant » en première page. Cette carte a pour effet d'écarter les nouveaux venus, les réfugiés notamment, qui face à la rigueur des lois d'exclusion du travail salarié, s'étaient tournés vers le petit commerce et l'artisanat. Avec ce dernier texte, tous les étrangers ayant une activité rémunérée en France, hormis quelques étrangers exerçant les rares professions libérales épargnées, se trouvaient détenteurs d'une carte de travailleur.

*ii - Les mesures répressives affectant par voie de conséquence le travail des étrangers.*

Le gouvernement Dalladier prend de nombreuses mesures policières et répressives : l'étranger doit pouvoir présenter à tout moment les pièces justifiant la régularité de son séjour (disposition reprise en 1946), il doit signaler tout changement de résidence, toute personne logeant ou hébergeant un étranger doit le signaler au commissariat dans les 48 heures, tout étranger entré clandestinement ou sans papier est passible d'un emprisonnement d'un mois à un an (disposition reprise et renforcée de nos jours). D'autres mesures renforcent les contrôles, les conditions de séjours, limitent la circulation, les mariages, permettent les internements, les refoulements, étendent les déchéances de nationalité, etc. Elles affectent tous les aspects de la vie des étrangers résidant en France et évidemment l'accès au travail n'est pas épargné. A l'approche du conflit, les étrangers peuvent être astreints à résider dans tel ou tel lieu, peuvent être internés dans des « centres spéciaux » ou encore être expulsés sans autre motif que le désir des autorités [Weil, 1995, p. 51]. Les nouvelles obligations ou interdictions aboutissent à tisser non seulement une surveillance policière toujours plus intense mais, pour la première fois, réglementent absolument tous les aspects de l'entrée, du séjour et de la vie des étrangers [Lochak, 1995b].

La suite allait malheureusement montrer que la période de mai 1938 à juin 1940 n'était pourtant qu'un prélude qui pourrait ultérieurement être qualifiée de « Vichy avant Vichy » [Rasjufus, 1997, p17].

### ***III.1.5 - Vichy : la poursuite d'une logique infernale d'exclusion***

Comme le rappellent en effet Marrus et Paxton dans *Vichy et les Juifs* (1990) « il ne s'était pas produit en 1940 de rupture brutale ; bien plutôt, une longue accoutumance s'est faite pendant la décennie des années 1930, à l'idée de l'étranger et spécialement du juif, ennemi de l'Etat » et « le gouvernement Pétain n'a pas inventé la politique antijuive qu'il met en place avec tant de zèle et de passion en 1940. Chacun des éléments de ce plan était présent dans les années qui ont précédé la chute de la IIIe République » [cités par Laval-Reviglio, 1996, pp. 108-109]. En matière d'exclusion des étrangers du marché du travail comme dans d'autres domaines, Vichy reprend la « philosophie » des années précédentes. Dans la continuité de la période précédente, on « protège » les « vrais » nationaux en s'attaquant toujours davantage aux étrangers et aux Français naturalisés, notamment en n'hésitant pas à recourir aux dénaturalisations. Très vite l'opinion y étant préparée et une partie de l'administration étant désormais bien rodée, le gouvernement de Vichy parachève le tout en étendant les interdictions aux Français non nés de père français puis à tous les juifs. Les mesures terrifiantes suivront.

Même si elles seront abrogées à la Libération, les toutes premières mesures du gouvernement de Vichy, faisant rapidement suite au vote par l'Assemblée des pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940, sont édifiantes à cet égard et il est utile de les rappeler :

loi du 17 juillet 1940 limitant aux citoyens nés de père français l'accès aux emplois dans les administrations publiques ; loi du 22 juillet 1940 instituant une commission chargée de réviser toutes les naturalisations depuis 1927 et de retirer la nationalité française à tous les naturalisés jugés indésirables ; loi du 16 août 1940 instituant un Ordre national des médecins et réservant aux citoyens nés de père français l'accès aux professions médicales (loi préparant l'opinion publique à la mise à l'écart des praticiens juifs) ; loi du 10 septembre 1940 réglementant de la même manière l'accès au barreau ; loi du 27 août 1940 visant, entre autres dispositions, à protéger la main-d'œuvre nationale ; loi du 27 septembre relative à la « situation des étrangers en surnombre dans l'économie nationale » (en zone non occupée, plus de quarante mille étrangers sont regroupés dans des pseudo-camps de travail sous la surveillance des gendarmes) ; loi du 3 octobre portant « statut des Juifs » et énonçant toutes les interdictions à leur rencontre ; loi du 4 octobre 1940 « sur les ressortissants étrangers de race juive » autorisant les préfets à les interner « dans des camps spéciaux »....

### **III.2 - Le maintien des discriminations légales sur le marché du travail après 1945**

De nombreuses dispositions, notamment celles relatives au travail et aux titres de séjour, prises dans la précipitation et sous la pression de l'évènement dans les années trente, vont être maintenues après 1945 et perdurer durablement [Lochak, 1995b].

#### ***III.2.1. - 1945 : De nouvelles règles mais inspirées de la législation de 1938<sup>36</sup>***

Si le dispositif mis en place par Vichy a été déclaré illégal à la Libération, l'ordonnance de 1945 visant à réglementer l'entrée et le séjour des étrangers reprend pour partie la logique de la législation de 1938 et reflète la volonté politique d'encadrer l'immigration de main-d'œuvre. [Lochak, 1995d]. A l'époque, dans les discussions sur la politique d'immigration, les préoccupations relatives au marché du travail ne sont pas toujours compatibles et parfois s'affrontent avec celles des natalistes. La thèse de G. Mauco, secrétaire général du Haut Comité de la Population, était de distinguer l'immigration de main-d'œuvre autorisée seulement à un séjour provisoire, dans des lieux et des métiers qui ne soient pas en concurrence avec les nationaux, de l'immigration assimilable dont il faut favoriser l'installation. Deux conceptions de la politique migratoire étaient alors en concurrence : la première, proche du modèle américain d'avant guerre de sélection ethnique par quotas, est défendue par Mauco tandis que la seconde s'inscrit dans la fidélité aux valeurs républicaines d'égalité et ne préconise aucune distinction selon les origines [Weil, 1995, p. 78]. Finalement, la conception des économistes Tixier et Parodi va l'emporter sur les convictions démographiques de Mauco : le texte de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne comporte ni indication de préférence ethnique, ni souci de sélectivité de la main-d'œuvre. Elle met en place le cadre juridique d'une immigration de main-d'œuvre dont le séjour est temporaire, conditionné à l'exercice d'un travail et placé sous le contrôle de l'administration [Bruschi, 1995, Lochak, 1995d]. L'objectif démographique ne s'efface cependant pas totalement derrière l'objectif économique. Un compromis existait dans les conceptions des économistes

<sup>36</sup> Sur la législation mise en place à la Libération, et plus particulièrement sur l'ordonnance du 2 novembre 1945, voir le numéro spécial de la revue *Plein Droit*, n° 29-30, novembre 1995.

comme des démographes sur la nécessité d'une immigration importante. L'objectif démographique transparaît à travers l'encouragement de l'immigration familiale et l'objectif officiellement proclamé de sélectionner les immigrants [Lochak, 1985].

Concernant l'entrée et le séjour des étrangers, l'ordonnance du 2 novembre 1945 a repris la structure et de nombreux points de la réglementation de 1938, en atténuant seulement les effets des dispositions les plus sévères.

En matière d'autorisations de travail, la similitude entre 1938 et 1945 est très forte. La loi de 1932 sur le contingentement de la main d'œuvre étrangère est maintenue (elle ne sera abrogée qu'en 1981). La carte d'artisan et de commerçant, la situation irrégulière érigée en délit et la suppression de la liberté de la presse<sup>37</sup> sont d'ailleurs encore en vigueur aujourd'hui. Il en est de même pour de nombreuses professions que la loi interdit encore aux étrangers (*cf* IV).

Le principe de la nécessité d'une autorisation préalable pour exercer un emploi salarié, qui avait été consacré dans les années 1930, est renforcé par la compétence exclusive donnée à l'Office national d'immigration (ONI) pour introduire en France des travailleurs étrangers. La production d'un contrat de travail visé est désormais exigée à l'entrée du territoire français de celui qui vient pour travailler. Les autorités espèrent ainsi parvenir à sélectionner la main d'œuvre .

Dans la législation de 1945, une distinction est opérée entre carte de séjour et carte de travail, dont les durées respectives peuvent différer. Censé favoriser la stabilité du séjour, ce système conduira dans la pratique à rendre plus précaire le séjour des étrangers entrés légalement.

Avant guerre (1938), il existait trois types de cartes de travail : la carte de travailleur temporaire de type A valable pour une seule profession et pour un ou plusieurs départements, la carte de travailleur à validité normale de type B d'une durée de trois ans valable uniquement pour la profession indiquée mais dans tous les départements et la carte de travailleur pour toutes les professions de type C, d'une durée de trois ans (réservée à certaines catégories limitées d'étrangers).

L'ordonnance de 1945 reprend le même découpage avec la même logique en distinguant quatre cartes de travail : la carte temporaire de travail d'une durée d'un an maximum, valable pour une profession et une région ; la carte ordinaire d'une durée de trois ans, valable pour une profession et une région ; la carte ordinaire à validité permanente, valable pour l'ensemble de la France mais pour une seule profession (seulement pour les étrangers titulaires d'une carte de résident privilégié ou d'une carte de résident ordinaire justifiant d'un séjour ininterrompu de dix ans) ; et la carte permanente valable pour toutes les professions salariées, uniquement pour les résidents privilégiés au bout de dix ans de séjour en cette qualité<sup>38</sup>.

### ***III.2.2. 1945-1955 : l'échec des tentatives pour contrôler et sélectionner la main-d'œuvre***

L'ONI, institué par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et organisé par le décret du

---

<sup>37</sup> L'autorisation par le ministre de l'Intérieur pour la circulation, la distribution ou la mise en vente des publications étrangères est toujours en vigueur.

<sup>38</sup> La carte à validité permanente sera remplacée par une carte de dix ans par le décret du 21 novembre 1975.

26 mars 1946, devait permettre le contrôle total des flux d'étrangers et leur assurer une bonne insertion. Avec ce dispositif, les pouvoirs publics manifestent la velléité de rendre l'Etat seul maître d'œuvre de la politique d'immigration. Ils espèrent avoir un droit de regard sur l'introduction de la main d'œuvre étrangère en France. Ainsi, il a été possible de privilégier la main d'œuvre italienne et allemande et d'interdire sa venue dans les régions frontalières : l'introduction d'Allemands était interdite dans la Moselle, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, celle des Italiens dans les Alpes-Maritimes. Le renouvellement de la carte de travail après un ou trois ans était conditionné au fait que l'étranger n'exerce pas de concurrence au détriment des nationaux.

Cette prérogative est très vite battue en brèche par deux faits majeurs : une grande partie de la main d'œuvre est introduite clandestinement par un patronat qui recrute directement dans les pays d'origine ; avec la loi du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie, le gouvernement français a reconnu aux musulmans d'Algérie le droit de circuler librement entre la métropole et les départements algériens sans passer par le contrôle de l'ONI<sup>39</sup>. A partir de 1956, la guerre d'Algérie viendra toutefois freiner les entrées d'Algériens.

Soucieux de réduire la concurrence sur le marché du travail, certains syndicalistes ouvriers exercent des pressions pour durcir encore les conditions d'entrées. Jusqu'en mai 1947, A. Croizat, issu de la CGT, était ministre du Travail et s'opposait au patronat suspecté d'introduire un nombre excessif de travailleurs pour engorger le marché de l'emploi. A tel point que les pouvoirs publics décident par décret du 20 septembre 1948 de modifier le fonctionnement de l'ONI (Office national de l'immigration) et d'écarter les syndicalistes du Conseil d'administration qui se trouve réduit à sept membres. On retrouvait ainsi juste après la guerre, l'opposition entre le patronat et les syndicats sur l'immigration, opposition qui s'était déjà manifestée au début des années 20 et dans les années 30<sup>40</sup>.

L'introduction de main d'œuvre étrangère salariée par la voie officielle était contrariée par certaines lourdeurs administratives : pour embaucher un étranger, l'employeur devait adresser une demande à la Direction départementale du travail qui, si elle ne trouvait pas de main d'œuvre française, transmettait la demande au ministère du Travail lequel donnait son accord si aucun travailleur français ne pouvait remplir cet emploi [Schor, 1996, p. 197].

En fait, ces lourdeurs encouragent les employeurs à recruter la main d'œuvre sur place et à la faire entrer clandestinement sur le territoire. L'échec du système ONI a d'ailleurs été très vite consommé puisque l'ONI accepte dès 1948 de régulariser les travailleurs entrés en France et ayant trouvé à s'embaucher par eux-mêmes.

Après la Libération, les clauses excluant les étrangers des entreprises publiques ont été maintenues dans l'ensemble des statuts adoptés (SNCF, RATP, Air-France, etc.). Mais ce sera encore le cas dans des statuts conçus ultérieurement, tels ceux de la RTF en 1960 et de la SEITA en 1962 [Chorin, 1994, p. 142].

Le décret du 26 novembre 1949 confirme un texte du 12 novembre 1938 qui obligeait les commerçants et artisans étrangers à posséder une carte délivrée après enquête des services

---

<sup>39</sup> La période allant de 1946 à 1960 verra le flux annuel d'entrées de travailleurs d'origine musulmane partis de l'Algérie vers la métropole osciller entre 70 000 à 200 000, soit 1,38 million de départs sur l'ensemble de la période, mais seules quelques centaines passeront par les services de la main d'œuvre. Sur cette période, les flux de retour de travailleurs d'origine musulmane s'élèvent à environ 1,15 million ce qui représente environ 90 % des flux d'entrée (Stora, 1992).

<sup>40</sup> Sur ce point, voir les explications de la théorie économique dans la deuxième partie de ce dossier.

préfectoraux.

### ***III.2.3. - 1955-1974 : les vingt glorieuses de l'immigration [Schor, 1996, p. 200 et s.].***

A partir du milieu des années cinquante, les besoins en main d'œuvre deviennent très importants et une proportion croissante d'entrées se fait de manière clandestine. Dans ce contexte de croissance économique, l'ouverture des frontières répondait au souci libéral de favoriser la circulation des hommes et de pallier ainsi les carences d'un marché du travail en expansion. Peu à peu bénéficient de la libre circulation les ressortissants de la Communauté européenne et les ressortissants d'Afrique noire. Après la guerre d'Algérie, les Algériens bénéficient aussi de la libre circulation.

#### *i - La libre circulation est étendue à certains ressortissants*

« Jusqu'en 1956, les conventions bilatérales conclues par la France avec divers Etats ne comportaient pratiquement aucune disposition dérogeant au régime du droit commun sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers » [Viet, 1998, p. 236].

La donne va changer avec les engagements pris par la France d'une part dans le cadre de la Communauté économique européenne, d'autre part avec la décolonisation à travers des conventions bilatérales avec les anciens territoires d'Outre-mer nouvellement indépendants.

#### *i.1 - Le cas des ressortissants communautaires*

Dans un premier temps, la signature du traité de Rome en 1957, qui concerne six Etats, n'a pas d'effet immédiat sur les modalités d'entrée et de séjour des ressortissants communautaires : les règles établies par l'ordonnance de 1945 vont continuer à s'appliquer. La première initiative de coordination porte sur l'accès au marché du travail : les règlements du 16 août 1961 et du 25 mars 1964 facilitent les possibilités de répondre à des emplois offerts dans les autres Etats membres. La liberté de circuler ne concerne que la liberté d'exercer une activité économique, salariée ou non. A partir de 1968, les ressortissants des Etats membres peuvent bénéficier d'un droit au séjour automatique dans les autres pays signataires ; le titre de séjour ne peut leur être refusé que pour des raisons liées à l'ordre ou à la santé publics. Cependant, seuls les travailleurs ressortissants communautaires sont concernés par cette mobilité<sup>41</sup>.

#### *i.2 - Le cas des Algériens*

Les accords d'Evian du 19 mars 1962 qui entérinent l'indépendance de l'Algérie définissent les droits et devoirs des ressortissants des deux pays. Quatorze articles sont consacrés aux droits des Français d'Algérie, deux aux Algériens en France. Ces accords autorisent notamment la libre circulation des personnes des deux pays (seule la carte d'identité est exigée). Le départ massif des « pieds-noirs » et la pression migratoire des Algériens

---

<sup>41</sup> Le droit au séjour des travailleurs communautaires a été étendu aux membres de leur famille en 1968 (même quand ces derniers ne sont pas des ressortissants de la Communauté) puis en 1970 aux ressortissants communautaires qui avaient travaillé dans le pays. D'autres mesures prises en 1990, suite à l'Acte unique européen, permettent aux étudiants, aux personnes retraitées et enfin à tous les « non actifs » (ni travailleurs ou anciens travailleurs, ni étudiants, ni retraités) d'exercer leur droit de circulation et d'établissement, sous la seule réserve notable qu'ils puissent justifier de ressources suffisantes.

inattendue dans les deux sens du terme, c'est-à-dire imprévue mais aussi très mal acceptée<sup>42</sup>, aboutissent à la conclusion d'un nouvel accord en 1964. Parmi les diverses dispositions, les préoccupations relatives au marché du travail sont très présentes puisque cet accord prévoit que « les arrivées de travailleurs algériens seront fixées en fonction des disponibilités en main d'œuvre de l'Algérie et des possibilités du marché français de l'emploi... ». Un contingentement est fixé, limité à 12 000 départs par an. Diverses dispositions durcissent les conditions d'entrée d'Algériens (contrôle médical à l'arrivée à Marseille, pécule minimum pour les touristes). L'immigration se poursuit néanmoins et un nouvel accord franco-algérien du 27 décembre 1968 vient supprimer la liberté de circulation inscrite dans les accords d'Evian. Le contingent annuel de travailleurs algériens est fixé à 35 000 par an pour une période de trois ans et l'émigration familiale est subordonnée à l'obtention d'un logement suffisant [d'Hauteville, 1995, pp. 87-89 ; Stora, 1996, pp. 22-23 ; Weil, 1995].

### *i.3 - Le cas des ressortissants d'Afrique*

La décolonisation a donné lieu au début des années soixante à l'établissement de conventions bilatérales avec les anciens territoires. Ces conventions donnaient toute la libre circulation aux ressortissants de ces pays (elle sera supprimée en 1974). Ces conventions bilatérales, à l'exception de celle passée avec le Togo, ont été remplacées par de nouvelles conventions dans les années quatre-vingt-dix<sup>43</sup>. Avant l'adoption de ces nouvelles conventions, les anciennes conventions garantissaient des dispositions plus favorables que le régime commun : ainsi la situation de l'emploi n'était pas opposable à ces ressortissants lors d'une demande d'autorisation de travail et les règles restrictives sur le regroupement familial ne s'appliquaient pas.

### *ii - Un recours massif et par tout moyen à la main d'œuvre étrangère*

Les entreprises, comme l'Etat, contournent les lourdeurs de l'ONI et profitent d'une politique de « laisser faire, laisser passer » pendant la période 1956-1973 afin de fournir des bras à l'économie [Milza, 1988, p. 107]. Les grandes entreprises n'hésiteront pas à envoyer dans les villages du Maroc et de l'Algérie des émissaires chargés de recruter une main d'œuvre docile avec des méthodes particulièrement dégradantes<sup>44</sup>. En définitive, le système de régulation des migrations par l'ONI n'a fonctionné jusqu'à la fin des années cinquante qu'avec les Italiens -ils représentent les trois-quarts des seules entrées régulières dans les années 1950-1955- et seulement partiellement en fait [Lochak, 1985 ; Mekachera, 1993, p. 17].

### **Encadré 11 - Les syndicats et l'immigration**

Les syndicats se sont traditionnellement opposés au patronat sur les questions d'immigration, ce que les théories économiques, tant orthodoxes qu'hétérodoxes, permettent de comprendre (cf. II). Depuis le XIXe siècle, le patronat a encouragé l'immigration au point de régulièrement chercher à l'organiser complètement, et a toujours résisté aux restrictions à l'arrivée de nouveaux travailleurs. Il trouvait dans l'immigration une main d'œuvre lui permettant de modifier en sa faveur les rapports de

<sup>42</sup> Les pouvoirs publics expriment vis-à-vis des Algériens une réticence beaucoup plus forte que vis-à-vis des autres étrangers, ce que traduisent explicitement deux circulaires du 9 juillet 1965 et du 27 février 1967 relatives au regroupement familial (Rodier, 1995).

<sup>43</sup> Gabon, Centre-Afrique, Congo, Burkina-Faso, etc.

