

Structures administratives et politique des travailleurs immigrés en France

Braine E.

Migrations méditerranéennes

Paris : CIHEAM
Options Méditerranéennes; n. 22

1973
pages 79-81

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010551>

To cite this article / Pour citer cet article

Braine E. Structures administratives et politique des travailleurs immigrés en France. *Migrations méditerranéennes*. Paris : CIHEAM, 1973. p. 79-81 (Options Méditerranéennes; n. 22)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Édouard BRAINE

Structures administratives et Politique des travailleurs immigrés en France

Dégager les grandes lignes de la politique suivie en France à l'égard des travailleurs migrants est un exercice difficile, car de l'examen du dispositif administratif et de la législation française on retire une impression de confusion et d'émiettement. Il n'est en effet qu'apparemment paradoxal d'affirmer que « la France n'a pas de politique spécifique des travailleurs immigrés ».

Bien sûr, une telle affirmation serait immédiatement contredite par l'énumération des efforts réels accomplis depuis plusieurs années en faveur des migrants : les actions du Fonds d'Action Sociale, la lutte pour la résorption de l'habitat insalubre et l'effort pour permettre l'accès à un habitat décent (foyers, politique incitative à l'égard des sociétés et offices d'HLM, constitution de sociétés d'économie mixte comme la SONACOTRA, etc.), la formation tant professionnelle que linguistique (« alphabétisation ») soutenue directement ou indirectement par les pouvoirs publics en sont autant d'exemples. Le sens de cet article n'est donc pas de contester l'existence des réalisations s'appliquant aux migrants mais de montrer que celles-ci ne s'intègrent pas dans une politique d'ensemble qui viserait à saisir les travailleurs migrants dans leur spécificité.

LES TRAVAILLEURS MIGRANTS SONT DES TRAVAILLEURS COMME LES AUTRES

Tel est le postulat implicite de la politique suivie à leur égard. L'explication de cette attitude est à rechercher dans la permanence de deux principes hérités de 1789 :

1° les hommes sont libres et égaux en droit;

2° la loi française est d'application territoriale (art. 1^{er} du *Code Civil*).

Les effets positifs de ces deux postulats doivent être soulignés au *niveau des principes* :

— la scolarisation des enfants d'origine étrangère est assurée sans discrimination, la loi de 1882 instituant la scolarité obligatoire étant d'application territoriale;

— dès lors qu'ils sont titulaires d'un contrat de travail, les travailleurs migrants

cotisent au régime de Sécurité Sociale et en bénéficient au même titre que les travailleurs français;

— les dispositions du droit au travail sont applicables dans leur quasi intégralité (droit syndical compris). Les restrictions qui subsisteraient (éligibilité aux comités d'entreprise et aux fonctions de délégués du personnel soumises à l'exigence de la possession d'une carte de résident privilégié) n'ont qu'un caractère anecdotique;

— la politique de l'habitat et de la construction, le régime juridique des libertés publiques (droit d'association en particulier), la loi sur la formation professionnelle continue du 16 juillet 1971, s'appliquent à eux comme à tous ceux qui résident sur le sol français.

Mais affirmer l'égalité ne permet pas *ipso facto* d'en assurer la mise en œuvre effective : l'interaction entre le mouvement ouvrier et les progrès de la législation sociale depuis le XIX^e siècle en fournit une preuve surabondante.

La faiblesse fondamentale de l'égalité mythique posée en principe par le libéralisme a certes été saisie. Mais nous pensons que la démarche n'a pas été poursuivie dans ses développements ultimes : les problèmes propres aux travailleurs migrants ne sont qu'indirectement et exceptionnellement pris en compte. Une politique globale visant à embrasser cette « nouvelle question sociale » reste encore à définir.

Parmi les actions qui d'ores et déjà visent à saisir les problèmes des travailleurs immigrés dans leur spécificité, une distinction doit être opérée entre ce qui relève de la permanence d'une politique d'inspiration libérale d'une part, et ce qui vise à résoudre certains des principaux problèmes rencontrés par les migrants, d'autre part.

UNE INTERVENTION MARQUÉE PAR LA DOCTRINE LIBÉRALE

Si l'on excepte les droits politiques propres au citoyen français, il est de rares domaines où le travailleur migrant n'est pas assimilé au travailleur français. Cette démarche apparaît d'ailleurs comme la contrepartie de l'assimilation qui reste la règle. Trois traits la caractérisent : elle présente d'abord un caractère marqué de

contrôle réglementaire et de police (au sens large que les juristes de droit public accordent à ce terme); elle fait intervenir ensuite deux ministères qui assument des fonctions classiques et irréductibles de l'État : les Affaires Étrangères et l'Intérieur; elle ne réussit pas, enfin, à obtenir de résultat concluant.

L'objectif poursuivi est le contrôle des mouvements de population entre l'étranger et la France tant à l'entrée sur le territoire national que durant le séjour. Les conditions de l'immigration sont fixées par la loi française et par des traités bilatéraux. Des textes de droit international règlent les questions de droit international privé (fiscalité, sécurité sociale, sorties de capitaux par exemple).