<sup>44</sup> Voir par exemple les témoignages recueillis dans plusieurs documentaires récents : « Mémoires d'immigrés » de Y. Benguigui et « Un siècle d'immigration en France », M. Tribalat *et al.*

force, d'affaiblir le front syndical et d'accroître les profits en tirant vers le bas les salaires et les conditions de travail. Dans cette perspective, la présence d'un chômage de masse a rendu l'immigration moins utile pour les entreprises, même si certains secteurs utilisent encore la main-d'œuvre étrangère pour introduire de nouvelles formes de travail précaire (cf. deuxième partie). Les syndicats, par exemple la CGT au début des années vingt et à la fin des années quarante, se sont vivement opposés à l'immigration, y dénonçant le moyen pour les entrepreneurs de reproduire et maintenir l'« armée industrielle de réserve ». Dans ce contexte, si les syndicats n'ont pas toujours été épargnés par les dérives xénophobes, notamment durant les années trente, ils ont aussi cherché des moyens de lutter contre le patronat autrement qu'en s'en prenant aux travailleurs immigrés. Ils ont notamment tenté d'organiser l'encadrement de la main d'œuvre étrangère et ont préconisé l'égalité de traitement, ainsi que la répression contre les employeurs de main d'œuvre illégale, comme moyens de s'opposer à la stratégie des entreprises.

Ainsi, la CGT réactiva, dans les années cinquante, les structures mises en place avant 1939 pour encadrer les travailleurs étrangers. Pendant la Guerre froide, la CFTC et FO se tournèrent particulièrement vers les personnes déplacées originaires des démocraties populaires. En 1966, deux ans après sa création, la CFDT organise une Conférence nationale des travailleurs immigrés [Schor, 1996, p. 218].

Dans la période de croissance des années soixante, des confédérations syndicales vont faire connaître le sort des travailleurs immigrés qu'ils vont tenter d'intégrer dans la vie et les luttes ouvrières. Par exemple, la CGT publie dès 1964 à destination des Portugais *O Trabalhador*, suivie rapidement par la nouvelle CFDT avec *Liberdade Sindical* [Volovitch-Tavares, 1996, p. 84]. Mais, autre constante des organisations syndicales, elles ont aussi éviter d'afficher un soutien trop explicite aux immigrés sous peine de choquer les adhérents français et préféreraient aussi dénoncer le phénomène migratoire comme manœuvre du pouvoir pour paupériser la classe ouvrière française [Schor, 1996, p. 218].

Si le taux de syndicalisation des immigrés n'a jamais été très important, il est souvent arrivé que des travailleurs étrangers prennent la tête d'une grève. Ce fut le cas aux usines Pennaroya de Lyon en février 1972 ou encore aux usines de Renault Billancourt en janvier 1974. Il y eut également des luttes spécifiques à l'image de la protestation lancée en 1974 contre les nouvelles modalités d'attribution des cartes de séjour et de travail instituées par la circulaire Marcelin Fontanet et qui fut particulièrement soutenue par la jeune CFDT [Schor, p. 219].

« Cette libéralisation encourageait, au su des pouvoirs publics, une immigration spontanée qui échappait aux rigidités du cadre de la politique de l'immigration : la catégorie administrative du faux touriste supplantant celle de l'immigré régulier est bien née de l'ouverture des frontières, rendue nécessaire par l'expansion économique... Une déviation corrélative de la politique de l'immigration en découlait : la substitution progressive de la procédure de régularisation à la procédure d'introduction légale par le canal de l'ONI » [Viet, 1998, pp. 236-237]. Jusque dans les années soixante-dix, l'ONI, encouragé par les pouvoirs publics (l'ONI était placé sous la tutelle du ministère du Travail), régularise *a posteriori* les étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire et embauchés dans les entreprises. Le taux de régularisation des travailleurs permanents oscille dans les années cinquante entre le tiers et la moitié et monte aux deux tiers au cours des années soixante. En 1967, 86 % des familles étrangères se faisaient régulariser après leur arrivée [Milza, 1988, p. 136]. En 1969, sur les 80 000 entrées enregistrées de Portugais, seulement 8 000 étaient passées par la voie officielle de l'ONI. L'immigration entrée clandestinement est loin d'être prohibée puisque c'est encore l'époque où une instruction ministérielle du 17 mars 1965 préconise explicitement la procédure de « régularisation » sur place [Rodier, 1995]. « Elle est une caractéristique si essentielle de l'immigration de travail en France depuis l'après-guerre qu'il est peu sérieux d'en dater l'apparition du moment de sa dénonciation officielle après... juillet 1974. La rigueur consisterait plutôt à rappeler les encouragements dont elle a été longtemps l'objet par les pouvoirs publics eux-mêmes » [Marie, 1997].

Ainsi, de 1957 jusqu'au début des années soixante-dix, le cadre juridique introduit par l'ordonnance de 1945 a largement été débordé.

**Tableau 9 - Évolution du taux de régularisation des travailleurs permanents (non compris les Algériens et les actifs originaires de l'Afrique subsaharienne)**

Année	Taux de régularisation <sup>(a)</sup> en %	Année	Taux de régularisation en %
1948	25,9	1961	53,0
1949	23,0	1962	53,5
1950	48,5	1963	65,5
1951	34,6	1964	71,8
1952	40,5	1965	79,4
1953	48,3	1966	77,2
1954	36,7	1967	78,7
1955	29,9	1968	82,0
1956	27,9	1969	67,8
1957	50,3	1970	60,9
1958	45,4	1971	60,3
1959	53,6	1972	44,3
1960	58,9	1973	56,5

(a) : pourcentage des travailleurs régularisés par rapport à l'immigration permanente totale  
Source : [Viet, 1998, p. 239].

#### ***III.2.4. - Reprise en main du contrôle de l'immigration et suspension de l'immigration de travailleurs permanents***

Peut-être du fait du ralentissement de la croissance à partir de 1965, le Ve Plan préconise un contrôle de l'immigration spontanée. « La volonté de reprendre en main le contrôle de l'immigration est constitutive de la création de la DPM [Direction des Populations et des Migrations], qui s'inspirait déjà du souci de réactiver la frontière entre main d'œuvre nationale et main d'œuvre étrangère face aux premiers signes d'une substitution progressive de la population ouvrière immigrée à la population nationale » [Viet, 1998, p. 240]. Créée en 1966, la DPM aura pour tâche d'étudier et de contrôler l'immigration de main-d'œuvre étrangère face au gonflement de la population active. En 1967, interviennent les premières mesures dissuasives tel que le doublement de la redevance due par les employeurs à l'ONI en cas de régularisation. Un premier coup d'arrêt est donné aux régularisations à partir de 1968. L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 supprime la libre circulation aux Algériens et fixe un contingent annuel de travailleurs de 35 000 par an, réduit à 25 000 par un nouvel accord du 23 décembre 1971.

Le 23 février 1972, des mesures répressives sont adoptées par des circulaires dites Marcellin-Fontanet (ministres de l'Intérieur et du Travail), qui redonnent le monopole effectif du recrutement des primo-migrants à l'ONI en donnant un nouveau coup d'arrêt à la procédure de régularisation et en obligeant l'employeur désireux d'embaucher à s'adresser à l'ANPE.

A partir de 1973, la France bascule dans la crise et l'été 1973 ouvre la longue série des attentats et incidents racistes. Le discours politique s'imprègne de ce nouveau contexte. En février 1974, Jean Lecanuet, président de Centre Démocrate estime qu'« Il est évident que l'admission des travailleurs étrangers doit tenir compte de la situation de l'emploi et être réglementée ou

interdite dans les secteurs professionnels où la main d'œuvre française est suffisante ». Pour Jacques Barrot, du Centre Démocratie et Progrès, « Les accords de main d'œuvre avec les pays d'émigration doivent, actuellement, tenir compte de la conjoncture, afin que les migrants ne risquent pas de compromettre par leur arrivée l'emploi des travailleurs français ». Incriminant d'abord le patronat qui utilise l'« armée de réserve » contre la main d'œuvre nationale, le parti communiste préconise de moduler l'immigration en fonction des branches industrielles [Milza, 1988, pp. 162].

La suspension de l'immigration de travailleurs permanents est adoptée en Conseil des ministres du 3 juillet 1974 (mise en œuvre par les circulaires des 5 et 9 juillet 1974). Il convient de souligner qu'il s'agissait bien initialement d'une « suspension », destinée à être provisoire, et surtout qu'elle ne concernait que l'immigration de travail. Elle a d'abord simplement consisté à activer l'opposition de la situation de l'emploi à toute première demande de carte de travail. Les moyens légaux utilisés pour prendre une telle décision sont contestés et, devant le rappel à l'ordre du Conseil d'Etat, le gouvernement procède par voie de décret en 1975 et 1976. Annoncée le 27 septembre 1974, la suspension de l'immigration familiale est prévue pour trois ans, mais suite au tollé de protestation et à l'avis négatif du Conseil d'Etat, elle sera rétablie, sous certaines conditions de ressources et de logement, par les circulaires du 18 juin et 2 juillet 1975, et normalisée par un décret du 29 avril 1976. Les Africains, qui étaient jusque là autorisés à circuler et à s'installer librement par les conventions bilatérales, sont soumis au régime de droit commun. Le décret du 21 novembre 1975 permet à l'autorité compétente, pour décider de la délivrance ou du renouvellement d'une autorisation de travail, de prendre en considération « la situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée et dans la région », disposition toujours en vigueur aujourd'hui. Les rares exceptions non soumises à cette époque à la situation de l'emploi sont les demandeurs d'asile, les conjoints de Français, les ressortissants communautaires et leurs familles, les travailleurs de haute qualification, les professionnels spécialisés et les personnes embauchées pour des emplois qui ne pourraient être pourvus par des nationaux. Mais comme on veut fermer toute immigration de travailleurs et transformer la « suspension » en arrêt définitif, les autres flux vont aussi être considérés avec suspicion : les demandeurs d'asile, les étudiants, les conjoints de français, les touristes, seront tour à tour suspectés d'être des travailleurs déguisés. D'où la mise en place, à partir de 1974 et jusqu'à nos jours, de restrictions de plus en plus fortes portant également sur ces catégories et concrétisées à travers des réformes durcissant les conditions du regroupement familial, la délivrance des visas, la demande d'asile, etc. Ce qui entraînera d'ailleurs des effets paradoxaux : plus une personne a des raisons valables de venir en France (attaches familiales, études, menaces dans son pays), plus elle va rencontrer des difficultés dans l'obtention de son visa car on craint qu'elle ne s'incrute. Cette politique d'arrêt des flux aura dès lors pour autre corollaire la nécessité de repérer ceux qui sont installés en France irrégulièrement, de tenter de les renvoyer, et, de fait, de devoir régulièrement effectuer des régularisations.

### ***III.2.5 - 1974-1981 : crise économique et incitation au retour***

Les étrangers installés en France pâtissent plus que les nationaux des premiers effets de la crise en supportant le plus gros des réductions de personnel dans l'industrie. De 1975 à 1990, ce seront 40 % des postes de travail occupés par les étrangers dans l'industrie qui seront supprimés [Marie, 1997].

Avec le septennat de V. Giscard d'Estaing, voit le jour un nouveau discours sur la politique d'immigration selon lequel, « pour assurer l'insertion », il faut « substituer la maîtrise des flux

migratoires à l'anarchie du laisser-faire ». Ce credo sera repris par tous les gouvernements successifs jusqu'à nos jours. C'est encore l'époque où Jacques Chirac, Premier ministre déclare le 19 janvier 1976 « Il ne devrait pas y avoir de problèmes de chômage en France, puisqu'il y a un million de chômeurs et 1 800 000 travailleurs immigrés » [Milza, 1988, p. 161]. En décembre 1978, son successeur Raymond Barre déclare à l'Assemblée nationale « il est temps qu'à un moment où la situation de l'économie française change et où les jeunes ont du mal à trouver un emploi, nous ayons à reconsidérer notre politique d'immigration » [Sayad, 1991, p. 69]

De la circulaire Fontanet aux décrets Stoléru (de 1974 à 1977), c'est la période de l'encouragement des retours volontaires préconisés comme solution au problème du chômage. Des opérations de formation professionnelle destinées à des retours ne connaîtront guère de succès, concernant seulement 115 stagiaires entre le 1er janvier 1976 et le 15 octobre 1977. Annoncée au parlement par le Premier ministre Raymond Barre le 26 avril 1977, une formule financière d'aide au retour est instaurée par une circulaire de juin 1977. Les premiers résultats sont très décevants et, dès 1978, le gouvernement cherche à coupler ce dispositif par des renvois forcés<sup>45</sup>. Les Algériens sont directement visés : on compte obtenir, par négociation avec l'Etat algérien, 100 000 départs par an pendant cinq ans, soit 500 000 au total, pour moitié volontaires, pour moitié par non renouvellement des titres de séjour. Après de fortes oppositions, y compris dans l'administration, le Conseil des ministres du 13 juin 1979 annonce l'objectif de 100 000 retours annuels d'étrangers, pour moitié par non renouvellement des titres de séjour arrivés à échéance. Une note de la DPM permet de connaître les nationalités qui étaient visées : l'objectif de non renouvellement prévu était de 40 % par an pour les Algériens et 20 % pour les Marocains, Tunisiens et Yougoslaves [Weil, 1995]. L'aide au retour volontaire est par ailleurs complétée pour les Algériens par l'accord franco-algérien, dit « échange de lettres », du 18 septembre 1980. L'objectif affiché est de 35 000 retours annuels d'Algériens.

Derrière les discours, la politique de l'aide au retour volontaire, déconnectée de la réalité et construite sur l'ignorance des aspirations des intéressés, n'aura pas les effets escomptés : alors qu'on comptait officiellement sur le départ d'au moins 35 000 personnes par an, 58 000 travailleurs, soit 90 000 personnes, ont quitté volontairement la France entre 1977 et 1981. Parmi eux, une très forte majorité d'Espagnols et de Portugais<sup>46</sup>, ceux, précisément, que les autorités auraient le plus volontiers gardés, et qui, ayant déjà l'intention de retourner chez eux, ont saisi l'aubaine imprévue. L'aide au retour, véritable serpent de mer du débat politique français, connaîtra de multiples avatars, tant la mise en place de ce dispositif au milieu des années soixante-dix que les tentatives ultérieures<sup>47</sup>.

Conjointement à cette politique des retours volontaires, on tente de mettre en place une politique de retours forcés. Un décret de 1975 permet le non renouvellement du séjour de tous ceux dont la présence n'est plus nécessaire.

Le secrétariat d'Etat annonce, le 27 septembre 1977, la suspension pour trois ans du regroupement familial, considéré comme générateur de demandes d'emploi supplémentaires. Devant les protestations, le gouvernement recule et le décret du 10 décembre 1977 autorise l'entrée des membres de familles mais à la condition qu'ils s'engagent à ne pas occuper un emploi salarié<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Sur les diverses péripéties de cette période, voir Sayad (1991) et Weil (1995).

<sup>46</sup> 40 % de Portugais, 26 % d'Espagnols et seulement 3,7 % d'Algériens... (Viet, 1996, p. 394).

<sup>47</sup> Sur l'illusion du retour des étrangers, voir Sayad (1991, p. 282 et suivantes) et le dossier spécial de la revue *Plein Droit* n° 4, juillet 1988.

<sup>48</sup> Ce décret sera annulé un an plus tard par le Conseil d'Etat sur un recours de la CFDT, de la CGT et du GISTI comme violant le droit de mener une vie familiale.

Les mesures les plus drastiques en matière de police des étrangers sont prises à la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing dans un contexte de préoccupations sécuritaires, avec la loi Bonnet du 10 janvier 1980, du nom du ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet [Lochak, 1995d, 1997]. Cette loi apporte des modifications importantes à l'ordonnance de 1945 : l'étranger qui ne vient en France ni pour travailler, ni dans le cadre du regroupement familial doit désormais fournir des garanties de rapatriement ; l'étranger refoulé à la frontière qui n'est pas en mesure de quitter immédiatement le territoire français peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à son départ<sup>49</sup> ; la loi Bonnet permet enfin d'exécuter par la force l'expulsion d'étrangers, y compris des mineurs, des personnes ayant des attaches en France et des personnes n'ayant jamais eu de condamnation. Une circulaire du 10 juin 1980 enjoint aux services de la main d'œuvre de ne pas hésiter à invoquer la situation de l'emploi pour ne plus procéder au renouvellement des autorisations de travail, y compris aux étrangers ayant un emploi, le non renouvellement entraînant la perte du droit au séjour<sup>50</sup>. Enfin, la loi Peyrefitte, adoptée en février 1981, légalise les contrôles d'identité à titre préventif, ce qui signifie dans la pratique le contrôle « au faciès ». Ces décisions, conjointement à la multiplication des mesures répressives (opérations « coup de poing », expulsions massives, etc.), aggravent la précarité de la situation des étrangers.

### ***III.2.6 - La gauche au pouvoir et les étrangers (1981-1986)***

#### *i - 1981 : le contre-pied*

Une fois arrivée au pouvoir, la gauche va relâcher la tension et prendre le contre-pied de la politique antérieure en entamant un premier mouvement de balancier à l'ordonnance de 1945, mouvement « droite/gauche » qui se poursuivra alternativement avec les lois du 9 septembre 1986 (loi Pasqua), du 2 août 1989 (Joxe), de 1993/94 (Pasqua) et de 1997 (Debré), puis du 11 mai 1998 (Chevènement). Mais l'image du balancier ne doit pas tromper : le retour ne va jamais jusqu'au bout et laisse à chaque fois subsister une partie des dispositions restrictives adoptées par la majorité précédente [Lochak, 1995d].

D'août à novembre 1981, d'importantes mesures sont prises par la gauche nouvellement arrivée au pouvoir. L'aide au retour est supprimée ; la loi Bonnet est abrogée, les mineurs ne peuvent plus être expulsés, les parents d'enfants français et les personnes nées ou arrivées en France avant l'âge de dix ans deviennent inexpulsables (sauf dans des cas très limités), des télégrammes circulaires sont adressés aux préfets pour mettre un terme aux expulsions et une vaste opération de régularisation est engagée, dès le mois de mai 1981, qui concernera finalement 132 000 personnes. Plusieurs circulaires viennent assouplir les conditions du regroupement familial surtout en permettant l'admission au séjour des membres de familles résidant déjà en France. D'autre part, des garanties de procédure sont ajoutées aux règles régissant l'entrée et le séjour en particulier en faisant intervenir l'autorité du judiciaire comme contrepoids face au pouvoir de l'administration, notamment pour ce qui concerne les expulsions. Enfin, la loi du 29 octobre 1981 élargit la liberté d'association et supprime l'autorisation du ministre de l'Intérieur à laquelle étaient préalablement soumises les

<sup>49</sup> Il s'agissait de légaliser la pratique illégale de la rétention, dénoncée après la découverte à la fin des années 1970 du camp d'Arenq près de Marseille, où la police plaçait des Maghrébins en instance de départ forcé.

<sup>50</sup> Un projet de loi, dit « Stoléru » déposé en 1979 prévoyait déjà de retirer l'autorisation de travail lorsque l'étranger est au chômage depuis plus de six mois, ce retrait entraînant automatiquement celui de la carte de séjour.

associations d'étrangers en France depuis un décret-loi de 1939. Dans le même temps, la loi du 17 octobre 1981 sur l'emploi des travailleurs étrangers en situation irrégulière transforme le recours au travail immigré clandestin en délit passible d'une amende ou de prison.

L'égalité de droit dans le monde du travail est renforcée par les lois Auroux qui introduisent en 1982 dans le Code du travail une disposition explicite interdisant toute discrimination en matière d'embauche, de sanctions ou de licenciement, notamment « en raison (...) de son appartenance à (...) une nation... » (art. L. 122-45). Conformément à la convention de l'OIT n° 111 adoptée le 28 juin 1958 et ratifiée par la France en mai 1982, une discrimination ethnique ou nationale ne peut davantage justifier une sanction disciplinaire ou un licenciement, alors nuls de plein droit.

La loi du 28 octobre 1982 permet aux étrangers d'être électeurs et d'être élus dans les conditions du droit commun pour les élections des délégués du personnel, des membres du comité d'entreprise et du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (art. L. 423-7 et 433-4)<sup>51</sup>. Pour l'élection des conseillers des prud'hommes, les étrangers salariés et employeurs sont électeurs (art. L. 513-1) mais ne sont pas éligibles (art L. 513-2). Sur le fondement d'une circulaire de 1946, ils ne peuvent non plus siéger dans un comité technique de prévention des accidents du travail [Mekachera, 1993, p. 36]. Enfin, en décembre 1983 sont abrogées les dernières incapacités professionnelles et politiques qui pesaient sur les Français naturalisés.

A côté de ces nombreuses mesures libérales, sont toutefois conservées certaines dispositions répressives introduites à la fin du septennat précédent, en particulier les contrôles d'identité préventifs, l'exécution forcée des mesures d'éloignement du territoire et la rétention.

## *ii - Favoriser la stabilisation des étrangers installés*

La loi du 17 juillet 1984 modifie de fond en comble le régime des titres de séjour, en réduisant à deux le nombre des titres de séjour, la carte de séjour temporaire valable un an maximum et la carte de résident valable dix ans et renouvelée automatiquement. Parallèlement, la dualité du titre de séjour et du titre de travail est supprimée.

La possession de la carte de résident de 10 ans, délivrée de plein droit à certaines catégories et renouvelée automatiquement, vaut autorisation de travail et dispense de détenir une carte de commerçant ou d'artisan. Elle est valable sur l'ensemble du territoire et pour la profession de son choix. Cette loi traduit enfin dans les textes la reconnaissance du caractère durable de l'installation en France et a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité [Weil, 1995]. La population étrangère n'est plus seulement considérée comme un volant de main-d'œuvre compressible au gré des nécessités mais comme partie intégrante de la société française. Cette loi justifiera la notion d'intégration en lui donnant un peu de contenu.

En revanche, le titulaire d'une carte temporaire doit comme auparavant, s'il veut travailler, obtenir préalablement une autorisation de travail dans des conditions assez proches de celles

---

<sup>51</sup> Ils étaient déjà électeurs et éligibles à ces fonctions depuis les lois des 9 et 11 juillet 1975, mais soumis à des conditions particulières (maîtrise de la langue française...). Ils peuvent également être délégués syndicaux (art. L. 412-14). Ils peuvent enfin être administrateurs ou dirigeants de syndicats, mais avec des conditions particulières (travailler depuis au moins cinq ans) et à condition de ne pas représenter plus d'un tiers du total.

qui existaient antérieurement. Un étranger ne peut exercer une profession que s'il est autorisé à séjourner. En revanche, un étranger peut être autorisé à séjourner en France sans avoir la possibilité d'y exercer une activité. Le droit du travail (art.L.341-4 du Code du travail) soumet en effet de manière discriminatoire les étrangers en leur faisant obligation d'être titulaires d'une autorisation de travail. L'employeur doit s'assurer que l'étranger est muni de cette autorisation et qu'elle correspond à son travail effectif (art.L.341-6). Délivrée et renouvelée de manière discrétionnaire par l'administration en fonction de la situation de l'emploi, l'autorisation préalable de travail concerne désormais une minorité des étrangers résidents : elle est demandée aux primo-demandeurs d'autorisation de travail salarié ou non salarié ainsi qu'au moment du renouvellement. Le progrès est néanmoins important. Désormais, une part importante des étrangers n'a plus besoin d'autorisation de travail : les ressortissants communautaires et les titulaires d'une carte de résident.

### *iii - Premières mesures de restriction*

La générosité des débuts du septennat Mitterrand va être battue en brèche au lendemain des élections municipales de mars 1983 [Lochak, 1997 ; Viet, 1998, p. 413]. Dans un contexte de fort chômage et de difficultés sociales croissantes, la montée d'un parti d'extrême-droite xénophobe prenant les étrangers comme boucs émissaires modifie la donne politique. Le « problème » de l'immigration devient un enjeu politique majeur. Les discours des pouvoirs publics emboîtent le pas à l'amalgame insécurité-chômage-immigrés, entretenu initialement par la droite et largement relayé par une partie des médias.

De cette époque date aussi l'approfondissement de la doctrine toujours en vigueur en matière de législation sur les étrangers comportant deux volets : un volet « intégration » ou insertion pour les « bons » étrangers que l'on peut surtout illustrer par la création de la carte de résident de dix ans ; un volet répressif contre les « mauvais » étrangers (clandestins, délinquants, etc.). Ces deux volets sont supposés être complémentaires en vertu du postulat selon lequel l'intégration des étrangers, voire celle des immigrés français ou des personnes ayant un parent immigré, dépendrait de l'étanchéité des frontières et du durcissement de la police des étrangers.

« Georgina Dufoix tenta dès le mois de juin [1983] de supprimer toute possibilité pour un étranger d'accéder au séjour et au travail par la voie de la régularisation » [Viet, 1998, p. 414]. Les dispositions du Code du travail furent renforcées pour opposer au travailleur étranger la situation de l'emploi, présente et à venir, dans la profession et la zone géographique demandées par lui (article R. 341-4). La question de l'immigration est devenue l'objet de toutes les surenchères dans le débat politique et le Premier ministre annonce le 10 octobre 1984 des mesures restrictives, notamment le resserrement des contrôles à la frontière et la limitation du regroupement familial. Un décret du 4 décembre 1984 interdit désormais la régularisation sur place des conjoints et des enfants venus légalement sur le territoire à l'occasion d'une visite familiale ou touristique. Entre-temps, la renégociation de l'accord franco-algérien aboutit également à durcir les conditions posées au regroupement familial des Algériens, ainsi qu'à leur entrée sur le territoire.

### *iv - Le retour de la politique du « retour »*

Rebaptisée aide publique à la réinsertion, l'aide au retour est aussi remise à l'ordre du jour par un décret d'avril 1984 : le dispositif, auquel sont associés le Fond d'Action Social et l'Office National d'Immigration (ONI), est mis en place en octobre 1984. Il est destiné aux étrangers

privés d'emploi qui acceptent de repartir. La nouvelle aide au retour à laquelle peut s'ajouter une aide de l'ancien employeur, connaîtra le même genre de déboires que le dispositif mis en place au cours du septennat précédent. La formule a surtout permis à Citroën et Peugeot-Talbot de licencier en douceur et à moindre coût les ouvriers étrangers « volontaires » [Mamet, 1987, Weil, 1995]. Si cette opération s'est soldée par un échec du point de vue du nombre des retours<sup>52</sup>, la décision de cette aide au retour, son affichage et son invocation, ont en revanche eu un effet (et un coût ?) politique.

### ***III.2.7 - L'affichage politique de la fermeture des frontières et la législation sur les étrangers depuis 1986 : la fuite en avant***

Les clauses des conventions bilatérales favorisant l'admission au travail des ressortissants des pays anciennement colonisés sont suspendues le 16 septembre 1986. Au même moment, les attentats terroristes perpétrés à Paris fournissent le prétexte pour justifier l'instauration de la pratique des visas, qui sera ensuite discrètement et progressivement supprimée pour les seuls ressortissants des pays développés.

Ce sont aussi les avantages acquis par l'instauration de la carte de dix ans qui vont être remis en cause par des pratiques préfectorales restrictives. Les lois suivantes vont aussi venir durcir les conditions d'attribution ou de renouvellement des titres, y compris la carte de dix ans, avec l'objectif proclamé de limiter ou supprimer les flux migratoires : ce seront la loi Pasqua de 1986 (notamment atténuée par la loi Joxe de 1989) puis les lois Pasqua (1993) et Debré (1997) sur l'entrée et le séjour. En matière de travail, notons la pratique de plus en plus fréquente à délivrer des titres temporaires (« salarié », « commerçant », « visiteur », « membre de famille » voire des autorisations provisoires ou des récépissés) à des personnes destinées à demeurer en France au lieu de leur attribuer une carte de résident. La part des étrangers résidents soumis à autorisation de travail a probablement augmenté depuis le début des années quatre-vingt-dix<sup>53</sup>. On ne sait pas toutefois si cette tendance à l'attribution de titres de séjour temporaires se poursuivra avec les nouvelles dispositions de la loi Chevènement de 1998.

L'opposabilité à la situation de l'emploi pour une autorisation de travail reste en effet la règle. La loi du 11 juillet 1979 avait limité l'arbitraire total de l'administration, obligeant cette dernière à motiver en droit et en fait ses refus d'autorisation de travail. La jurisprudence est venue ensuite quelque peu encadrer les pratiques administratives exagérément et systématiquement restrictives<sup>54</sup>. Mais, les intéressés méconnaissent leurs droits et font très rarement des recours devant les tribunaux contre les refus abusifs d'autorisation des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'avère par ailleurs que, dans ce cadre légal, ce sont encore les entreprises qui peuvent le mieux parvenir à argumenter devant la direction départementale du travail, et le cas échéant devant le juge, sur la spécificité de l'emploi proposé à laquelle la situation de l'emploi ne pourrait être

<sup>52</sup> De 1984 à 1996, la formule concernera en tout 32 000 travailleurs, soit 72 000 personnes en y incluant les membres de famille.

<sup>53</sup> Si une publication du Ministère de l'Intérieur a fourni la répartition des étrangers au 31/12/94 selon le titre de séjour (87 % des étrangers disposaient d'un titre de 10 ans), il n'est pas possible de connaître l'évolution de cette répartition car le Ministère ne l'a pas rendue publique pour les années antérieures et les années suivantes. En dépit de l'importance de ces questions dans le débat public de notre pays, les données de stocks, mais aussi de flux (les nouveaux titres et les renouvellements), relatives aux titres de séjours, à leurs évolutions et surtout à leur répartition selon les divers critères administratifs utilisés ou encore selon les caractéristiques socio-démographiques connues des préfectures constituent des informations qui, jusqu'à ce jour, ont été occultées au citoyen.

<sup>54</sup> Voir « Le Conseil d'Etat se penche sur la situation de l'emploi », *Plein Droit* n° 31, mars 1996, pp. 8-13. Pour une interprétation à des fins plus « administratives » de la jurisprudence, voir Note d'information DPM/DM 2-3 n°97-606 du 16 septembre 1997 relative au contentieux des autorisations de travail et du regroupement familial (*Bulletin Officiel du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité* n° 42, 10 novembre 1997).

opposée.

Dans le cadre de la libre circulation en Europe, les ressortissants communautaires ont obtenu très progressivement la possibilité d'accéder, en principe au moins, à tout un ensemble de professions qui leur étaient jusque là interdites (*cf.* IV). Mais, le cadre juridique européen n'autorise toujours pas un étranger d'un pays tiers à l'Union européenne et résidant dans un Etat membre à travailler dans un autre Etat membre de l'Union, qu'il vienne résider ou non dans ce second Etat. Cette situation pénalise les étrangers vivant dans des zones d'emploi frontalières (*cf.* IV).

La volonté d'empêcher les étrangers d'accéder à certaines professions est toujours tenace et conserve une certaine actualité. La fermeture à l'immigration de travailleurs permanents a conduit peu à peu à restreindre l'accès au territoire et au marché du travail à d'autres catégories d'étrangers, suspectés de vouloir s'installer et/ou de devenir travailleur : les membres de famille par des restrictions en matière de regroupement familial, les étudiants par limitation des entrées, des possibilités de travailler et de prolonger le séjour, les demandeurs d'asile par l'interdiction de travailler décidée en 1991 par voie de circulaire.

La crainte de « créer un appel d'air » a abouti à restreindre l'entrée, le séjour mais aussi le droit au travail des *étudiants*. C'est sur eux qu'a été expérimentée la pratique des visas de long séjour, institués pour eux en 1977. Ils seront intégrés à la mesure générale sur les visas, introduite initialement de façon provisoire en 1986 suite aux attentats terroristes. A partir de 1985, l'octroi de la carte de séjour étudiant jusque là du ressort de la commission de séjour de l'établissement scolaire devient de la responsabilité de la préfecture. Auparavant, l'étudiant doit avoir obtenu auprès des autorités consulaires un visa délivré selon des critères restrictifs et confidentiels. Lors du renouvellement de la carte de séjour d'un an, les préfectures ont durci les conditions. Toute possibilité de prolonger le séjour ou de s'installer en France après les études a été tarie, successivement par les lois Pasqua de 1986 et de 1993 (*cf.* encadré 12). Enfin, des circulaires prises en 1976 et en 1985 ont restreint le droit au travail de l'étudiant étranger titulaire de la carte de séjour étudiant, créant une discrimination par rapport à l'étudiant français ou l'étudiant étranger résidant en France avec un autre statut (*cf.* encadré 12).

### **Encadré 12 - Les étudiants étrangers**

Diminuer les entrées, limiter la durée de séjour, restreindre le droit au travail, tels sont les axes majeurs de la politique de la France relativement aux étudiants étrangers [Slama, 1997, 1998]. Si cette politique est fondée sur la méfiance et l'obsession de la fraude, l'enseignement supérieur français reste encore fréquenté par un nombre important d'étudiants de nationalité étrangère (environ 150 000, dont 125 000 dans les universités). La logique de la suspicion a cependant conduit à durcir les conditions d'entrée et de séjour, de peur que les étudiants ne s'installent. C'est probablement également dans cette logique qu'a également été restreint le droit au travail des étudiants étrangers.

Concernant l'entrée en France, les mesures restrictives prises à partir de 1977 pour les étudiants étrangers (notamment l'institution pour eux des visas de long séjour) n'ont pas eu d'effets immédiats, mais depuis 1984 leur part relative a régressé passant de 14 % à 8 % en 1994. En raison de conditions draconiennes et de pratiques administratives restrictives, on constate par ailleurs une chute significative des effectifs depuis 1994 (moins 15 000 étudiants en trois ans). La croissance du nombre de jeunes issus de l'immigration et déjà établis en France, qui représenteraient selon diverses sources de l'ordre de 30 % à 40 % du total des effectifs, masque d'ailleurs la très forte baisse des

nouvelles entrées. La structure de la population étudiante étrangère a également beaucoup changé en passant d'une immigration étudiante de masse à une migration d'élites : l'étudiant étranger fréquente les troisièmes cycles plutôt que les premiers et second cycles. Son visage change aussi : plus européen, asiatique ou américain. Le nombre de visas délivrés à des étudiants algériens est passé de 2 231 en 1991-1992, à 269 en 1992-1993, 175 en 1993-1994 et 22 en 1994-1995, soit une chute de 99 % en quatre ans.

Pour le renouvellement annuel du titre de séjour étudiant, les préfetures contrôlent « la réalité des études » et soumettent les étudiants à une « obligation de résultats » auxquels ne sont pas soumis les autres étudiants (qu'ils soient Français ou étrangers sous un autre statut).

De crainte de les voir s'installer, la loi Pasqua de 1986 leur a interdit le regroupement familial et la possibilité de passer du statut d'étudiant à celui de résident (cette dernière disposition a ensuite été maintenue par la loi Joxe de 1989). La loi Pasqua de 1993 est venue encore durcir cette disposition en les excluant de l'obtention de plein droit de la carte de résident après dix ans de présence régulière (modification inchangée depuis). Avec la loi Chevènement, une personne ayant résidé une partie du temps avec un titre étudiant peut prétendre de plein droit à un titre de séjour temporaire d'un an, mais il doit justifier d'une résidence de quinze ans.

#### *Un droit au travail amputé*

Le droit au travail de l'étranger titulaire d'une carte de séjour étudiant a également été limité par les circulaires du 24 février 1976 et du 1er août 1985. L'étudiant étranger doit obtenir une autorisation provisoire de travail (APT) soumise à la situation de l'emploi et délivrée par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En outre, l'emploi occupé par un étudiant étranger ne peut revêtir qu'un caractère accessoire pour rester compatible avec la poursuite des études. Aussi ne peuvent-ils plus occuper pendant les périodes scolaires que des emplois à temps partiel inférieur à 20 heures par semaine, et à temps plein pour une durée maximale de trois mois durant les périodes de vacances scolaires. Par ailleurs, ils ne peuvent s'inscrire à l'ANPE en cas de perte d'emploi et ne peuvent non plus prétendre à une indemnisation en cas de chômage.

#### *Le droit au travail des étudiants algériens*

Une circulaire du 14 mars 1986 étendait l'obligation d'autorisation provisoire de travail aux étudiants algériens alors que, pour ces derniers, une convention internationale (l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968) aurait dû prévaloir. Suite à un pourvoi contre ce texte en mai 1986, le Conseil d'Etat a annulé la nécessité d'obtenir une autorisation provisoire de travail (APT) pour les étudiants algériens (arrêt GISTI du 29 juin 1990). L'administration a ensuite mis près de sept ans pour prendre des dispositions et mettre ses pratiques en conformité avec cet arrêt en levant la condition d'APT pour les étudiants algériens (note DPM du 24 février 1997). Toutefois, elle confine encore ces derniers à des emplois à temps partiel (inférieur à 20 heures) pour les périodes scolaires. Un arrêt du Conseil d'Etat du 25 avril 1997 (Meftah c/préfet des Yvelines) pose le principe que les étudiants algériens peuvent exercer une activité salariée, même supérieure à vingt heures par semaine et sans avoir besoin d'une APT, dès lors que cette activité est exercée à titre accessoire en même temps que la poursuite de leurs études. Les étudiants algériens sont donc toujours dans l'attente d'un texte d'application mettant les pratiques administratives en conformité avec le droit.

Le marché du travail va également être fermé aux *demandeurs d'asile*, suspectés aussi d'être en fait des travailleurs déguisés. Aussi une circulaire du 26 septembre 1991 étend l'opposition de la situation de l'emploi à tous les demandeurs d'asile, ce qui signifie en pratique que, sauf très rares exceptions, ils n'ont plus le droit de travailler et n'ont aucune autre ressource légale possible pour vivre qu'une très faible allocation d'insertion versée pendant un an au plus<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Cette prestation est depuis début 1998 d'environ 1 700 francs par mois. Auparavant, elle n'avait pas été revalorisée depuis 1986 et s'élevait à 1 300 francs. Sur cette prestation et son évolution, voir Cerc-Association (1997), *Les minima sociaux : 25 ans de transformations*, Les

Pour l'exercice de la médecine aussi bien à titre libéral qu'à titre salarié, non seulement des mesures de restrictions adoptées dans les pires moments des années 30 n'ont pas été levées mais de nombreuses mesures prises ces dernières années montrent une volonté toujours très vivace d'écarter tout signe d'altérité dans cette profession. Ces mesures visent non seulement les médecins étrangers mais aussi les médecins français à diplôme étranger et les médecins français naturalisés, y compris quand leur diplôme a été obtenu en France (*cf. infra*, encadré 16).

Avec la création par la loi Chevènement de cartes temporaires « scientifiques » et les textes favorisant une immigration de travail hautement qualifié (les informaticiens par exemple), la politique d'immigration favorise plus ouvertement une immigration d'élites au détriment de l'immigration moins qualifiée<sup>56</sup>.

---

dossiers de Cerc-Association n°2. Sur la portée et les conséquences du changement apporté par la circulaire de septembre 1991 pour les demandeurs d'asile, voir Comède (1996).

<sup>56</sup> Suivant en cela les recommandations de Patrick Weil (1996, 1997).

## Chapitre IV - Un état des lieux des emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité<sup>57</sup>

Depuis un siècle, la plupart des nombreuses interdictions faites aux étrangers sur le marché du travail l'ont été aux périodes les plus troubles de notre histoire. Hormis pour les ressortissants de la Communauté européenne, ces diverses discriminations légales n'ont ensuite jamais été remises en cause, sauf rares exceptions. Ces interdictions, parfois motivées par la crainte d'une influence étrangère dans des domaines supposés sensibles, ont davantage été le fruit du clientélisme politique, dans le but de protéger les nationaux de la concurrence, ou dans le refus de faire bénéficier les étrangers de certains avantages, réels ou supposés, attachés à certaines professions (*cf.* chapitre III).

Soulignons en préalable que la liberté de travailler ne fait pas partie des droits fondamentaux reconnus aux étrangers, dans la mesure où une liberté soumise à autorisation n'est pas vraiment une liberté. En effet, la loi pose pour principe qu'ils ne peuvent exercer de profession salariée sans être en possession d'une autorisation de travail (art L.341-4 du Code du travail). Tout employeur doit s'assurer qu'ils sont munis de cette autorisation et qu'elle correspond à leur travail effectif (art. L.341-6). Cette autorisation est délivrée et renouvelée discrétionnairement par l'administration en fonction de la situation de l'emploi<sup>58</sup>. En principe, elle ne peut être accordée qu'à l'étranger venu en France pour y exercer une activité salariée et donc sur présentation d'un contrat de travail visé avant l'entrée en France. La règle est la même s'agissant de l'exercice d'une profession non salariée, qui suppose la détention d'une carte de commerçant, d'artisan ou d'exploitant agricole. Les cartes de séjour sont renouvelées sous la condition de toujours exercer l'activité professionnelle (salariée ou non salariée)<sup>59</sup>. La nécessité d'obtenir une autorisation de travail concerne principalement les nouveaux migrants, mais aussi ceux résidant en France sans titre ou encore tous ceux titulaires d'un titre n'ouvrant pas droit à autorisation de travail. Elle est également exigée aux étudiants étrangers avec des conditions particulières (*cf.* encadré 12).

Il faut toutefois souligner que ce principe légal d'autorisation connaît de nombreuses exceptions et qu'il n'est pas applicable à la plus grande partie des étrangers résidant en France : les ressortissants de l'Espace économique européen<sup>60</sup> et les membres de leur famille (quelle que soit leur nationalité), les ressortissants de certains pays ou ceux remplissant certaines conditions<sup>61</sup> ainsi que les titulaires d'une carte de résident (créée en 1984) qui

<sup>57</sup> Les analyses et références juridiques de cette partie, ainsi que de nombreux commentaires, sont directement empruntés à Lochak (1990, 1995e).

<sup>58</sup> Les conditions de délivrance ont été fixées par le décret n°84-1079 du 4 décembre 1984 modifiant les articles R-341-1 et suivants du code du travail. Sur tous les aspects juridiques, *cf.* Ferré (1992), Couturier (1996, n° 62), Lyon-Caen et al. (1996, n° 112 et s.), Audit (1997, n° 1037 et s.).