La modulation entre les besoins de main-d'œuvre de l'économie française et l'immigration est recherchée par deux moyens dont l'efficacité est discutable : D'une part, une réglementation d'application difficile vise à « protéger la main-d'œuvre française » et oblige les employeurs à ne recourir à la main-d'œuvre étrangère que dans des catégories d'emploi où il n'existe pas de chômeurs. D'autre part, la possession d'un contrat de travail conditionne l'immigration et par voie de conséquence l'autorisation de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois (carte de travail et permis de séjour). L'Office National de l'Immigration assure la maîtrise du dispositif, sauf pour l'Algérie, qui effectue son propre contrôle grâce à l'Office National Algérien de la Main-d'Œuvre, et les États d'Afrique francophone. Il suffit pour juger des résultats obtenus de rappeler que 44 % des travailleurs migrants entrés en France en 1972 (travailleurs algériens exclus) ont eu recours à la procédure dite de régularisation, véritable constat d'échec de la procédure légale. Certains départements se distinguent d'ailleurs : dans la région parisienne le taux oscille entre 57 % (Yvelines) et 82 % (Val-de-Marne)... Il en est de même de certaines branches comme le commerce, l'hygiène et le personnel domestique, l'habillement et les travaux des étoffes, ainsi que dans une moindre mesure le bâtiment et les travaux publics (chiffres 1972 fournis par les statistiques de l'Immigration, ONI).

Si le contrôle de l'immigration n'est pas parfaitement assuré, le retour des travailleurs migrants dans leur pays d'origine est une inconnue statistique à peu près totale. En effet, sans rentrer dans le détail des problèmes statistiques, ni les sources de type social : ASSEDIC, cotisations de Sécurité Sociale, ni les éléments de contrôle administratif : permis de séjour ou sorties aux frontières, ni les dépouillements des recensements généraux de l'INSEE ne permettent d'avoir une connaissance même grossière d'un phénomène aussi important. A titre d'indication, les flux migratoires des pays africains francophones, mieux connus, sont régulièrement déficitaires pour ce qui concerne les travailleurs régulièrement entrés en France (faux touristes exclus). Pour les années 1969 et 1970, les retours au pays d'Algériens ont été évalués par le Ministre de l'Intérieur à 230 000

et 290 000 (*Statistiques du travail*, supplément n° 7, 1972).

La conclusion provisoire à tirer de ce premier aspect de la politique suivie est la relative sous-estimation de la dimension internationale de l'immigration.

LA CONSCIENCE NAISSANTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERVENTION SPÉCIFIQUE

Il n'est pas possible ici de dresser la liste des difficultés particulières auxquelles sont confrontés les travailleurs migrants. La solution à y apporter relève encore du droit commun de chacune des politiques définies en fonction non d'un public déterminé mais d'une typologie des problèmes de l'existence (l'école, la formation, le logement, le travail, etc.). Ce type d'intervention, malgré les aménagements qui y sont apportés, ne permet pas d'appréhender convenablement cette question sociale dans son ensemble.

Deux exemples touchant à l'application de la formation professionnelle continue des travailleurs migrants et à la scolarisation de leurs enfants illustrent cette remarque.

Formation professionnelle

Les travailleurs migrants ont vocation à bénéficier de l'accord interprofessionnel et de la loi. Mais leur plus grande instabilité professionnelle, l'absence d'une ancienneté suffisante, la difficulté d'organiser à leur endroit une formation qui n'intéresse pas les vendeurs de formation professionnelle, la mauvaise information des migrants sur leurs droits et le coût élevé des autres actions qui épuise rapidement le crédit de 0,8 %, devenu 1 % en 1974, sont autant de limites à l'application du principe. Cette idée est exprimée avec beaucoup d'intelligence dans un article de MM. RUISSELET et NIZIER (1) : « Dans le but sans doute louable de ne pas marginaliser encore plus une population qui, par ailleurs, a tendance à l'être beaucoup trop, on n'a prévu aucune disposition légale ou contractuelle particulière qui tienne compte de la spécificité des besoins et de la formation des travailleurs immigrés. (Ce parti pris) a pour conséquence implicite de limiter gravement la portée de la loi en ce qui concerne les travailleurs migrants » (1). La conscience de cette insuffisance est cependant assez nette aussi bien à l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (qui cherche à se doter de moyens adaptés) qu'au Secrétariat Général pour la Formation Professionnelle continue (conventions de catégorie B bénéficiant de l'appui financier de l'État) ou dans certaines grandes entreprises qui ont une véritable politique dans ce domaine.

(1) Revue Pour n° 34-35 : *Formation des travailleurs migrants*.