<sup>59</sup> Cette disposition est particulièrement redoutable en cas d'interruption d'activité. Le non salarié (titulaire d'un titre « commerçant » ou « artisan »), par exemple en cas de faillite de son commerce, peut se voir retirer son titre. Le titulaire d'un titre « salarié » qui se retrouve au chômage, voit son titre renouvelé tant qu'il bénéficie de l'assurance chômage. Arrivé en fin de droits, il perd le droit au renouvellement de son titre de séjour et peut donc se retrouver sans papier.

<sup>60</sup> Les « quinze » de l'Union européenne, plus l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

<sup>61</sup> La situation de l'emploi n'est pas opposable lors d'une demande d'autorisation de travail aux ressortissants du Cambodge, du Laos, du Vietnam et du Liban (arrêté du 14 décembre 1984). Un arrêté du 8 avril 1991 a supprimé ce régime de faveur aux Polonais. La situation de l'emploi n'est pas non plus opposable aux ressortissants d'un pays membre de l'OCDE justifiant de treize années de résidence ininterrompue (délai réduit d'un an par enfant mineur vivant en France) ou justifiant de cinq années de travail régulier et continu en France. Elle n'est pas non plus opposable aux interprètes de conférences, aux anciens combattants, aux apatrides titulaires de la carte de l'OFPRA, aux conjoints et enfants autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial, au conjoint d'un ressortissant français et au conjoint d'un étranger ayant obtenu le statut de réfugié. En raison d'une convention d'établissement, la situation de l'emploi n'est pas non plus opposable aux Togolais (jusqu'au milieu des années 1990, elle n'était pas non plus applicable aux ressortissants de nombreux pays d'Afrique, avant que les conventions bilatérales issues de la décolonisation n'aient été renégociées et remplacées par de nouvelles). Les Algériens et les Tunisiens

confère à son titulaire « *le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire toute activité professionnelle salariée de son choix* » (art L. 341-4, alinéa 4 du Code du travail).

Toutefois la libéralisation introduite par la création de la carte de résident en 1984 est trompeuse car, en dépit des affirmations du préambule de 1946 selon lesquelles « *chacun a le droit d'obtenir un emploi* » et « *nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines* », l'accès à un nombre considérable de professions et d'emplois est soumis à condition de nationalité. Les professions dont les étrangers sont exclus sont bien plus nombreuses qu'on ne l'imagine, dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé. Leur nombre n'a cessé de croître depuis le siècle dernier (*cf* 1ère partie). Cette évolution contraste fortement avec l'égalisation progressive des droits dans le travail entre étrangers et nationaux. Le droit du travail impose en effet l'égalité de traitement et proscriit toute discrimination pour toute autre raison que l'aptitude professionnelle (*cf supra*, encadré 10).

## **IV.1 - Les emplois salariés**

### ***IV.1.1 - La Fonction publique***

La règle dans la Fonction publique est l'interdiction faite aux étrangers. L'importance considérable de la Fonction publique (*cf*. encadré 13) conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une telle exclusion. On pourrait certes comprendre dans le cadre de l'Etat-nation, le refus de confier à un étranger des fonctions qui l'associent à l'exercice de l'autorité étatique, telles que la police, l'armée, la justice, les impôts ou la douane. Mais les effectifs associés à ces fonctions ne concernent qu'un peu moins de 750 000 personnes<sup>62</sup> et cette explication ne vaut plus pour toutes les autres fonctions, les plus importantes en nombre. La grande majorité des fonctionnaires accomplit en effet des tâches qui ne confèrent aucune prérogative particulière.

Les raisons de l'exclusion sont plutôt à rechercher dans la volonté de réserver aux nationaux un domaine où ils seront à l'abri de la concurrence, ou encore d'exclure les étrangers des avantages (relatifs) attachés à la condition de fonctionnaire, avec pour argument que la Fonction publique est un attribut de la citoyenneté réservée aux nationaux.

---

sont par ailleurs soumis à un régime particulier résultant d'un traité bilatéral avec la France. Voir Ferré (1992).

<sup>62</sup> Les salariés de la Fonction publique de la police s'élèvent à 169 000 au 31/12/95 et au 31/12/96 (INSEE, 1998, p 140), alors que les effectifs budgétaires sont de 164 000 en 1996 et 163 000 en 1997 (INSEE, 1997, p81). Les salariés de la Fonction publique « Défense/armée » s'élèvent à 387 000 au 31/12/95 (INSEE, 1998, p. 140), les effectifs budgétaires sont de 399 000 en 1996 et 405 000 en 1997 (INSEE, 1997). La « Justice » emploie 60 000 personnes fin 95 et 61 000 fin 96 (INSEE, 1998, p. 140), les effectifs budgétaires s'élevant à environ 60 000 en 1996 et 1997 (INSEE 1998, p. 960, 1997, p. 81). Les salariés de la Fonction publique des Impôts étaient 89 000 fin 95 et fin 96 (INSEE, 1998, p. 140). Ceux des "douanes" 21 000 fin 95 et fin 96 (INSEE, 1998, p. 140).

### Encadré 13 - Que recouvre la Fonction publique ?

La Fonction publique d'Etat au sens large regroupe tous les services centraux de l'Etat (ministères...) ainsi que les établissements de l'enseignement privé sous contrat (enseignants payés par l'Etat), les exploitants publics (La Poste et France Télécom) et les établissements publics (Conservatoire d'Art Dramatique, Commissariat à l'Energie Atomique, Agence nationale pour l'emploi, Centre régional des Œuvres Universitaires et Scolaires, Service des Forêts, Institut National de la Recherche Agronomique, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Caisse des dépôts et consignations...).

Les salariés de la Fonction publique d'Etat (civils et militaires), hors exploitants publics, enseignement privé sous contrat et établissements publics, sont 2 214 000 au 31/12/95 [INSEE, 1997, p81]. Avec l'enseignement privé sous contrat (145 000), les établissements publics (263 000), La Poste et France Télécom (460 000) cela fait près 3 080 000 au 31/12/95 [INSEE, 1997, p81]. Cette évaluation est corroborée par une autre source qui donne le chiffre de 3 074 000 salariés en 1994 [Amira et Arlandis, 1997]. Les effectifs ont augmenté de 8 % entre 1986 et 1994 [Amira et Arlandis, 1997].

La Fonction publique territoriale est composée des organismes publics locaux (régions, départements, communes et établissements publics locaux) et d'organismes privés ou semi-publics (organismes privés à financement public prédominant tels que les sociétés d'économie mixte par exemple). Selon les sources administratives, les effectifs seraient de 1 621 000 au 31/12/96 (INSEE, données administratives, DG). D'autres sources plus anciennes donnent des effectifs sensiblement plus faibles. 1 269 000 en 1994 selon des sources administratives [Amira et Arlandis, 1997], 1 403 000 au 1/1/94, 1 425 000 au 1/1/95 et 1 461 000 au 31/12/95 selon d'autres sources administratives [INSEE, 1997, p81, INSEE, 1998, p144]. La croissance des effectifs de la Fonction publique territoriale est assez forte : les effectifs ont augmenté de 16 % entre 1986 et 1994 [Amira et Arlandis, 1997].

La Fonction publique hospitalière est constituée des hôpitaux et des centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie. Les effectifs s'élèvent à 874 000 selon le ministère de la Fonction publique (cité par *Alternatives Economiques* n° 165, décembre 1998). D'autres sources plus anciennes donnent des effectifs moindres mais la croissance des effectifs y est également très forte : les effectifs ont fortement augmenté entre 1986 et 1994 : + 23 % [Amira et Arlandis, 1997]. Une source administrative limitée à la France métropolitaine et datant de 1994 estime le nombre de salariés de la Fonction publique hospitalière à 674 000 [Amira et Arlandis, 1997], d'autres sources administratives donnent, pour la France entière, 773 000 salariés au 1/1/93 et 842 000 salariés au 1/1/94 [INSEE, 1997, p81].

A cette situation, plusieurs paradoxes ou incohérences supplémentaires peuvent être soulignés.

Le développement de l'Etat-providence a abouti à multiplier le nombre des emplois publics, et donc le nombre d'emplois fermés aux étrangers, et a en conséquence accru la portée des discriminations qui les frappent. Le nombre des seuls fonctionnaires civils d'Etat est passé de moins de 800 000 à la fin des années quarante à environ 2,5 millions en 1998<sup>63</sup>. Toutes fonctions publiques confondues, les effectifs continuent de progresser : 12 % entre 1986 et 1994 [Amira et Arlandis, 1997].

Si l'on refuse de recruter des étrangers sur des postes de fonctionnaires, on accepte parfois de les recruter pour accomplir les mêmes tâches, comme auxiliaires ou contractuels, dans des emplois où ils sont moins payés, où ils occupent beaucoup plus souvent des postes à temps

<sup>63</sup> Effectifs à l'exclusion des militaires et des salariés des Fonctions publiques hospitalière et territoriale (*Alternatives Économiques* n° 165, décembre 1998, p. 33).

partiel<sup>64</sup> et où ils ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi<sup>65</sup>. Ils servent de bouche-trous comme l'atteste le recrutement d'étudiants étrangers comme maîtres auxiliaires dans les disciplines et les régions déficitaires<sup>66</sup> ou de médecins étrangers dans les hôpitaux ou services désertés par les médecins français<sup>67</sup>. Les uns comme les autres sont maintenus dans une forte précarité, tant sur le plan du travail que du séjour et parviennent rarement à obtenir un titre de séjour en qualité de salarié qui leur permettrait de demeurer durablement en France [Ettahiri, 1994 ; Wolmark, 1997 ; Morri, 1998, et *cf infra* encadré 16]. A l'embauche, ils doivent le plus souvent obtenir une autorisation de travail et la situation de l'emploi leur est opposable, ce qui signifie qu'ils ne peuvent être recrutés que si l'emploi ne peut être pourvu par quelqu'un d'autre<sup>68</sup>.

Toutefois, ces professions de la Fonction publique où il est fait appel à des étrangers restent encore très minoritaires en nombre dans la pratique. En effet, les étrangers restent exclus de la plupart des emplois de non-titulaires, soit plus d'un million d'emplois dont plus des deux tiers se trouvent dans la Fonction publique d'Etat [Amira et Arlandis, 1997]. Plus de la moitié de ces derniers se trouvent dans des établissements publics, qui pour la plupart excluent les étrangers, de fait ou de droit (Commissariat à l'énergie atomique...), 84 000 sont employés dans la Défense où il semble exclu qu'il puisse y avoir beaucoup d'étrangers et c'est l'Education nationale qui, avec plus de 100 000 non titulaires, est le plus gros employeur<sup>69</sup>. Seuls environ 30 000 de ces non titulaires sont enseignants (pour l'essentiel les maîtres auxiliaires). La grande majorité des non-titulaires sont des non enseignants d'où sont exclus les étrangers. Ces non-titulaires sont pour l'essentiel dans les établissements du second degré : ce sont principalement les « pions », maîtres d'internat ou surveillants d'externat [Malègue, 1997]. Sur la base de vieux textes des années 1937-38 dont la légalité est très contestable, les rectorats pratiquent encore « une archaïque préférence nationale » en matière de recrutement des surveillants [Morri, 1998]. A l'heure où l'on multiplie les déclarations d'intention à propos de l'intégration et des zones difficiles, où l'on rivalise de dispositifs nouveaux pour favoriser la formation des jeunes ou l'accès à l'université, il est paradoxal de barrer aux jeunes de nationalité étrangère l'accès aux fonctions de surveillant, forme ancienne et éprouvée de promotion sociale [Morri, 1998].

En fait, pour la plupart des postes de non titulaires de la Fonction publique, l'exclusion des étrangers reste aussi la règle : les exceptions sont les postes pour lesquels ils sont nécessaires (maîtres auxiliaires, médecins hospitaliers) et les postes les plus précaires ou les moins rémunérés, comme les contrats aidés (CES, CEC) et, plus récemment les emplois-jeunes. Pourtant, il est aujourd'hui incontesté que les étrangers devraient pouvoir accéder aux fonctions d'agents publics non-titulaires comme l'a reconnu le Conseil d'Etat dans un avis d'assemblée générale en 1973, confirmé en 1975 au contentieux [Morri, 1998]. Non

---

<sup>64</sup> 39,9 % des non-titulaires des trois fonctions publiques travaillent à temps partiel contre 10,8 % des titulaires (Amira et Arlandis, 1997).

<sup>65</sup> Sur la question de la durée et de la stabilité des emplois, les situations varient fortement selon les postes et les statuts (auxiliaires, contractuels...). On peut également souligner une tendance similaire des exploitants publics (La Poste, France Télécom) ou des établissements publics (Banque de France...) à recruter une part croissante de leur personnel en dehors du « statut », ce qui permet de moins le rémunérer, le former et de l'employer pour des périodes plus ou moins limitées et dans des conditions de travail plus difficiles. La sous-traitance de certaines activités est un moyen encore plus radical et souvent utilisé pour obtenir le même résultat.

<sup>66</sup> Les maîtres auxiliaires sont près de 27 000 au 1/1/96, contre plus de 30 000 à 40 000 les années précédentes (Malègue, 1997).

<sup>67</sup> Les médecins étrangers représentent près d'un quart des quelques 40 000 médecins salariés en établissement hospitalier (SESI, 1998).

<sup>68</sup> Rappelons en effet que, même pour ces emplois de droit public ouverts aux étrangers, préférence est donnée aux nationaux ce qu'a confirmé un arrêt du Conseil d'Etat pour les postes de maître auxiliaire dans l'Éducation nationale. Comme pour le secteur privé, l'étranger résidant en France au moyen d'un titre de séjour d'un an est soumis à la situation de l'emploi, ce qui signifie qu'il ne pourra obtenir une autorisation de travail pour cet emploi que s'il est impossible de trouver quelqu'un d'autre pour cet emploi. Ce qui signifie qu'un Français devra être préféré, quand bien même ses références (diplôme, expérience professionnelle...) seraient moins bonnes que celles du ressortissant étranger.

<sup>69</sup> En 1994, 130 000 non titulaires travaillaient dans l'éducation nationale (Amira et Arlandis, 1997). Les effectifs ont diminué depuis, passant à 113 000 au 1/1/1995 et à 103 000 au 1/1/1996 (Malègue, 1997).

seulement aucune loi ni aucun principe général ne peuvent interdire le recrutement d'agents non titulaires, mais au contraire, le décret du 17 janvier 1986 sur les agents non titulaires de l'Etat a expressément prévu l'hypothèse du recrutement de personnels de nationalité étrangère.

D'un côté, la Fonction publique est interdite aux étrangers et de l'autre, dès que le besoin s'en fait ressentir, on fait quand même appel à eux sur des statuts plus précaires pour effectuer les mêmes tâches. L'argument selon lequel ces emplois en question impliquent une participation à l'exécution d'un service public ou constituent un attribut de la citoyenneté réservée aux nationaux apparaît clairement comme un mauvais prétexte.

Le législateur a même prévu que des personnes de nationalité étrangère pourraient être titularisées dans les corps de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans les mêmes conditions que les Français<sup>70</sup>. Cette brèche, limitée car elle concerne de très faibles effectifs<sup>71</sup>, atteste que l'exclusion des étrangers de la Fonction publique n'a rien d'inéluctable et qu'elle ne résulte d'aucun impératif constitutionnel catégorique<sup>72</sup>. On peut se demander quelles raisons de principe s'opposeraient à ce que la brèche soit élargie de l'enseignement supérieur à l'enseignement secondaire, puis à l'ensemble des enseignants, qui représentent près de la moitié des titulaires de la Fonction publique d'Etat. On peut aussi se demander pourquoi les étrangers ne pourraient pas occuper des postes dans les Fonctions publiques territoriale et hospitalière.

C'est tellement vrai que les ressortissants de l'Union européenne, et désormais ceux des pays partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, peuvent y avoir accès. Si le Traité de Rome a exclu du principe d'égalité de traitement l'accès aux « emplois dans l'administration publique » (art. 48), la Cour de justice des Communautés européennes a interprété de façon restrictive cette exclusion dès 1980, estimant que le seul fait qu'un emploi relève de la Fonction publique ne suffisait pas à en réserver l'accès aux nationaux, dès lors que cet emploi ne comportait pas une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique, et n'avait pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques<sup>73</sup>. A chaque fois qu'elle a eu à préciser ultérieurement son interprétation de ce principe, elle a limité à de très rares cas les possibilités de réserver des emplois aux nationaux<sup>74</sup>. Le législateur français en a pris acte et le statut de la Fonction publique a été modifié par la loi du 26 juillet 1991 pour permettre aux ressortissants de la Communauté européenne d'accéder à certains corps ou emplois de la Fonction publique. Des décrets ultérieurs ont ouvert aux ressortissants des Etats membres l'accès aux différents corps de l'Education nationale, de la Fonction publique hospitalière, ainsi qu'à plusieurs cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale (professeur d'enseignement artistique,

---

<sup>70</sup> Le décret du 6 juin 1984 relatif au statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur, pris pour l'application de la loi du 26 janvier 1984, prévoit expressément la possibilité de recruter des maîtres de conférences et des professeurs étrangers. Le décret du 30 décembre 1983, pris sur le fondement d'une loi du 15 juillet 1982, permet de la même façon le recrutement de personnes de nationalité étrangère dans les corps de chargés de recherche, directeurs de recherche, ingénieurs de recherche, ingénieurs d'études.

<sup>71</sup> Les enseignants dans le supérieur sont environ 62 000 début 1996 (Malègue, 1997). En 1998, le CNRS compte près de 26 000 agents, dont environ 11 500 chercheurs et 14 000 ingénieurs, techniciens et administratifs (*Le Monde*, 10 novembre 1998).

<sup>72</sup> De manière plus anecdotique, on pourrait mentionner le quota annuel très faible de médecins étrangers ou à diplôme étranger admis à exercer dans les conditions de droit commun, notamment dans la Fonction publique hospitalière (*cf infra* encadré sur les médecins).

<sup>73</sup> Cf Lyon-Caen *et al.* (1996), n° 191 et suivant, Rodière (1998, pp. 162-165).

<sup>74</sup> Par exemple la Cour a estimé contraire au Traité de Rome l'exclusion des ressortissants communautaires d'emplois municipaux d'infirmières, de puéricultrices, de plombiers, de menuisiers et d'électriciens en Belgique, d'un stage de formation préparatoire et donc de l'accès à la profession d'enseignant en Allemagne, et des emplois d'infirmiers dans les hôpitaux publics en France (CJCE 3 juin 1986, Commission c./ République Française Affaire 304/84, Actualité juridique, Droit administratif 1987, p. 44). La Cour a encore condamné le 2 juillet 1996 le Luxembourg qui exige toujours la nationalité luxembourgeoise pour l'accès aux emplois dans la recherche, l'éducation, la santé, les transports, la poste, les télécommunications et la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité. Les actions en manquement sont nombreuses (Rodière, 1998, pp. 162-165).

puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, etc.). Toutefois, de nombreux corps ou emplois de la Fonction publique attendent encore un tel décret. Dans les entreprises publiques sous statut, des mesures ont également été prises pour ouvrir les emplois aux ressortissants européens<sup>75</sup>. Si cette évolution ne concerne qu'un nombre limité d'étrangers, ceux qui peuvent se réclamer du traité de Rome<sup>76</sup>, elle n'en conduit pas moins à remettre en cause la tradition bien établie d'exclusion des étrangers de la Fonction publique et, en définitive, le caractère « légitime » et « naturel » de cette exclusion pour l'ensemble des étrangers, contraire au principe d'égalité de traitement.

La portée de cette exclusion est en effet considérable. Le nombre d'emplois dans la Fonction publique, comptée au sens large<sup>77</sup>, est de l'ordre de 5,6 millions d'emplois, chiffre obtenu en sommant les effectifs des Fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière<sup>78</sup>, et corroboré par d'autres sources<sup>79</sup>. Une petite partie de ces emplois n'est cependant pas fermée aux étrangers et, pour évaluer en toute rigueur le nombre d'emplois de la Fonction publique soumis à une condition de nationalité, on doit retrancher les emplois ouverts à tous les étrangers (même lorsque c'est de manière subsidiaire et discriminatoire par rapport aux nationaux) : soit les postes de maîtres-auxiliaires et de médecins salariés (respectivement de l'ordre de 30 000 et 40 000), d'emplois précaires aidés (250 000)<sup>80</sup> et de fonctionnaires titulaires dans l'enseignement supérieur et la recherche (de l'ordre de 80 000). *Au total, 5,2 millions de postes restent soumis à une condition de nationalité.* Conséquence logique, les étrangers (communautaires ou non) sont très largement sous-représentés dans la Fonction publique : seulement 1,7 % des emplois alors qu'ils représentent 5,5 % des salariés [source enquête emploi 96, INSEE, 1997, p83].

---

<sup>75</sup> La Banque de France, la SNCF et la RATP ont modifié leur statut pour permettre aux ressortissants communautaires d'y travailler. Le nouveau statut de la Seita de 1985 exclut toute condition de nationalité, y compris vis-à-vis des non communautaires. EDF et GDF n'ont toujours pas modifié leur statut sur ce point et, jusqu'à présent, seules des circulaires internes indiquent que le principe de libre circulation doit s'y appliquer (Chorin, 1994, pp. 303-304).

<sup>76</sup> A savoir aujourd'hui, les ressortissants de dix-huit pays : les « quinze » de l'Union européenne, plus les autres pays partie à l'Accord sur l'Espace économique européen (soit l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège).

<sup>77</sup> Incluant les enseignants des établissements privés d'enseignement, les exploitants publics (La Poste et France Télécom), les établissements publics, les contrats aidés (CES, CEC) des collectivités territoriales et des établissements publics. Ne sont pas incluses les entreprises du secteur public et nationalisé.

<sup>78</sup> 3 080 000 salariés au 31/12/95 dans la Fonction publique d'Etat et 1 621 000 dans la Fonction publique territoriale au 31/12/96 selon des sources administratives (publiées par l'INSEE) et 874 000 dans la Fonction publique hospitalière selon le ministère de la Fonction publique (cité par *Alternatives Économiques* n° 165, décembre 1998, sans mention de l'année de référence, probablement 1996 ou 1997). D'autres sources probablement plus anciennes donnent des effectifs plus faibles pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières mais il faut rappeler que la croissance des effectifs y est très forte : par exemple, + 16 % et + 23 % respectivement entre 1986 et 1994 (cf Amira et Arlandis, 1997, « La prise en charge du risque chômage pour les agents non titulaires du secteur public », *Premières Synthèses*, DARES, ministère de l'Emploi, 97.04 - n°16.1).

<sup>79</sup> Par exemple, *Alternatives Économiques* (n° 165, décembre 1998, p. 40), à partir des chiffres du ministère de la Fonction publique, aboutit à un chiffre de 4,8 millions de fonctionnaires, hors CES, autres contrats précaires, personnels de La Poste, de France Télécom et enseignants du secteur privé sous contrat. Soit environ 5,6 à 5,7 millions si l'on inclut ces derniers.

<sup>80</sup> Essentiellement dans les collectivités territoriales et les personnes morales de droit public car les CES et CEC sont théoriquement interdits au sein des ministères. En 1995, environ 250 000 (60 %) étaient employés dans les collectivités locales et les établissements publics.

#### **Encadré 14 - Vers un accroissement des discriminations légales à l'encontre des ressortissants des Etats tiers résidant dans l'Union européenne ?**

Il est important de noter que, sur le fondement des règlements communautaires, le conjoint et les enfants du ressortissant d'un Etat membre établis en France ont le droit d'accéder à toute activité salariée ou non salariée dans les mêmes conditions que ce ressortissant, même s'ils ont la nationalité d'un Etat tiers. Mais, le résident d'un Etat tiers résidant légalement dans un Etat membre ne bénéficie pas de ce droit de circulation.

La construction européenne présente également le risque de renforcer à terme les discriminations en matière d'accès à l'emploi vis-à-vis des ressortissants des pays tiers. En dépit des mises en garde du Parlement européen préoccupé par les menaces qui pèsent sur les droits humains et indifférente aux conseils de la Commission européenne qui a plaidé dans plusieurs propositions pour l'égalité de traitement en matière de circulation et d'accès à l'emploi entre les ressortissants des Etats membres et ceux des pays tiers qui résident au sein de l'Union, la coopération intergouvernementale a privilégié une gestion policière et utilitaire des flux migratoires, concrétisée par les conventions de Schengen et Dublin [Rodier, 1997]. Cette coopération dans laquelle la France joue un rôle moteur a plutôt fonctionné jusqu'à présent dans le secret et en dehors de tout contrôle démocratique (communautaire ou national). En matière d'emploi, une résolution de juin 1994 « *concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers* » prétend organiser la mise en œuvre d'une « *préférence communautaire à l'emploi* ». Comment dès lors s'étonner que des partis extrémistes reprennent ce thème dans le débat national ? Comme dans le cas des discriminations légales, une telle résolution renforce la légitimité de discriminations que l'on entend combattre par ailleurs.

Le traité d'Amsterdam qui devrait entrer en vigueur avant la fin de 1999, prévoit à terme la « communautarisation » des questions d'asile et d'immigration, par leur intégration au « premier pilier » du traité. Hormis le fait d'apporter davantage de transparence au processus de décision, les nouvelles dispositions ne présentent guère de garanties pour les personnes. Ainsi la compétence de la Cour de justice a volontairement été très limitée dans ce domaine [Cortes-Diaz, 1998].

Le nouveau traité introduit par ailleurs une clause générale contre « *toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* » (article 13). Toutefois, cette clause ne porte pas, comme il est de coutume dans les textes anti-discriminatoires, sur les discriminations sur la base de l'appartenance à une nation. Par ailleurs, elle n'aura pas d'effet direct et toute mesure prise nécessitera l'unanimité des Etats membres. Il est donc improbable que cette disposition puisse un jour lever des discriminations contre les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne. Elle pourrait toutefois aboutir à des mesures contre les discriminations subies par les citoyens de l'Union européenne, par exemple sur la base de leur appartenance à une race ou une minorité ethnique, réelle ou supposée.

#### ***IV.1.2 - Le secteur public et nationalisé***

Ce principe d'exclusion s'est étendu par contagion à la plupart des emplois du secteur public et nationalisé (*cf. supra*). Les principales entreprises publiques ne peuvent, sur le fondement de textes pris après la Libération reprenant eux-mêmes des dispositions plus anciennes, embaucher que des agents de nationalité française (et éventuellement des ressortissants communautaires, *cf. supra*).

De telles discriminations se justifient encore moins que dans la Fonction publique. A l'origine, la puissance publique a imposé les statuts donnant des garanties matérielles et morales au personnel de ces entreprises pour éviter la discontinuité du service public au

lendemain de conflits sociaux très durs. La volonté était de disposer d'un « personnel sédentaire ... stable, ayant une situation sûre et suffisante pour être considérée comme définitive », comme l'exprimait en 1926 le rapporteur d'un projet de loi sur l'électricité et le gaz<sup>81</sup>. Une telle option permettait de justifier la mise à l'écart des étrangers considérés alors comme peu stables. Un tel argument peut difficilement être retenu de nos jours.

L'invocation rituelle du service public ne peut non plus suffire. Outre le fait que toutes ces entreprises ne gèrent pas ou ne géraient pas un service public lorsqu'elles étaient soumises à un statut (Elf-Aquitaine, Seita, ...), d'autres entreprises qui gèrent un service public vital -la distribution d'eau potable par exemple- sont des entreprises privées, soumises au droit commun. Invoquer l'attachement très fort et bien compréhensible du personnel de ces entreprises à leur statut apparaît également comme une forme d'alibi. D'autant que certaines de ces entreprises publiques ont modifié leur statut en supprimant toute condition de nationalité et démontré que cette situation n'obéit à aucun impératif absolu et n'a rien d'irréversible. Ce fut le cas du statut des mineurs<sup>82</sup> et des entreprises de production d'hydrocarbures (Elf-Aquitaine), et du statut du personnel de la SEITA de 1985.

On peut enfin douter de la constitutionnalité ou de la légalité des textes législatifs ou réglementaires qui prévoient de telles discriminations. D'une part parce que le personnel des entreprises publiques n'a pas la qualité d'agent public et moins encore de fonctionnaire. D'autre part, on peut, plus encore, s'interroger sur leur compatibilité avec les dispositions du Code pénal qui répriment les refus d'embauche fondés sur la nationalité du candidat lorsqu'il s'agit d'organismes dont le personnel relève du droit commun du travail et des conventions collectives.

Enfin, soulignons que les Pays-Bas ont restreint à un nombre très limité de cas les possibilités pour les employeurs du secteur public à pratiquer la discrimination contre les non nationaux [Wrench, 1998].

Il est particulièrement malaisé d'estimer tous les effectifs concernés car les entreprises publiques et entreprises publiques à statut regroupent de nombreuses entreprises très différentes, difficiles à recenser. Le secteur public d'entreprises est resté relativement stable entre les nationalisations au lendemain de la Libération et 1981. Depuis cette date, les nationalisations ont d'abord contribué à augmenter son importance dans l'économie, puis les privatisations et les compressions d'effectifs l'ont fortement diminué. Fin 1992, les entreprises publiques représentaient 2 748 entreprises et 1 737 000 salariés, soit 9 % des effectifs salariés<sup>83</sup>. Des simulations effectuées en 1993 sur la base des privatisations envisagées, notaient que ce poids baisserait à un millier d'entreprises pour environ 1 million de salariés (5,5 % du total)<sup>84</sup>. Par ailleurs, le personnel de certaines entreprises publiques n'est pas soumis à un statut particulier et on peut penser que le droit commun du travail et des conventions collectives s'y applique.

On estimait à 550 000 le personnel des entreprises publiques soumis à un statut au début 1993

---

<sup>81</sup> Chorin, op.cit.

<sup>82</sup> Si les Houillères n'emploient plus que 13 000 salariés à la fin 1996 (INSEE, 1998, p. 576), elles ont été un gros pourvoyeur d'emplois dans le passé (plus de 100 000 encore en 1970).

<sup>83</sup> Les entreprises publiques étaient particulièrement importantes dans le secteur des transports (57,6 % de l'emploi salarié), les organismes financiers (32,9 %), les assurances (21,8 %) et l'industrie (14,7 %). L'ensemble des informations et les suivantes sont reprises de Chorin (1994).

<sup>84</sup> Selon ces estimations, le désengagement de l'Etat était total pour le secteur des assurances, très fort dans les organismes financiers (4,6 % des emplois du secteur) et de l'industrie (5,2 %). Seul le secteur des transports reste relativement épargné (53,5 % des emplois salariés).

[Chorin, 1994]<sup>85</sup>. Il se répartit de la façon suivante pour les entreprises les plus importantes : 200 000 à la SNCF, 150 000 dans les industries électriques et gazières, 40 000 à la RATP et à Air-France, 30 000 à la Banque de France, 30 000 dans les Industries Minières, 10 000 dans les offices publics d'aménagement et de construction, 10 000 à l'Association Professionnelle des adultes, 8 000 à la Seita, 4 000 à Aéroport de Paris, 1 500 au Bureau de recherches géologiques et minières, le reste dans divers établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) chargés de la gestion des services publics.

Selon une autre source, les effectifs s'élèveraient encore à près de 850 000 emplois fin 1996 [INSEE, données administratives]. La somme des effectifs des entreprises les plus connues (encadré 15) donne une limite inférieure de 400 000 emplois.

#### **Encadré 15 - Les principales entreprises publiques à statut exigeant une condition de nationalité**

A EDF et GDF, le personnel est soumis à un statut fixé par un décret du 22 juin 1946. EDF emploie 117 000 personnes fin 1996 c'est-à-dire la quasi-totalité des salariés employés par des exploitants de production et de distribution d'électricité, soit 123 000 personnes fin 1996 contre plus de 132 000 en 1985 [INSEE, 1998, p. 593]. GDF emploie fin 1995 26 600 personnes, également la quasi-totalité des salariés de l'industrie gazière, soit 28 000 à la fin 1995 contre 33 000 au milieu des années quatre-vingt [INSEE, 1998, p. 599]. Cette exclusion des étrangers d'EDF et GDF, à laquelle s'ajoute celle appliquée au Commissariat à l'énergie atomique, et celle qui fut longtemps pratiquée dans certaines entreprises publiques du secteur (hydrocarbures, mines), explique la très faible proportion d'étrangers employés dans le secteur de l'énergie : 1,5 % des effectifs alors qu'ils forment 5,5 % du total des salariés en France [enquête emploi 1996, INSEE, 1997, p. 83].

A la SNCF, un décret du 1er juin 1950 fixe le statut des cheminots. Le personnel en activité est de 179 000 à la fin 1995. La SNCF fut dans le passé un très gros pourvoyeur d'emplois comme l'attestent les 345 000 personnes percevant des pensions de retraite fin 1995 [INSEE, 1998, p. 754]. Les effectifs en activité de la SNCF étaient en effet de 500 000 en 1938, 442 000 en 1950, 353 000 en 1960, 300 000 en 1970, 251 000 en 1980 et 200 000 en 1991 [INSEE, 1990, p. 498, INSEE, 1998, p. 754].

Les statuts de la RATP, issus de la loi du 21 mars 1948, excluent également les étrangers. La RATP emploie 38 000 personnes à la fin 1995 [INSEE, 1998, p. 760].

Air France exclut également les étrangers, tant en ce qui concerne le personnel navigant (l'article L. 421-4 du Code de l'aviation civile impose la nationalité française aux pilotes professionnels) que le personnel au sol<sup>(1)</sup>. Air France et Air Inter emploient 47 300 salariés à la fin 1995, contre 57 000 fin 1991 [INSEE, 1998, p. 793].

L'exclusion des étrangers de la SNCF, de la RATP et d'Air France explique probablement en partie leur sous représentation dans le secteur des transports : 4,3 % des emplois alors qu'ils représentent 5,5 % des salariés [selon l'enquête emploi de 1996, INSEE, 1997, p. 83]. Ces entreprises représentent effectivement près de la moitié des effectifs salariés de ce secteur.

<sup>(1)</sup> Le Code de l'aviation civile et les statuts du personnel d'Air France (établis par la loi du 16 juin 1948) assimilent toutefois désormais les ressortissants communautaires aux nationaux.

### ***IV.1.3 - Les organismes de Sécurité sociale***

Par analogie avec la Fonction publique ou avec les entreprises publiques à statut, les organismes de Sécurité sociale, qui recrutent la quasi totalité de leur personnel selon le droit commun du travail et régi par des conventions collectives, n'acceptent les étrangers que dans

<sup>85</sup> Sont mis à part le cas de la Poste et de France Télécom qui sont soumises au statut général de la Fonction Publique.

les postes subalternes, n'impliquant pas de participation directe au service public de la protection sociale : ils obéissent aux instructions de leur ministre de tutelle, contenues dans deux lettres des 19 octobre 1979 et 16 octobre 1980, mais ils se mettent en infraction avec les dispositions du Code pénal qui répriment toute discrimination à l'embauche, et sur lesquelles de simples lettres ministérielles ne peuvent prévaloir.

D'après des témoignages que nous avons recueillis, cette discrimination s'appliquerait de manière généralisée dans la Sécurité sociale en raison d'une longue pratique antérieure qui a généré une croyance souvent sincère en la légalité d'une condition de nationalité à l'embauche dans ce secteur. Cette croyance imprègne très fortement l'ensemble des institutions de Sécurité sociale et ces pratiques de discrimination sont suffisamment structurelles et généralisées pour qu'on puisse parler de « droit coutumier ». Lorsque le sujet est évoqué, il est fréquent de s'entendre rétorquer, comme pour se donner bonne conscience, que la discrimination aurait été supprimée pour les ressortissants communautaires, de nouveau en s'inspirant du changement intervenu en 1991 dans le statut de la Fonction publique. Il s'agit en fait d'un argument fallacieux car aucun texte légal ne permet à la Sécurité sociale de favoriser ces derniers par rapport aux autres étrangers.

L'argument selon lequel ces emplois en question impliquent une participation à l'exécution d'un service public ne tient pas davantage ici que pour la Fonction publique et les entreprises du secteur public et nationalisé. Dans le cas précis des organismes de Sécurité sociale, cette exclusion semble d'autant plus paradoxale que les étrangers sont désormais admis à siéger dans les conseils d'administration des caisses sur un pied d'égalité avec les nationaux. Par ailleurs, il n'existe aucune discrimination sur la base de la nationalité pour le recrutement des salariés des ASSÉDIC, chargés du service de l'assurance chômage et qui accomplissent des tâches similaires à celles des personnels des organismes de Sécurité sociale.

Ces pratiques n'en ont pas moins permis une inscription structurelle et généralisée de la discrimination. Les effectifs des caisses de Sécurité sociale du régime général et des régimes agricoles s'élèvent à environ 200 000 personnes (respectivement 176 000 et 20 000), auxquelles il faudrait ajouter le personnel employé dans les autres régimes de Sécurité sociale, ce qui pourrait augmenter considérablement ce total<sup>86</sup>.

#### ***IV.1.4 - Les autres emplois salariés dans le secteur privé***

D'autres emplois salariés du secteur privé sont également fermés aux étrangers : ainsi les étrangers ne peuvent être employés dans des salles de jeu, ni exercer la profession de pilote<sup>87</sup>, même dans une compagnie privée, sauf s'ils sont ressortissants d'un Etat membre de l'UE. D'autres professions sont probablement concernées<sup>88</sup>.

## **IV.2 - Les emplois non salariés**

---

<sup>86</sup> Il existe une dizaine de régimes d'assurance maladie et une vingtaine de régimes d'assurance vieillesse.

<sup>87</sup> Dans le cas d'Air France et d'Air Inter, cette interdiction se double de celle liée au statut applicable dans ces entreprises. Le personnel technique de bord qui comprend les pilotes et copilotes et les mécaniciens navigants, est de 3 400 à Air France et Air Inter à la fin 1995 (INSEE, 1998). Cette deuxième interdiction vaut donc pour les autres compagnies (en France, il existe 123 entreprises de transport aérien en 1995).

<sup>88</sup> Ils ne pourraient pas exercer la colombophilie ou enseigner le judo ou le jiu-jitsu (exemples cités in Audit, 1997, p. 852). L'exercice de la colombophilie pourrait cependant leur avoir été récemment ouvert.

Il existe dans le secteur privé une longue liste de professions indépendantes ou libérales réservées aux Français. Les étrangers n'y sont accueillis qu'au compte-gouttes, sur la base de conventions bilatérales ou en vertu d'une décision discrétionnaire de l'autorité publique. Dans ce domaine également, le sort des ressortissants de l'Union européenne se rapproche cependant de plus en plus de celui des nationaux.

#### ***IV.2.1 - Les professions libérales***

Du côté des professions libérales, la fermeture est non seulement la règle, mais toutes les « brèches » ont été verrouillées, car en plus de la condition de nationalité française imposée depuis longtemps, la législation a prévu d'autres dispositions de fait discriminatoires vis-à-vis des étrangers, voire des Français naturalisés. Ainsi, il est, sauf exceptions, également fait obligation de posséder un diplôme français pour exercer ces professions.

S'agissant des professions de santé, les textes imposent aux médecins, aux chirurgiens-dentistes et aux sages-femmes une double exigence de nationalité française et de possession d'un diplôme français<sup>89</sup>, sous réserve des accords de réciprocité conclus avec les Etats étrangers<sup>90</sup>, des dérogations individuelles accordées par le ministre de la Santé dans le cadre d'un quota très limité fixé annuellement<sup>91</sup> et des dispositions du droit communautaire pour les ressortissants des Etats de l'Union européenne (*cf. infra*). Des règles analogues régissent la profession de pharmacien ou de vétérinaire<sup>92</sup>.

Les médecins étrangers, mais également les médecins français, qu'ils soient naturalisés ou qu'ils aient obtenu leur diplôme dans un autre pays, se voient opposés de plus en plus d'obstacles tant pour l'exercice de la médecine à titre libéral qu'à titre de salarié en secteur hospitalier. Il ne s'agit pas seulement de vestiges des mesures xénophobes des années trente : des mesures récentes témoignent d'une volonté continue de protéger cette profession contre tout élément d'altérité (*cf. encadré 16*).

En revanche, la condition de nationalité ne figure plus dans l'article L.487 du Code de la santé publique relatif aux masseurs-kinésithérapeutes dans sa rédaction issue de la loi du 25 juillet 1985<sup>93</sup>. Cette évolution montre que ces discriminations ne relèvent d'aucun impératif réellement justifié dans les professions à *numerus clausus*.

Les architectes sous les mêmes réserves<sup>94</sup>, les géomètres experts<sup>95</sup> et les experts-comptables<sup>96</sup> sont également soumis à ces conditions discriminatoires relatives à la nationalité et au diplôme. Il en va de même pour les professions judiciaires pour lesquelles on invoque l'argument peu convaincant du fonctionnement du service public de la justice. Doivent ainsi avoir la nationalité française, non seulement les notaires, les huissiers et commissaires-priseurs<sup>97</sup> ainsi que les administrateurs judiciaires et mandataires liquidateurs<sup>98</sup>,

---

<sup>89</sup> Art. L. 356 du Code de la santé publique.

<sup>90</sup> La condition de nationalité n'est pas opposée aux Marocains et aux Tunisiens, qui peuvent ainsi exercer en France la profession de médecin mais à la condition d'être titulaire d'un diplôme d'Etat français de docteur en médecine.

<sup>91</sup> Dans le cas des médecins, ce quota permet de répondre à seulement 2 à 4 % des demandes d'autorisations (*cf. encadré 16*).