La scolarisation des enfants

L'échec de l'application du droit commun aux enfants de travailleurs migrants est patente. Le système scolaire ne peut d'ailleurs le masquer. Le principe libéral de non-discrimination est poussé très loin par le Ministère de l'Éducation Nationale : car si l'on connaît mal le nombre d'enfants étrangers d'âge scolaire, on ne connaît pas le nombre de ceux qui sont scolarisés dans les écoles publiques. Le principe d'égalité est ainsi respecté dans ses conséquences les plus lointaines. Le résultat obtenu est cependant l'inverse de celui qui était recherché : difficilement intégrés dans le système de droit commun, les enfants de travailleurs migrants en sont exclus à l'occasion d'échecs scolaires. Voici comment cette situation est analysée par le D^r R. BERTHELIER : « A ce propos, force est bien de constater que la politique actuelle de l'Éducation Nationale, qui consiste essentiellement à se débarrasser des enfants qui lui posent des problèmes en les dirigeant vers des classes spéciales (dites de « transition »), d'attente, de perfectionnement, etc., loin de donner aux migrants adolescents la possibilité de combler l'écart de savoir qui les sépare de leurs condisciples autochtones, ne fait que l'aggraver de façon dramatique » (2).

La conscience de l'insuffisance des structures administratives classiques est illustrée par le foisonnement des organismes tant publics que privés et par la multiplicité des procédures destinées à infléchir les politiques sectorielles (habitat, formation, etc.). Citons au hasard les 30 000 associations recensées par le Ministère de l'Intérieur et dont l'objet social est l'alphabétisation des migrants ! Quatre instances administratives interviennent à l'échelon national dans la définition d'une politique de formation des migrants : le Secrétariat Général de la Formation Professionnelle (Premier Ministre), deux directions du Ministère du Travail (Population et Immigration, ainsi que Formation Professionnelle) et la Direction de la Formation continue au Ministère de l'Éducation Nationale ; les multiples partenaires du jeu administratif en cas de résorption d'habitat insalubre : Équipement, Intérieur, Affaires Sociales, Groupe Interministériel Permanent pour la Résorption de l'habitat insalubre, éventuellement Fonds d'Action Sociale, SONACOTRA, CIL ou Office d'HLM, Préfet, Municipalité, Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, etc.

Actuellement, aucun bilan d'ensemble ne peut être réalisé de l'effort consenti pour les travailleurs migrants. Tout au plus grâce à l'action fédératrice du FAS par le biais des subventions, certains secteurs sont-ils mieux connus. Le problème des travailleurs immigrés est donc appréhendé par les structures administratives, sociales et politiques françaises comme au reflet d'un miroir brisé où il aurait peine à retrouver son image, pourrait-on dire

en paraphrasant Gambetta. Cette situation ne favorise sûrement pas le respect de son identité et explique peut-être en partie les deux bornes de la psycho-pathologie des migrants analysées dans l'article susmentionné du D^r BERTHELIER : un pôle schizophrénique aboutissant à ce rejet de sa propre identité et débouchant sur la psychose comme refuge ; un pôle paranoïaque qui permet le rejet de toute forme d'intégration et répond par la xénophobie au racisme ambiant.

LES VOIES D'UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE

Un décalage existe entre la perception du problème au niveau de l'opinion publique, surtout au niveau local et régional et la volonté politique. Il est souhaitable que celle-ci comble son retard et abandonne l'action au coup par coup pour lui substituer une approche globale où les objectifs et les moyens mis en œuvre soient connus et articulés.

En effet, même au sein des instances politiques et administratives, l'initiative individuelle conserve une large place et les préoccupations des différents intervenants (par exemple le Ministère du Travail et le Ministère de l'Intérieur) apparaissent parfois plus contradictoires que complémentaires.

Le but de cet article n'étant pas de présenter un programme pour une politique des travailleurs migrants, l'auteur se contentera d'indiquer sommairement quelques grandes lignes de réflexion.

Les objectifs

Il s'agit d'abord d'assurer l'intégration ou d'organiser le séjour temporaire dans des conditions humainement satisfaisantes pour les travailleurs migrants ; de comprendre la dimension internationale du phénomène migratoire et le considérer comme un élément de la politique d'ensemble de coopération économique et technique de la France avec les pays en voie de développement ; de prendre en compte à la fois les besoins de l'économie française et ceux des pays d'origine ; et enfin de disposer au niveau national d'une structure administrative et politique capable de centraliser l'information, de coordonner les efforts, en un mot de définir et d'appliquer une politique.

Les moyens

Une étude au moins devrait être engagée pour recenser tous les intervenants et tous les moyens d'action déjà mis en œuvre. L'expérience acquise en matière de rationalisation des choix budgétaires pourrait être mise à profit pour organiser et classer les connaissances et les questions posées.

La préparation d'un texte législatif

d'ensemble définissant un statut des travailleurs migrants (3) semble également urgent.

Il est permis enfin de se demander si, après les agriculteurs et les commerçants, d'autres catégories sociales ne peuvent pas espérer disposer en propre d'un Ministre. Un Ministre des Travailleurs immigrés marquerait solennellement l'attention portée aux travailleurs immigrés et permettrait mieux qu'une structure interministérielle de faire prévaloir une orientation politique ferme sur la dispersion actuelle des efforts.

(2) Bulletin du BELC (organisme rattaché au Ministère de l'Éducation Nationale), n° 2, novembre-décembre 1973.

(3) Voir à ce sujet l'excellent article de la Revue Échanges et Projets : *Pour un statut des travailleurs migrants*.