<sup>92</sup> Respectivement, l'article L. 514 du Code de la santé publique et l'article 309-1 du Code rural.

<sup>93</sup> Le nombre de masseurs-kinésithérapeutes s'élève à environ 50 000, mais certains sont salariés et n'exercent pas à titre libéral (SESI, 1998).

<sup>94</sup> Art. 10 et 11 de la loi du 3 janvier 1977.

<sup>95</sup> Loi du 7 mai 1946 modifiée par la loi du 15 décembre 1987 qui a ouvert la profession aux ressortissants communautaires.

<sup>96</sup> Ordonnance du 19 septembre 1945 modifiée par la loi du 8 août 1994 qui a ouvert la profession aux ressortissants communautaires.

<sup>97</sup> Les fonctions d'officier ministériel sont plus strictement réservées aux Français que les autres, puisqu'il n'existe à l'heure actuelle aucune exception à cette règle, même sur le fondement d'une convention internationale.

mais aussi les avocats<sup>99</sup>. Les avocats étrangers ne peuvent exercer en France que s'ils bénéficient d'une convention de réciprocité. La rigueur de cette règle est atténuée par l'existence d'accords de réciprocité assez nombreux permettant aux étrangers ressortissants des anciens territoires d'outre-mer d'exercer.

La situation des ressortissants communautaires est privilégiée, puisqu'ils peuvent exercer la profession de leur choix sur le territoire de tout Etat membre sans qu'on puisse leur opposer les règles restrictives visant les autres étrangers. Et cela qu'il s'agisse d'emplois salariés, d'activités indépendantes industrielles et commerciales mais aussi désormais de professions libérales. Pour l'accès à la plupart des professions médicales et paramédicales<sup>100</sup> - médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, vétérinaire, pédicure, opticien, orthophoniste, orthoptiste... -mais aussi à d'autres professions libérales- comme celles d'architecte, d'expert-comptable, d'avocat, etc. - la condition de nationalité française ne peut plus être opposée à des ressortissants communautaires. Et pour que l'assimilation aux nationaux ne reste pas purement symbolique du fait du maintien de la condition de diplôme français, elle a été complétée par un système général de reconnaissance mutuelle de diplômes permettant l'exercice de ces professions<sup>101</sup>.

Le verrouillage de ces professions explique que les étrangers exerçant une profession libérale soient à peine un peu plus de 3 000, représentant environ 1 % des personnes exerçant une profession libérale en France<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> art. 5 et 21 de la loi du 25 janvier 1985.

<sup>99</sup> La règle ancienne a été maintenue par la loi du 31 décembre 1971 réorganisant la profession (art. 11), qui réserve toutefois l'application des conventions internationales.

<sup>100</sup> Au recensement de 1990, les effectifs des professions de santé étaient de 1 462 000, soit 6,6% de la population active (301 000 dans les professions médicales, 349 000 dans les professions paramédicales et 812 000 dans les professions de santé). A ces professions de santé, on peut également ajouter les autres professions sociales, soit 453 000 personnes et 2 % de la population active au recensement de 1990 (SESI, 1998).

<sup>101</sup> Cf. Rodière, 1998, pp. 160-162.

<sup>102</sup> 311 000 selon l'enquête emploi de mars 1997. Les médecins exerçant à titre libéral sont près de 120 000 en France en 1997 sur un total d'environ 175 000 médecins (SESI, 1998). On compte plus de 40 000 chirurgiens-dentistes, 13 000 sages-femmes, 60 000 pharmaciens dont 26 000 titulaires d'officine et plus de 10 000 vétérinaires. Nous ne connaissons pas les effectifs des autres professions libérales.

**Encadré 16 - Médecines libérale, hospitalière et salariée :  
Une politique persistante d'exclusion des étrangers, des Français naturalisés  
et des Français à diplôme étranger**

La corporation des médecins s'est particulièrement illustrée dans le passé pour exclure non seulement les étrangers mais également les naturalisés, en imposant la double exigence de nationalité française et de diplôme français pour exercer à titre libéral (cf 1ère partie). Même le médecin français qui a fait ses études à l'étranger devra obtenir une équivalence s'il veut pratiquer [Wolmark, 1997].

Pour sortir de la double exigence de nationalité et de diplôme, la seule possibilité pour les médecins étrangers ou les médecins à diplôme étranger de sortir des statuts précaires et d'exercer dans les conditions de droit commun est de suivre une procédure en plusieurs étapes : passer un examen ; passer des épreuves orales ; obtenir un avis d'une commission ; et enfin obtenir une autorisation individuelle du ministre, un quota d'autorisations étant fixées annuellement. Résultat : 2 à 4 % d'autorisations accordées, soit 40 à 80 personnes par an (75 en 1997). Certains candidats ayant obtenu les examens depuis plus de 10 ans attendent toujours une autorisation ministérielle. Devant une telle aberration, le secrétariat d'Etat à la Santé a annoncé 400 autorisations pour 1999 (J.O. du 31/12/1998).

Le verrou à la pratique de la médecine libérale ne suffisait pas comme l'attestent encore les développements de ces dernières années visant à exclure les médecins (français ou non), à diplôme étranger, salariés dans les hôpitaux. Ainsi, un rapport du professeur Mercadier adopté en 1994 par l'académie de médecine fait l'amalgame entre médecins étrangers et médecins incompetents et dénonce un système de santé français « laxiste et intolérable » parce qu'il fait appel à des « médecins étrangers non qualifiés » et « laisse certains postes hospitaliers à des étrangers qui sont en situation critiquable voire irrégulière » [Ettahiri, 1994]. L'objectif crûment affiché par ce rapport est de « réduire progressivement le flux des médecins étrangers venant travailler dans les hôpitaux... [et d'] encourager le recrutement de médecins français dans les hôpitaux généraux... ».

En fait, les hôpitaux français fonctionnent pour nombre d'entre eux grâce à ces salariés sous-payés et qui exercent sans sécurité de l'emploi dans des conditions très difficiles : si les médecins à diplôme étranger représentent un quart des effectifs, ils exercent surtout dans les régions, les hôpitaux ou les services les moins prisés (les urgences notamment) et effectuent la moitié des gardes de nuit. Ils sont de nationalité française pour les deux tiers.

Un décret du 20 novembre 1991, prévu pour être appliqué à partir de la fin 1994, limite les recrutements de « faisant fonction d'interne » aux étrangers préparant un diplôme inter-universitaire de spécialisation (DIS), diplôme dont l'accès est lui-même extrêmement réduit depuis un arrêté du 1er août 1991. Ce DIS, bien que diplôme français, « n'ouvre pas droit [une fois obtenu] à l'exercice de la spécialité en France », quand bien même la personne serait ou deviendrait française ensuite. Avec ces décisions, des étrangers travaillant depuis des années à l'hôpital sont privés de toute ressource et de toute possibilité d'exercer en France.

La loi du 4 février 1995 poursuit la logique d'exclusion. Elle porte sur les titulaires de diplômes étrangers, que ces titulaires soient étrangers ou français, et sur les étrangers titulaires du diplôme français d'Etat de docteur. La réforme prévoit d'autoriser ces personnes à continuer à pratiquer à l'hôpital à condition de passer avec succès un concours, qui permet d'être inscrit sur une rubrique spécifique du tableau de l'Ordre des médecins. Seuls peuvent se présenter, et ce jusqu'à la dernière session en 1999, ceux en fonction et ayant exercé pendant trois ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi tout en ayant rempli un certain nombre de vacations par mois. Dans la réalité, ce concours agit comme une purge massive : sur 8 000 médecins à diplôme étranger, 4 254 ont postulé au concours, 2 126 ont été admis à l'examen, 1 035 ont été reçus et seulement 500 postes avec ce nouveau statut ont été créés au 25 avril 1997 [Wolmark, 1997]. *In fine*, l'intéressé dispose d'un contrat de 3 ans, renouvelable. Ce statut est payé à un niveau inférieur au statut français, voire même au statut jusque là occupé par le médecin, et les possibilités de promotion sont inexistantes.

Tous les autres, qu'ils n'aient pas été autorisés à passer le concours ou qu'ils n'aient pas été reçus se retrouvent exclus non seulement de la profession de médecin mais de toutes les professions puisqu'on leur retire l'autorisation de travail. Mais, du fait de l'impossibilité d'appliquer la loi sans porter atteinte à la continuité des soins, une nouvelle loi du 28 mai 1996 a permis aux chefs de clinique de déroger à la loi de 1995 en demandant une autorisation au ministère. Enfin, différentes circulaires (17 octobre 1997, 3 août 1998) sont intervenues pour maintenir en fonction ces médecins, au moins jusque fin 1999, traduisant l'impossibilité de se passer d'eux sans mettre en péril le bon fonctionnement des services.

Pour résumer, un médecin de nationalité étrangère qui a suivi la totalité de ses études de médecine en France ou qui travaille depuis longtemps dans les hôpitaux français ne peut exercer à titre libéral, sauf très rares exceptions. Pour les Français et les étrangers à diplôme étranger, une règle : la précarité d'exercice. Une seul élément d'extranéité suffit donc pour exclure un médecin de l'exercice de la médecine.

Et comme la naturalisation pourrait lever le seul élément d'extranéité pour certains médecins à diplôme français, une circulaire du 27 avril 1995 vient combler la « brèche ». En donnant aux préfets des instructions pour apprécier les demandes de naturalisation, à la suite des réformes du Code de la nationalité introduites par la loi Méhaignerie du 22 juillet 1993, elle retient parmi les critères le suivant : « En revanche, les demandes d'étrangers qui veulent accéder à des professions réservées aux nationaux et aux ressortissants de certains Etats européens peuvent être refusées lorsque ces professions sont soumises à un *numerus clausus*. », ce qui signifie, une fois décodé, que les demandes émanant de médecins, de chirurgiens-dentistes, de pharmaciens, de masseurs kinésithérapeutes, de sages-femmes de psychomotriciens, d'orthophonistes, d'infirmiers diplômés d'Etat, professions déjà réservées aux Français (sauf pour les masseurs kinésithérapeutes depuis la loi du 25 juillet 1985), seront considérées avec un préjugé défavorable. Comme quiconque veut exercer la médecine en France doit depuis les années trente posséder à la fois la nationalité française (ou d'un Etat de la Communauté) et un diplôme français (ou d'un Etat membre de la Communauté), cette mention signifie qu'on doit barrer l'accès à la nationalité française dès lors qu'elle leur ouvrirait l'accès à la profession de médecin. Il faut choisir entre être médecin ou être français, et donc entre partir ou changer de métier car s'il ne devient pas français, l'intéressé ne pourra non plus être médecin. On ne peut que constater la très forte continuité entre ces décisions récentes et les mesures les plus détestables prises dans les pires accès de xénophobie et d'antisémitisme des années trente [Lochak, 1995c].

<sup>(1)</sup> Sous divers statuts spécialement créés pour eux. Un « faisant fonction d'interne » (FFI) gagne environ le Smic. Un assistant associé étranger gagne en moyenne 500 F de moins que son collègue français pour la même fonction et la même charge de travail. Les indemnités de gardes des attachés associés étrangers ont été ramenées par un arrêté de janvier 1989 de 1 324 francs à 448 francs. Devant les réactions, l'arrêté n'a pas été exécuté et a été suspendu le 16 juillet 1993 (Ettahiri, 1996).

#### **IV.2.2 - Les autres professions indépendantes (hors professions libérales)**

De très nombreuses professions indépendantes sont interdites aux étrangers. Ils ne peuvent, pêle-mêle, se livrer à la fabrication et au commerce des armes et munitions<sup>103</sup>, diriger un établissement privé d'enseignement technique<sup>104</sup>, être directeur ou gérant d'une agence privée de recherche, exercer à titre individuel ou comme dirigeant d'entreprise des activités privées de surveillance, de gardiennage ou de transports de fonds<sup>105</sup>, être directeur d'une publication périodique<sup>106</sup>, d'un service de communication audiovisuelle<sup>107</sup>, d'une société coopérative de

<sup>103</sup> Décret du 14 août 1939.

<sup>104</sup> Art. 70 de Code de l'enseignement technique, qui subordonne parallèlement l'exercice des fonctions de professeur à une condition de nationalité, sauf autorisation spéciale du ministre de l'Éducation nationale.

<sup>105</sup> Art. 5 de la loi du 12 juillet 1983.

<sup>106</sup> Art. 6 de la loi du 29 juillet 1881 (modifiée à plusieurs reprises).

<sup>107</sup> Art. 93-2 de la loi du 29 juillet 1982. La loi du 30 septembre 1986 confirme la condition de nationalité française pour le directeur de tout

messagerie de presse<sup>108</sup>, siéger dans le comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse<sup>109</sup>, se voir accorder de concession de service public ou d'énergie hydraulique<sup>110</sup> ou exercer certains métiers indépendants de la finance ou du commerce (agents de change<sup>111</sup>, courtiers de marchandises assermentés, remisiers et gérants de portefeuille). Nous n'avons pu estimer le nombre d'emplois de ce catalogue, probablement non exhaustif.

En outre, les étrangers ne peuvent pas, sauf disposition plus favorable d'une convention internationale, gérer un débit de boissons<sup>112</sup> ou un débit de tabac<sup>113</sup>, établissements dans lesquels exercent environ 40 000 non salariés à la fin 1995<sup>114</sup>. Ils ne peuvent non plus exploiter des cercles de jeu ou des casinos<sup>115</sup>. On comptait un peu moins de 600 entreprises de jeux de hasard et d'argent à la fin 1996 [INSEE 1998 p. 845]. Ils ne peuvent diriger une des 6 900 entreprises ayant des activités de spectacle<sup>116</sup> à la fin 1996 [INSEE 1998 p. 845]. Ils sont exclus des professions indépendantes du secteur des transports routiers, fluviaux ou aériens où environ 68 000 non salariés exercent à la fin 1995<sup>117</sup>. Ils sont aussi exclus des métiers indépendants du secteur des assurances<sup>118</sup> (courtiers, agents généraux, etc.), secteurs regroupant 76 000 non salariés à la fin 1995 (93 000 fin 1991) parmi lesquels 17 400 agents généraux et 2 400 courtiers [INSEE, 1998, p. 853].

L'ensemble de ces dernières professions représente de l'ordre de 200 000 emplois, estimation a minima des emplois d'indépendants (hors professions libérales) soumis à une condition de nationalité.

### IV.3 - Les emplois de frontaliers

Le principe de liberté de circulation pour les citoyens de l'Union européenne ignore toujours les ressortissants des pays tiers même si ce sont des travailleurs établis, résidents en situation régulière depuis longtemps [Dollat, 1998, Cortes-Diaz et Saas, 1998, Wrench, 1998]. Contrairement aux nationaux, ils sont limités dans leur liberté de mouvement. Leur titre de séjour ne leur ouvre pas le droit de travailler dans un autre Etat membre, encore moins d'y résider. Les possibilités offertes aux nationaux (d'un Etat de l'Union européenne) de travailler à l'étranger ne sont pas négligeables, en témoignent les 200 000 frontaliers comptabilisés au recensement de 1990, c'est-à-dire les personnes résidant en France et travaillant hors de France [Aubry, 1998]<sup>119</sup>. Ce nombre ne cesse de croître. Localement, ces emplois peuvent être

---

service ou entreprise de l'audio-visuel.

<sup>108</sup> Art. 11 de la loi du 2 avril 1947.

<sup>109</sup> Art. 4 de la loi du 16 juillet 1949.

<sup>110</sup> Décret-loi du 12 novembre 1938 et art. 26 de la loi du 16 octobre 1919 respectivement. Deux décrets du 15 avril 1970 et du 12 mai 1971 ont toutefois assimilé les ressortissants communautaires aux Français dans ces deux domaines.

<sup>111</sup> La nationalité française était exigée aux agents de change avant la réorganisation de la profession par la loi du 22 janvier 1988 qui confie leurs fonctions à des sociétés de bourse.

<sup>112</sup> Art. L. 31 du Code des débits de boissons. Cette restriction a été introduite par un décret-loi du 29 juillet 1939 (*cf* 1<sup>ère</sup> partie).

<sup>113</sup> La gestion des débits de tabacs, liée au monopole de l'Etat, est considérée comme une Fonction publique.

<sup>114</sup> Le nombre de cafés est d'environ 16 000 fin 1996 et de 13 000 pour les cafés-tabacs à la fin 1995 (INSEE, 1998, p845). Les effectifs des non salariés des cafés-tabacs est d'environ 16 000 à la fin 1995, pour un total de près de 40 000 non salariés pour l'ensemble des débits de boisson à la fin 1995 (INSEE, 1998, p. 847).

<sup>115</sup> Art. 3 de la loi du 15 juin 1907 modifiée par la loi du 9 juin 1977.

<sup>116</sup> Art. 4 de l'ordonnance du 13 octobre 1945.

<sup>117</sup> A la fin de 1995, on compte près de 38 000 entreprises de transport routier de marchandises, plus de 3 000 entreprises de transports urbains et routiers de voyageurs et près de 2 000 entreprises de fret (INSEE, 1998 pp. 766-7). Le secteur des transports fluviaux compte plus d'un millier de travailleurs indépendants à la fin 1995 (INSEE, 1998, p. 779) et le secteur des transports aériens environ 7 500 non salariés fin 1995 (INSEE, 1998, p. 793). Le secteur des transports emploie au total environ 68 000 non salariés à la fin 1995 (INSEE, 1998, pp. 129-130).

<sup>118</sup> Art. R. 511-4 du Code des assurances.

<sup>119</sup> Il faudrait aussi tenir compte de l'interdiction faite aux ressortissants des Etats tiers, non seulement de travailler dans un autre Etat membre

très importants. Dans certaines zones frontalières, la ou les zones voisines de l'autre côté de la frontière offrent en effet de nombreux débouchés. Ainsi, dans 117 communes françaises, la part des frontaliers dépasse 50 % et elle dépasse 10 % dans 987 communes, soit 2,7 % des communes françaises [Aubry, 1998]. Les effectifs de frontaliers les plus importants résident surtout en Alsace, en région Rhône-Alpes et en Lorraine. Les pays concernés sont par ordre d'importance la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg (dont le nombre de frontaliers résidents français a plus que doublé depuis 1990) et la Belgique.

L'absence de liberté de mouvement en Europe pour les ressortissants des Etats tiers a eu des effets particulièrement importants, comme l'illustre l'exemple de la zone d'emploi de Longwy en Lorraine, à la suite des restructurations industrielles des années 1970-80. Les pays voisins ont pu offrir des débouchés à la main d'œuvre locale, ce qu'atteste le quasi triplement du nombre de frontaliers entre 1968 et 1990. Ils représentent 22 % des résidents au recensement de 1990 (travaillant pour 86 % d'entre eux au Luxembourg). A la suite des restructurations dans la sidérurgie, les étrangers, par exemple les Algériens licenciés ou les jeunes, n'ont pas eu, comme leurs ex-collègues et voisins, la liberté d'aller travailler au Luxembourg ou en Belgique. Un constat identique peut être dressé pour d'autres zones d'emploi où l'emploi frontalier occupe une fonction déterminante, notamment en Lorraine (Sarreguemines, bassin houiller lorrain, Thionville) ou en Alsace (Haguenau, Altkirch...).

#### **IV.4 - La portée des discriminations légales**

Les emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité sont nombreux. La portée et les conséquences de ces discriminations légales ne se mesurent pas seulement au nombre ou à la proportion du total des emplois concernés, mais aussi sur la structure et la dynamique de l'emploi des étrangers, y compris dans les emplois ouverts aux étrangers.

##### ***IV.4.1 - Un tiers des emplois des résidents sont soumis à une condition de nationalité***

Dans tous les secteurs, des emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité. Il est possible d'évaluer un ordre de grandeur du nombre de ces emplois salariés ou non.

###### *Les emplois salariés :*

5,2 millions d'emplois dans la Fonction publique sont concernés (5,6 millions auxquels ont été retranchés les emplois de titulaires et de non titulaires ouverts sans condition de nationalité) ; 400 000 à 900 000 emplois dans les entreprises du secteur public et nationalisé ; 200 000 à 400 000 emplois dans d'autres pans du secteur privé (incluant les organismes de Sécurité sociale). Au total, 5,8 à 6,5 millions d'emplois salariés (soit de 30 à 34 % des emplois salariés<sup>120</sup>) sont fermés aux étrangers, tout du moins aux ressortissants de pays non partie à l'Accord sur l'Espace économique européen.

###### *Les emplois non salariés :*

---

en continuant à résider en France comme le font les frontaliers, mais aussi d'aller y travailler en s'y installant. Sur 1,7 million de Français résidant à l'étranger, on estime ceux résidant dans l'Union européenne à 0,9 million dont une forte proportion y exerçant une activité. Ces emplois également fermés aux étrangers non communautaires sont bien réels. Il serait cependant trop hasardeux d'en estimer le nombre.

<sup>120</sup> En prenant la population active salariée en mars 1998 (enquête emploi), soit 19,9 millions, le chiffre se situerait entre 29 et 33 %. Au chiffre de la population active salariée, nous avons retranché les effectifs des appelés du service national et stagiaires ou contrats aidés (respectivement 178 000 et 405 000 en mars 1998).

De l'ordre de 300 000 emplois dans les professions libérales sont concernés, auxquels il faut ajouter un minimum (faute d'avoir pu chiffrer les effectifs de certaines professions) de 200 000 emplois dans les autres professions indépendantes.

*Tous emplois confondus :*

A tous ces emplois, il ne faut pas oublier d'ajouter les quelques 200 000 emplois (salariés ou non) exercés par des travailleurs frontaliers résidant en France, emplois fermés de façon discriminatoire aux ressortissants des Etats tiers à l'Union européenne, en raison des insuffisances du droit communautaire.

Au total, l'estimation des emplois fermés aux étrangers non ressortissants d'un pays de l'Espace économique européen aboutit à une fourchette de 6,5 à 7,2 millions d'emplois soit 29 à 33 % du « stock » des emplois <sup>121</sup>.

#### ***IV.4.2 - Les effets des interdictions sur la structure et la dynamique de l'emploi des étrangers en France***

Les interdictions dans certaines professions expliquent très logiquement la très forte sous représentation des étrangers dans la Fonction publique, les entreprises du secteur public et nationalisé et les professions libérales notamment. Ce constat assez bien connu a déjà été illustré.

En termes de débouchés, ces emplois interdits peuvent représenter un poids plus considérable encore pour certaines catégories. Dans un marché du travail où l'emploi total a plutôt stagné dans les années quatre-vingt-dix, la Fonction publique est un des secteurs où l'emploi a continué de croître [DARES, 1998]. Les effectifs y ont augmenté d'environ 12 % de 1986 à 1994 [Amira et Arlandis, 1997]. Les cadres de la Fonction publique, les infirmiers, les sages-femmes, les professions paramédicales font ainsi partie des familles professionnelles dont la croissance a été la plus forte depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les autres familles professionnelles où la Fonction publique occupe également une part importante, voire exclusive (Fonction publique B et C, armée, police, enseignants), ont vu leurs effectifs augmenter plus faiblement ou stagner, mais, rappelons-le, dans un contexte où l'emploi est resté au même niveau entre 1990 à 1997 [DARES, 1998].

Les enquêtes montrent que la Fonction publique constitue un des principaux débouchés pour les jeunes sortis du système scolaire. Ainsi, en 1995, environ 550 000 personnes y sont entrées, soit un nouveau recruté sur cinq [Audier, 1997 ; Ponthieux, 1997]. Pour les jeunes diplômés, elle constitue le débouché majeur : parmi les titulaires d'au moins une licence ou d'un diplôme équivalent, près d'un jeune sur deux y entre [Audier, 1997]. La Fonction publique est donc un moyen important pour les jeunes de valoriser leur formation, moyen dont sont privés les jeunes étrangers. Cette inégalité de droit réduit leurs chances d'insertion professionnelle et, en retour, le rendement qu'ils peuvent objectivement espérer d'un

---

<sup>121</sup> Cela représente aussi entre 29 et 32 % de la population active occupée en mars 1998 (22,7 millions). A cet effectif, nous avons retranché les effectifs des appelés du service national et stagiaires ou contrats aidés (respectivement 178 000 et 405 000 en mars 1998) de manière à obtenir un nombre d'emplois pertinents pour notre estimation (environ 22,1 millions). En effet, l'exclusion des appelés se justifie, sauf à les inclure aussi au numérateur au titre d'emplois soumis à condition de nationalité (ce qui augmenterait davantage le ratio obtenu), et l'exclusion des seconds par le fait qu'il ne s'agit pas d'emplois au sens commun du terme mais davantage d'un traitement social et statistique du chômage, par l'octroi d'une occupation. Notre estimation serait sensiblement plus élevée en prenant le nombre moyen d'emplois de la période 1995-1996 (une population active salariée d'environ 22,4 millions, moins environ 600 000 appelés du service national et stagiaires ou contrats aidés en moyenne, soit 21,8 millions d'emplois).

investissement éducatif. Ces inégalités ont donc forcément un impact très fort sur l'accès au marché du travail de ces jeunes (et probablement sur leur parcours de formation). Elles sont directement constitutives d'autres inégalités, en matière de formation et de travail, et, par voie de conséquence de modes, de conditions et de niveau de vie, autant d'aspects qui participent à que l'on attend d'eux quand on parle de leur « intégration ».

Par ailleurs, les interdictions de certaines activités professionnelles, conjointement à d'autres facteurs, ont un impact sur l'ensemble de la structure des emplois des étrangers et de sa dynamique. Les effets que peuvent avoir les discriminations légales sur la part qu'occupent les étrangers vont en effet bien au delà des seules professions concernées. Elles touchent aussi par ricochet les professions qui leur sont autorisées, comme le montre le cas des professions indépendantes du commerce et de l'industrie (*cf.* encadré 17).

#### **Encadré 17 - Pourquoi les étrangers créent-ils autant d'entreprises ? Le rôle indirect des discriminations**

Alors que le nombre global des commerçants, artisans et chefs d'entreprise stagne, le nombre de ceux de nationalité étrangère a augmenté de 50 % entre 1982 et 1990, passant de 60 000 à 90 000. Selon une enquête de 1994, la propension à créer une entreprise est deux à trois fois plus élevée pour les étrangers que pour les Français : elle s'élève à 18 pour 10 000 adultes français, à 49 pour 10 000 parmi les ressortissants des pays européens et à 47 pour 10 000 parmi les étrangers non ressortissants de l'Union Européenne [Bonneau et Francoz, 1996]. Cette propension à créer une entreprise est supérieure à celle des nationaux dans quasiment tous les secteurs de l'économie, et plus particulièrement dans le commerce, la construction et l'industrie.

Les causes de ce phénomène sont sans doute multiples. Il est d'autant plus surprenant *a priori* que la propension à créer une entreprise est très fortement corrélée au niveau de diplôme<sup>(1)</sup>, et que les étrangers sont en moyenne moins diplômés. Outre la plus grande proportion de jeunes dans la population étrangère, on peut invoquer les raisons liées à la « sélection » opérée par l'immigration : immigrer est une démarche difficile et il est connu que, parmi ceux qui ont franchi le pas, on trouve une proportion élevée d'individus particulièrement entreprenants et prêts à prendre des risques (*cf.* Partie 2). On peut aussi invoquer des facteurs du côté de la demande de travail pour certains secteurs d'activité : dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, l'évolution du marché interne au profit de la rénovation et de la réhabilitation de l'habitat d'une part, la multiplication des sous-traitances « en cascade » sur les grands chantiers<sup>(2)</sup> d'autre part, ont fortement stimulé la demande d'activité artisanale (*cf.* Partie 1). Certains y voient également des raisons plus « culturelles », ce que peut véhiculer l'image du petit épicier originaire de Djerba (Tunisie).

En fait, une raison décisive de la plus grande propension des étrangers à créer leur entreprise se situe probablement du côté des discriminations qu'ils subissent dans l'accès à l'emploi salarié : devenir travailleur indépendant est souvent la seule issue possible pour de nombreux étrangers soumis aux très nombreuses interdictions légales d'exercer certains emplois, subissant par ailleurs les discriminations illégales, mais généralisées et croissantes, sur le marché du travail salarié<sup>(3)</sup>, ainsi que pour sortir du chômage et des emplois précaires qui les touchent encore davantage que les nationaux (*cf.* 1ère partie de ce dossier). Le travail indépendant apparaît comme un moyen de fuir la condition du « salariat bridé » [Moulier-Boutang, 1997]. Cette hypothèse semble validée par une propension à créer une entreprise sept fois plus importante parmi les demandeurs d'emploi que parmi les personnes en activité (108 pour 10 000 contre 15 pour 10 000). Les demandeurs d'emploi représentent à eux seuls 46 % des créateurs d'entreprises au 1er semestre 1994 [Bonneau et Francoz, 1996]. La petite entreprise familiale ne constitue pas tant un repli imputable à une différence « culturelle » qu'un passage obligé pour une insertion sociale viable.

---

<sup>(1)</sup> De 10 créations pour 10 000 personnes n'ayant pas de diplôme à 46 pour 10 000 pour les titulaires d'un niveau au moins égal à Bac + 3.

<sup>(2)</sup> Phénomène également important dans le nettoyage industriel, la distribution de prospectus ou la confection

<sup>(3)</sup> Ces discriminations sont loin de se limiter au seul problème de l'embauche. Les étrangers sont également les premiers et les plus fortement touchés en cas de licenciements, sans qu'on puisse invoquer comme motif une ancienneté plus faible dans l'emploi. Elle est au contraire nettement plus importante en moyenne que celle des nationaux (Mekachera, 1993).

## Conclusion de la deuxième partie

La distinction doit évidemment être faite entre les discriminations légales, qu'on vient d'étudier, et les discriminations illégales, qui provoquent un regain d'intérêt dans le débat public. Si ces deux formes de discrimination ne doivent pas être confondues, les premières ne sont pas sans effet sur les secondes et elles ne devraient pas être considérées comme indépendantes l'une de l'autre.

L'évolution historique montre que, quand les pouvoirs publics ont tenté de protéger la main d'œuvre nationale sur le marché du travail en interdisant l'emploi des étrangers, ils ont aussi validé et renforcé l'idée que les étrangers ne peuvent être considérés que comme des travailleurs d'appoint, subsidiaires par rapport à la main d'œuvre française, qui doit normalement être protégée contre leur concurrence. En corollaire, ils ont aussi accrédité l'idée qu'en temps de chômage, les travailleurs étrangers prennent les emplois des nationaux. Les politiques ont constamment reconnu l'immigrant comme un simple « travailleur bouche-trou » [Moulier-Boutang, 1997]. Les autorités publiques qui mettent en œuvre ou maintiennent des discriminations légales portent donc une responsabilité dans la construction et la pérennisation d'une telle représentation.

Par ailleurs, les observations montrent que les textes interdisant certaines professions ont favorisé la légitimation et la banalisation de la discrimination des étrangers en matière d'embauche. Les pratiques et les discours d'exclusion tenus par certains entrepreneurs ou hommes politiques ont beau jeu de s'appuyer sur l'argument d'évidence selon lequel en matière de préférence nationale, l'Etat donne l'exemple<sup>122</sup>. Si la loi trace des « frontières » sur le marché du travail, si elle autorise les employeurs, au premier rang desquels l'Etat, à discriminer radicalement entre Français et étrangers dans nombre de professions, elle entretient et légitime l'idée qu'il est normal d'opérer des discriminations à l'encontre de l'étranger sur le marché du travail. Et finalement à l'encontre de celui que l'on ne peut distinguer de l'étranger, celui qui est perçu comme étranger, du fait de son origine, de sa couleur de peau, de son apparence physique, de la consonance de son nom, etc.

Cette relation entre discriminations légales et illégales n'est pas une hypothèse d'école. Philippe Bataille [1997], dans ses observations de terrain, montre les effets sur le secteur privé de la loi de 1991 sur les nouveaux statuts de la Fonction publique ouvrant cette dernière aux ressortissants européens. « Cette ouverture introduisant une distinction entre les ressortissants de la Communauté européenne et les [autres] étrangers n'a pas manqué d'être reprise par le secteur privé, qui a établi à son tour des critères de préférence entre différentes catégories d'étrangers, critères non justifiés sur le plan du droit » [pp. 76-77]. P. Bataille relate le cas d'une entreprise du secteur privé travaillant beaucoup pour le compte de l'Etat, où l'ensemble du personnel rencontré, du bas jusqu'au haut de la hiérarchie, tient cette distinction pour légale, au point que même les personnes extérieures à l'entreprise, celles susceptibles de postuler à un emploi par exemple, ou encore les organismes institutionnels (y compris ceux chargés de faire respecter le droit du travail) ont intériorisé cette pratique sans jamais s'interroger sur sa légitimité ou sa légalité. « Les orientations institutionnelles (...) inspirent aussi le marché du travail privé, qui les diffuse illégalement, car, en dehors de la Fonction publique, il n'existe aucun texte de loi favorisant l'embauche des étrangers européens au détriment des étrangers non européens » [p. 105]. Dans le même ordre d'idée, que penser de l'effet

<sup>122</sup> Les politiciens d'extrême droite, mais également issus d'autres rangs politiques, s'appuient souvent sur cette discrimination pour justifier la « préférence nationale ». Ainsi, l'ancien ministre Nicolas Sarkozy déclarait récemment à propos de la préférence nationale en matière de prestations sociales, « cela me choque d'autant moins que l'on discute tranquillement de la préférence nationale, qu'elle existe dans la Fonction publique. » (cité par *Le Monde* du 16 juin 1998).

produit par les offres d'emploi affichant en gros dans les journaux et rappelant à tous qu'il est légal, dans la Fonction publique ou dans des entreprises publiques, d'exiger du candidat d'être « ressortissant d'un pays membre de la Communauté européenne, ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace Economique Européen » ?<sup>123</sup>

Les discriminations instituées et légitimées par l'Etat constituent un des facteurs d'émergence, peut-être une condition, des discriminations informelles ou illégales : elles les sous-tendent, les soutiennent et leur servent de caution<sup>124</sup>. Même si les autorités publiques n'encouragent pas explicitement les discriminations illégales<sup>125</sup>, et quand bien même elles proclament avec force leur volonté de les combattre.

A *contrario*, l'abrogation de toutes les discriminations légales injustifiées<sup>126</sup> basées sur la nationalité, notamment dans la Fonction publique, aurait pour effet d'éviter qu'elles servent de caution aux pratiques discriminatoires dans le secteur privé. Elle lèverait le flou résultant de l'application simultanée de principes discriminatoires dans certaines activités professionnelles et de principes prohibant ce type de discriminations dans d'autres. Avant de permettre aux étrangers d'accéder réellement à tous ces emplois, cette décision aurait pour premier effet de rappeler avec force, notamment à l'ensemble du secteur privé, qu'un seul principe existe, interdisant les discriminations. Loin de pouvoir constituer une solution miracle à un problème difficile, elle présenterait néanmoins l'avantage de rendre cohérent le dispositif de lutte contre les discriminations. Et la volonté politique à cet égard un peu plus crédible.

---

<sup>123</sup> Par exemple une offre d'emploi de la Banque de France pour un poste de chargé de mission statisticien économiste publiée dans *Le Monde* du 10 novembre 1998.

<sup>124</sup> Ce que rappellent les analyses sur les liens entre droits, représentations et pratiques. « *Le droit contraint à la réalité à se plier à ses catégories et impose imperceptiblement sa problématique aux représentations collectives* » (Lochak, 1985, p. 41). Ainsi, « *le droit finit par influencer les représentations relatives à l'étranger. Les membres du groupe ont en effet tendance à respecter cette frontière symbolique que le droit trace entre eux-mêmes et l'étranger, quelque proche que celui-ci puisse par ailleurs leur apparaître* ». Mais « *l'inverse, sans doute, n'est pas nécessairement vrai : la qualité juridique de « national » ne suffit pas toujours à obtenir des membres du groupe la reconnaissance comme un des leurs de celui que la couleur de la peau, la culture, les mœurs ou la religion différencient par trop du reste de la population* » (p. 70)

<sup>125</sup> Ce qui a pu déjà arriver : Tripier (1996) note que, durant la « guerre du Golfe », des instructions ont été données par les autorités militaires aux entreprises de secteurs sensibles (travaillant pour l'armée) de limiter le plus possible le recours à une main d'œuvre non pas tant étrangère que « musulmane », catégorie dans laquelle se sont retrouvés un certain nombre d'élèves stagiaires écartés au simple vu de leur nom.

<sup>126</sup> Rappelons par exemple la doctrine de la Cour de justice des Communautés européennes selon laquelle un emploi même public n'a pas lieu d'être réservé aux nationaux dès lors que cet emploi ne comporte pas une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique, et n'a pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques.

## Bibliographie de la deuxième partie

- AMIRA S. ET ARLANDIS R-P, (1997), «La prise en charge du risque chômage pour les agents non titulaires du secteur public», *Premières Synthèses*, DARES, 97.04.16.1.
- ASSOULINE D. ET LALLAOUI M. (1996a), *Un siècle d'immigration en France - 1851/1918 : de la mine au champ de bataille*, Au nom de la mémoire, Syros.
- ASSOULINE D. ET LALLAOUI M. (1996b), *Un siècle d'immigration en France - 1919/1945 : de l'usine au maquis*, Au nom de la mémoire, Syros.
- ASSOULINE D. ET LALLAOUI M. (1996c), *Un siècle d'immigration en France - De 1945 à nos jours : du chantier à la citoyenneté ?*, Au nom de la mémoire, Syros.
- AUBRY B. (1998), «Les frontaliers», colloque de l'association internationale des démographes de langue française (AIDELF), La Rochelle, 22-26 septembre 1998, 11 pages.
- AUDIER F. (1997), «La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés», *Économie et Statistique*, n° 304-305, 4/5, pp. 137-148.
- AUDIT B. (1997), *Droit international privé*, 2ème édition, Collection Droit civil, Economica.
- BADINTER R. (1997), *Un antisémitisme ordinaire. Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Fayard.
- BATAILLE P. (1997), *Le racisme au travail*, La Découverte.
- BIT (1995), «A compétence égale, Peter ou Mustafa ? Les discriminations à l'embauche», *Travail* n° 12, Bureau International du Travail (article repris in *Plein Droit* n° 31, mars 1996).
- BONNEAU J. ET FRANCOZ D. (1996), «Les créateurs d'entreprises», in *Données sociales*, INSEE, pp. 174-180.
- BRUSCHI V. (1995), «Variations sur l'étranger», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, pp. 48-51.
- CHORIN J. (1994), *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Bibliothèque de droit privé, Tome 245, LGDJ.
- COMÈDE (1996), «L'exclusion par circulaire. La suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile», *Plein Droit* n° 32, juillet, pp. 26-28.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995), *La sécurité sociale en Europe. Égalité entre nationaux et non nationaux*, Actes du colloque européen organisé à Porto du 10 au 12 novembre 1994, 294 pages.
- CONSEIL NATIONAL DES POPULATIONS IMMIGRÉES (1991), *Égalité des droits*, rapport présenté par D. Lochak, 55 pages.
- CORTES-DIAZ C. (1998), «Le traité d'Amsterdam et la libre circulation», *Plein Droit* n° 38, avril, pp. 36-39.
- CORTES-DIAZ C. et SAAS C. (1998), «Vers un statut de résident permanent ? Le statut des immigrés de longue durée dans l'Union européenne», *Plein Droit* n° 40, décembre, pp. 3-5.
- COUTURIER . (1996), *Droit du travail. 1/ Les relations individuelles de travail*, 3ème édition, P.U.F, Collection Droit Fondamental.
- DARES (1998), «Emploi et chômage par famille professionnelle en 1997», *Premières Synthèses*, 98.04.15.2.
- DOLLAT P. (1998), «La liberté de circulation et la citoyenneté européenne», *Hommes et Migrations* n° 1216, novembre-décembre, pp. 25-35.
- ETTAHIRI L. (1994), «Médecins étrangers : quel avenir en France ?», *Plein Droit* n° 26, octobre-décembre, pp. 33-37.
- FERRÉ N. (1992), «Les travailleurs étrangers, les travailleurs de la CEE», *Liaisons sociales*, numéro spécial, janvier, n° 11 125.
- GACON H. (1998), «L'ouverture des frontières de la protection sociale. La couverture sociale des

- ressortissants des pays tiers», *Plein Droit* n° 40, décembre, pp. 18-20.
- GISTI (1997), *Le guide de la protection sociale des étrangers en France*, éditions Syros.
- d'Hauteville L. (1995), «Algériens : feu la libre circulation», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, pp. 87-89.
- HCI (1998), *Rapport du haut conseil à l'intégration relatif aux discriminations*, octobre.
- INSEE (1990), *Annuaire rétrospectif de la France - Séries longues 1948-1988*.
- INSEE (1997), *Tableaux de l'économie française 1997-1998*.
- INSEE (1998), *Annuaire statistique de la France*, édition 1998.
- LAVAL-REVIGLIO M.C. (1996), «Parlementaires xénophobes et antisémites sous la III<sup>ème</sup> République», in *Le droit antisémite de Vichy, Le genre humain*, Seuil, pp. 85-114.
- LOCHAK D. (1985), *Étrangers : de quel droit ?*, Presses Universitaires de France.
- LOCHAK D. (1990), «Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ?», *Droit Social*, janvier, pp. 76-82.
- LOCHAK D. (1995a), «Police et travail. Aux origines de l'ordonnance du 2 novembre 1945», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, pp. 31-32.
- LOCHAK D. (1995b), «Xénophobie : veillée d'armes (1938-1939)», *Plein Droit* n°29-30, novembre, p. 6.
- LOCHAK D. (1995c), «Médecin ou Français : il faut choisir !», *Plein Droit* n° 28, septembre, pp. 7-9.
- LOCHAK D. (1995d), «Quand le droit court après le politique», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, pp. 52-56.
- LOCHAK D. (1995e), «Emploi et protection sociale, les inégalités du droit», *Hommes et Migrations* n° 1 187, mai, pp. 25-31.
- LOCHAK D. (1997), «Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers», in FASSIN D., MORICE A. ET QUIMINAL C., *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques d'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte/Essais.
- LYON-CAEN G., PELISSIER J. et SUPIOT A. (1996), *Droit du travail*, 18<sup>è</sup> édition, Précis, Dalloz.
- MALÈGUE C. (1997), «Le personnel de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1996», Note d'information 97.17, ministère de L'Éducation nationale.
- MAMET G. (1987), «Les dégâts économiques et humains du départ des immigrés. L'exemple de la région de Montbéliard», *Les Cahiers de l'AERIP* (Association d'Étude des Réalités Institutionnelles et Politiques), n° 3, octobre 1987 (repris in *Plein Droit*, n° 4, juillet 1988).
- MARIE C.V. (1997), «A quoi sert l'emploi des étrangers ?», in Fassin D., Morice A. et Quiminal C., *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques d'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte/Essais.
- MEKACHERA H. (1993), *La vie professionnelle des travailleurs étrangers en France*, Rapport du Conseil économique et social, présenté le 8 juin 1993 (J.O. du 23 juillet 1993).
- MILZA O. (1988), *Les Français devant l'immigration*, Éditions Complexe.
- MILZA P. (1995), *Voyage en Ritalie*, Petite Bibliothèque Payot (édité chez Plon en 1993).
- MORRI J. (1998), «Surveillants étrangers : une archaïque préférence nationale», *Plein Droit* n° 38, avril, pp. 26-28.
- MOULIER-BOUTANG Y. (1997), «Une forme contemporaine de salariat bridé», in Fassin D., Morice A. et Quiminal C., *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques d'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte/Essais.
- NOIRIEL G. (1988), *Le creuset français, histoire de l'immigration XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Points Seuil.
- PIERRE C. (1998), «1919-1939, les maires de communes rurales des Ardennes face aux étrangers», *Hommes et Migrations* n° 1215, pp. 82-95 (à partir de la thèse de l'auteur, *Histoire de l'immigration et des étrangers dans les Ardennes des années de reconstruction aux années de crise, 1919-1939*, 1996).

- PONTHIEUX S. (1997), «Débuter dans la vie active au milieu des années quatre-vingt-dix : des conditions qui se dégradent», *Economie et Statistique*, n° 304-305, 4/5, pp. 37-51.
- RASJFUS M. (1997), *Les Français de la débâcle : juin-septembre 1940, un si bel été*, Le cherche midi éditeur.
- RODIER C. (1995), «Des familles selon les besoins», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, p. 79-82.
- RODIER C. (1997), «L'Europe et les exclus de la libre circulation» in Fassin D., Morice A. et Quiminal C., *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques d'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La Découverte/Essais.
- RODIÈRE P. (1998), *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ.
- SAYAD A. (1991), *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, De Boeck Université.
- SCHOR R. (1996), *Histoire de l'immigration en France, de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Armand Colin.
- SESI (1998), Annuaire des statistiques sanitaires et sociales 1998, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Services des Statistiques, des Études et des Systèmes d'Information.
- SLAMA S. (1997), «La France et ses étudiants étrangers. L'aventure d'une politique de la suspicion», *Plein Droit* n° 36-37, décembre, pp. 55-58.
- SLAMA S. (1998), «Les étudiants algériens en France. Objectif zéro», *Plein Droit* n° 38, avril, pp. 23-25.
- STORA B. (1992), «Aide-mémoire de l'immigration algérienne», CIEMI, L'Harmattan.
- STORA B. (1996), «Les Algériens en France : 1945-1975», in [Assouline et Lallaoui (1996c)].
- TOULLIER A. (1997), «En matière de protection sociale, fidélité à la logique Pasqua», *Plein Droit* n° 36-37, décembre 1997, pp. 48-51.
- TRUPIER M. (1996), «La discrimination à l'embauche des jeunes issus de l'immigration : du problème social à l'observation sociologique», colloque européen *Réussite scolaire et universitaire, égalité des chances et discrimination à l'embauche des jeunes issus de l'immigration*.
- UCANSS (1998), *Le personnel des organismes de Sécurité sociale en 1997*, brochure de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale, juin 1998.
- VIDELIER P. (1996), «Chômage et xénophobie dans les années trente», *Hommes et Migrations* n° 1 204, décembre, pp. 37-41.
- VIET V. (1996), *Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration (1914-1986)*, Rapport de recherche pour la DPM, le FAS et la MIRE, 512 pages.
- VIET V. (1998), *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Fayard.
- VOLOVITCH-TAVARES M.C. (1996), «Les Portugais de France», in [Assouline et Lallaoui (1996c)].
- WEIL P. (1995), *La France et ses étrangers*, Folio actuel (nouvelle édition augmentée du livre publié en 1991 chez Calmann-Lévy).
- WEIL P. (1995), «Coup de Jarnac contre les accords d'Évian», *Plein Droit* n° 29-30, novembre, pp. 90-91.
- WEIL P. (1996), «Pour une nouvelle politique d'immigration», *Esprit*, avril, pp. 136-154 (publié préalablement sous la forme d'une Note de la Fondation Saint-Simon).
- WEIL P. (1997), *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1997.
- WOLMARK C. (1997), «Entre fonctions et statut, le hiatus. La situation des médecins à diplôme étranger», *Plein Droit* n° 36-37, décembre, pp. 80-83.
- WRENCH J. (1998), «Discrimination formelle et informelle sur le marché du travail européen», *Hommes et Migrations* n° 1 211, janvier-février, pp. 100-111.

*Collectif* (1996), «Le droit antisémite de Vichy», *Le genre humain*, Seuil, 612 pages.

X (1989), «Chacun a le droit d'obtenir un emploi... ?», *Plein Droit* n° 7, pp. 14-18.

X (1996), «Le Conseil d'Etat se penche sur la «situation de l'emploi», *Plein Droit* n° 31, mars, pp. 8-13.



## CONCLUSION GENERALE

Ce dossier visait à rassembler et à mettre en perspective les informations disponibles sur les liens entre immigration, emploi et chômage, à travers une triple approche statistique, théorique et historique. Il semble maintenant possible d'en rassembler les principales conclusions en huit points :

1. Les théories économiques ne confirment pas l'existence d'un lien direct entre volume de l'immigration et niveau du chômage. Au niveau macro-économique, les immigrants et leurs familles contribuent à la demande finale, et accroissent autant la demande de travail que l'offre. Au niveau sectoriel, l'immigration facilite les redéploiements et l'ajustement de l'emploi. Pour la théorie économique standard, l'immigration est un facteur de flexibilité du marché du travail et donc favorable à la réduction du chômage. Pour les théories hétérodoxes, elle joue un rôle important dans la déstructuration et la restructuration des formes d'emploi.

2. L'analyse économique, orthodoxe ou hétérodoxe, attire surtout l'attention sur les phénomènes redistributifs liés à l'immigration : celle-ci est favorable aux revenus du capital ainsi que, éventuellement, aux salaires des travailleurs les plus qualifiés.

3. Les études empiriques disponibles, pour l'essentiel nord-américaines, indiquent des effets faibles, mais non totalement négligeables dans certains cas, de l'immigration sur les salaires des travailleurs des pays d'accueil. L'impact principal s'observe sur les salaires des immigrés eux-mêmes. En Europe, les rares études disponibles s'accordent à constater que les effets de l'immigration sur les salaires, l'emploi et le chômage des nationaux sont imperceptibles.

4. Le rôle de l'immigration sur le marché du travail en France a considérablement évolué ; d'une fonction de complément à une main-d'œuvre française qui refusait les bas salaires et les conditions de travail industriel pénibles dans les années soixante, elle est passée à un rôle de «laboratoire de la flexibilité du travail» dans les secteurs de service au cours des années quatre-vingt. En même temps les immigrés arrivés dans les années 60-70, ouvriers dans l'industrie, ont servi d'amortisseur dans les ajustements de l'emploi des années quatre-vingt, contribuant ainsi par leur exclusion à limiter celle des ouvriers autochtones.

5. Les aspects historiques, politiques et culturels sont d'une importance majeure dans la dynamique migratoire. Les phénomènes de migration obéissent à des lois beaucoup plus complexes que celles du «différentiel de revenus» ou du « déversoir de la misère du monde ». L'essentiel des migrations de masse est Sud-Sud et résulte de crises ou d'effondrements politiques majeurs. Concernant l'immigration économique, elle ne tend pas nécessairement à s'accroître avec l'approfondissement du fossé Nord-Sud ; au contraire le développement au Sud se traduit dans un premier temps par une accélération des migrations vers le Nord.

6. La place de l'immigration dans le débat politique ne s'explique pas par son impact économique objectif, mais par les mécanismes de repli sur soi identitaire des communautés nationales ou professionnelles menacées par une crise économique. L'instrumentalisation de ces affects par le personnel politique en renforce la dynamique excluante. L'histoire sur cent ans de la fermeture de nombreux marchés du travail aux étrangers en France montre les «effets de cliquet» de ces coups de barre xénophobes pris dans des périodes de troubles économiques et sociaux : par empilement successif d'interdictions, on a institutionnalisé

l'exclusion des étrangers de segments entiers du marché du travail.

7. Aujourd'hui, près d'un tiers des emplois disponibles en France est interdit aux étrangers non communautaires ; la légitimité de ces interdictions est contestable, qu'elles s'appuient sur des règlements xénophobes inspirés dans le passé par certaines professions (médecins, avocats...) ou sur une notion particulièrement extensive de la souveraineté nationale dans le cas du secteur public.

8. La portée et les conséquences de ces discriminations légales ne se mesurent pas seulement au nombre ou à la proportion du total des emplois concernés, mais aussi à leur impact sur la structure et la dynamique de l'emploi des étrangers, y compris dans les emplois ouverts aux étrangers. De plus elles tendent naturellement à légitimer les pratiques illégales de discrimination à l'égard des étrangers, et plus généralement à l'égard des personnes « soupçonnées » d'une origine étrangère de par leur nom, leur accent ou leur apparence.

Aujourd'hui où la question principale posée aux politiques liées à l'immigration est celle de l'intégration des immigrés et de leurs enfants, un réexamen d'ensemble de ces discriminations légales par le Parlement aurait une portée symbolique décisive dans la perspective d'une véritable égalité des chances pour l'accès à l'emploi. Il contribuerait à donner une véritable crédibilité à la volonté politique de la société française de lutter contre toutes les discriminations sur le marché du travail, qu'elles soient liées à la nationalité, au sexe, aux origines ethniques... Tant que subsisteront des discriminations légales aussi massives et générales à l'égard des étrangers, la lutte contre les discriminations illégales risque de demeurer un vœu pieux.

## Table des tableaux et graphiques

<i>Tableau 1</i> - Evolution de la part d'étrangers dans l'ensemble de la population .....	6
<i>Tableau 2</i> - Flux d'entrées d'immigrants permanents selon le type de titre de séjour .....	9
<i>Tableau 3</i> - Evolution de la place des femmes dans la population étrangère et active étrangère .....	10
<i>Tableau 4</i> - Répartition de la population active étrangère selon la nationalité en 1990 et en 1998 .....	10
<i>Tableau 5</i> - Répartition de la population active étrangère ayant un emploi par nationalité selon l'activité économique en 1990 .....	11
<i>Tableau 6</i> - Répartition des actifs par catégories socioprofessionnelles selon la nationalité en 1990 .....	11
<i>Tableau 7</i> - Taux de chômage selon l'âge, le sexe et la nationalité en mars 1998 .....	16
<i>Tableau 8</i> - Proportion d'étrangers dans les contrats en alternance en 1995 .....	18
<i>Tableau 9</i> - Évolution du taux de régularisation des travailleurs permanents (non compris les Algériens et les actifs originaires de l'Afrique subsaharienne) .....	81
<i>Graphique 1</i> - Taux de chômage au sens du BIT selon la nationalité .....	15

## Table des encadrés

<i>Encadré 1</i> - Critère de classement et catégories d'analyse. Les notions d'étranger et d'immigré dans l'appareil statistique .....	7
<i>Encadré 2</i> - Précarisation du séjour et emploi irrégulier .....	12
<i>Encadré 3</i> - Les sources statistiques pour l'étude des étrangers sur le marché du travail .....	14
<i>Encadré 4</i> - La mesure des flux migratoires : l'obsession du « bon » chiffre .....	19
<i>Encadré 5</i> - Les effets économiques dépressifs d'un départ massif d'étrangers : une illustration empirique .....	36
<i>Encadré 6</i> - Un point de vue d'économiste libéral sur l'immigration .....	39
<i>Encadré 7</i> - Le cas américain : une investigation systématique .....	40
<i>Encadré 8</i> - Libéralisme économique et libéralisme politique : la difficile cohérence .....	43
<i>Encadré 9</i> - Immigrés, immigrants, autochtones : de quelques difficultés terminologiques .....	46
<i>Encadré 10</i> - Le principe d'interdiction des discriminations sur le marché du travail .....	56
<i>Encadré 11</i> - Les syndicats et l'immigration .....	80
<i>Encadré 12</i> - Les étudiants étrangers .....	89
<i>Encadré 13</i> - Que recouvre la Fonction publique ? .....	93
<i>Encadré 14</i> - Vers un accroissement des discriminations légales à l'encontre des ressortissants des Etats tiers résidant dans l'Union européenne ? .....	97
<i>Encadré 15</i> - Les principales entreprises publiques à statut exigeant une condition de nationalité .....	99
<i>Encadré 16</i> - Médecines libérale, hospitalière et salariée : Une politique persistante d'exclusion des étrangers, des Français naturalisés et des Français à diplôme étranger .....	103
<i>Encadré 17</i> - Pourquoi les étrangers créent-ils autant d'entreprises ? Le rôle indirect des discriminations .....	108



## Table des matières

INTRODUCTION GENERALE .....	3
PREMIERE PARTIE	
PLACES ET ROLES DE L'IMMIGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL .....	5
Chapitre I - La population étrangère sur le marché du travail : un cadrage .....	5
Introduction .....	5
I. 1 - Les « Trente Glorieuses » : un appel massif de main-d'œuvre immigrée .....	6
I. 2 - Les mutations de la crise .....	8
I.2.1 - Suspension de l'immigration de travail et développement du regroupement familial .....	8
I.2.2 - Féminisation et transformation de la composition par origine nationale .....	9
I.2.3 - Entre le monde ouvrier et l'univers des services peu qualifiés .....	10
I.2.4 - La montée du travail indépendant .....	13
I.3 - Les étrangers en première ligne de la crise de l'emploi .....	13
I.3.1 - Les actifs étrangers sont deux à trois fois plus touchés par le chômage que les Français .....	15
I.3.2 - Une très faible présence dans les emplois aidés .....	17
I.3.3 - Des discriminations qui portent plus sur l'accès à l'emploi que sur le niveau des salaires .....	18
Chapitre II - Le rôle de l'immigration dans la régulation du marché du travail .....	23
Introduction .....	23
II. 1 Les théories des migrations internationales : un survol .....	26
II.1.1 - Le déclenchement des migrations .....	27
i - L'approche néo-classique .....	27
ii - La « nouvelle économie des migrations » .....	28
iii - La théorie du dualisme du marché du travail .....	30
iv - L'approche par « l'économie monde » .....	31
II.1. 2 - La perpétuation des mouvements migratoires .....	32
i - La théorie des réseaux .....	32
ii - La théorie « institutionnelle » .....	32
iii - La « causalité cumulative » [Myrdal, 1957] .....	33
II.2 - L'impact des migrations sur le marché du travail des pays d'accueil .....	33
II.2.1 - L'approche néo-classique .....	34
i - L'impact d'une croissance de la population totale .....	34
ii - L'impact de l'immigration sur les marchés des biens et services .....	35
iii - L'impact de l'immigration sur l'offre et la rémunération des facteurs de production .....	36
iii.1 - à court terme .....	36
iii.2 - et à moyen-long terme .....	39
II.2.2 - Les approches hétérodoxes .....	43
i - Substitution ou complémentarité : une question mal posée .....	44
ii - La « substitution »... des immigrés par les nationaux .....	46

iii - Comment expliquer le décalage entre théorie et politiques ? .....	48
Bibliographie de la première partie .....	51

## DEUXIEME PARTIE

### LES DISCRIMINATIONS LEGALES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL .....55

Introduction .....55

Chapitre III - L'histoire des discriminations légales sur le marché du travail .....59

Introduction : L'empilement progressif des professions interdites .....59

III.1 - L'accumulation des discriminations légales avant 1945 .....60

    III.1.1 - Premières convulsions xénophobes de la fin du XIXe et impact sur la situation juridique des étrangers .....60

        i - Débats parlementaires et premières mesures de contrôle sur les étrangers .....60

        ii - Premières interdictions sur le marché du travail .....61

    III.1.2 - La rupture de 1914-1918 et les années 1920 .....62

        i - Naissance d'une politique de main-d'œuvre, premières cartes d'identité et persistance de mesures exceptionnelles de temps de guerre .....62

        ii - Les années 1920 .....63

        iii - Des décisions prises lors des crises passagères (1920/21, 1924 et 1927) .....64

    III.1.3 - Les années 1930 .....66

        i - Un contexte de crise économique et politique .....66

        ii - Le rôle particulier des professions dites « libérales » dans l'exclusion des étrangers .....66

            ii.1- Les médecins .....67

            ii.2- Les avocats .....68

        iii - Les premières restrictions du début des années 1930 destinées à libérer le marché du travail des étrangers .....69

        iv - L'emballlement xénophobe et répressif de 1934-35 .....70

        v - Le Front populaire : une pause courte et très relative pour les étrangers .....72

    III.1.4 - 1938-39, un prélude à Vichy : « Xénophobie, veillée d'armes » [Lochak, 1995b] ou « Vichy avant Vichy » [Rasjufus, 1997] .....73

        i - Les mesures concernant directement le travail .....73

        ii - Les mesures répressives affectant par voie de conséquence le travail des étrangers .....74

    III.1.5 - Vichy : la poursuite d'une logique infernale d'exclusion .....74

III.2 - Le maintien des discriminations légales sur le marché du travail après 1945 .....75

    III.2.1. - 1945 : De nouvelles règles mais inspirées de la législation de 1938 .....75

    III.2.2. 1945-1955 : l'échec des tentatives pour contrôler et sélectionner la main-d'œuvre .....77

    III.2.3. - 1955-1974 : les vingt glorieuses de l'immigration [Schor, 1996, p. 200 et s.] .....78

        i - La libre circulation est étendue à certains ressortissants .....78

            i.1 - Le cas des ressortissants communautaires .....78

            i.2 - Le cas des Algériens .....79

            i.3 - Le cas des ressortissants d'Afrique .....79

        ii - Un recours massif et par tout moyen à la main-d'oeuvre étrangère .....79

    III.2.4. - Reprise en main du contrôle de l'immigration et suspension de l'immigration

<i>de travailleurs permanents</i> .....	81
<i>III.2.5. 1974-1981 : crise économique et incitation au retour</i> .....	83
<i>III.2.6 - La gauche au pouvoir et les étrangers (1981-1986)</i> .....	84
<i>i - 1981 : le contre-pied</i> .....	84
<i>ii - Favoriser la stabilisation des étrangers installés</i> .....	86
<i>iii - Premières mesures de restriction</i> .....	86
<i>iv - Le retour de la politique du « retour »</i> .....	87
<i>III.2.7 - L'affichage politique de la fermeture des frontières et la législation sur les étrangers depuis 1986 : la fuite en avant</i> .....	87
Chapitre IV - Un état des lieux des emplois dont l'accès est soumis à condition de nationalité .....	91
IV.1 - Les emplois salariés .....	92
<i>IV.1.1 - La Fonction publique</i> .....	92
<i>IV.1.2 - Le secteur public et nationalisé</i> .....	97
<i>IV.1.3 - Les organismes de sécurité sociale</i> .....	100
<i>IV.1.4 - Les autres emplois salariés dans le secteur privé</i> .....	100
IV.2 - Les emplois non salariés .....	101
<i>IV.2.1 - Les professions libérales</i> .....	101
<i>IV.2.2 - Les autres professions indépendantes (hors professions libérales)</i> .....	104
IV.3 - Les emplois de frontaliers .....	105
IV.4 - La portée des discriminations légales .....	106
<i>IV.4.1 - Un tiers des emplois des résidents sont soumis à une condition de nationalité</i> .....	106
<i>IV.4.2 - Les effets des interdictions sur la structure et la dynamique de l'emploi des étrangers en France</i> .....	107
Conclusion de la deuxième partie .....	110
Bibliographie de la deuxième partie .....	112
CONCLUSION GENERALE .....	117
Table des tableaux et graphiques .....	119
Table des encadrés .....	119
Table des matières .....	121