

## Chômeurs étrangers à l'échelle communale durant l'entre-deux guerres. Variations locales d'une catégorie de gestion étatique

Françoise de Barros Université de Paris VIII/CSU

Au cours de l'entre-deux-guerres, le dispositif de secours aux chômeurs inclut clairement une catégorisation nationale de la population concernée, cohérente avec l'identification des étrangers par les administrations étatiques comme étant avant tout une main-d'œuvre : à cette époque, les étrangers apparaissent comme une catégorie des politiques étatiques de la main-d'œuvre, puis du chômage lorsque celui-ci devient massif. Pour les spécialistes d'alors, les bureaux de placements seraient plus étroitement contrôlés par l'État que les Fonds municipaux de chômage<sup>1</sup> notamment parce qu'ils fourniraient « l'avantage de servir au contrôle des introductions de main-d'œuvre étrangère »<sup>2</sup>. Avec le développement du chômage, cette activité de contrôle s'accroît considérablement à l'égard des chômeurs en général, mais aussi sous une forme particulière en direction des étrangers, en application de la loi de 1932 permettant le rapatriement des chômeurs étrangers ne disposant plus de carte d'identité en cours de validité<sup>3</sup> [voir l'article de Linda Guerry dans ce même numéro]. Les étrangers apparaissent ainsi comme une catégorie spécifique de chômeurs dans la politique menée contre le chômage :

*« Les différents titres auxquels les dépenses des bureaux de placement peuvent être considérées comme afférentes à l'action de la puissance publique contre le chômage sont donc les suivants : placement proprement dit, contrôle des chômeurs, participation aux mesures prises à l'égard de la main-d'œuvre étrangère. »<sup>4</sup>*

Alors même que le décret de 1926 fixant l'essentiel des dispositions réglementant les conditions d'accès aux fonds municipaux de chômage ne fait pas mention de la nationalité, la « situation des étrangers » s'impose parmi les sujets que doivent traiter les fonds municipaux de chômage notamment par l'intermédiaire de circulaires successives. Les étrangers chômeurs sont ainsi divisés en trois groupes en fonction de l'inexistence, de l'existence avérée ou en prévision, d'accords entre les différents États concernés<sup>5</sup>. Ces distinctions sont consolidées dans ces politiques entre 1926 et 1930 notamment en étant

---

<sup>1</sup> La marque de l'État dans la création des bureaux de placement est plus nette que dans celle des fonds de secours, puisqu'il rend obligatoire la création de tels bureaux municipaux de placement par les communes de plus de 10 000 habitants. LASRY Claude, *Lutte contre le chômage et finances publiques, 1929-1937*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1938, p. 245 : loi du 14/03/1904 et 02/02/1925.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 245-246.

<sup>3</sup> Lorsque cette loi est particulièrement utilisée, en 1934-1935, les bureaux de placements participent alors aux procédures de rapatriement des étrangers. *Ibid.*, p. 254-257.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>5</sup> LAUTIER Marie, *Assurance-chômage et assistance-chômage*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Rennes, Rennes, 1936, p. 167 : circulaire ministérielle du 20/06/1932.

inscrites dans la loi instaurant les assurances sociales<sup>6</sup>. Le dispositif de secours aux chômeurs de l'entre-deux-guerres manifeste ainsi une catégorisation étatique par nationalités des populations concernées<sup>7</sup>.

Ce faisant, les chômeurs étrangers constituent une catégorie de gestion financière de ce dispositif car elle permet d'isoler une partie des chômeurs afin de les exclure des secours et réduire ainsi la charge financière que ces derniers représentent. L'utilisation de cette catégorie se révèle cependant compliquée par l'existence d'accords entre la France et certains pays étrangers en vertu desquels les nationaux de ces pays se trouvent maintenus dans les dispositifs courants de secours aux chômeurs. Les municipalités, placées au cœur de la mise en œuvre des secours aux chômeurs<sup>8</sup>, se trouvent ainsi face à une situation ambiguë, doublée d'un dilemme. D'un côté, « étranger » est d'emblée une catégorie disponible dans les dispositifs pour penser et parler des chômeurs, et d'autant plus attractive que les conséquences financières du dispositif de secours aux chômeurs conduisent les municipalités à rechercher les économies. D'un autre côté, l'homogénéité de cette catégorie est justement brouillée par des accords bilatéraux qui engagent l'État. Or, compte tenu de la répartition des tâches entre un État financeur et des municipalités trésorières, il n'est pas question pour ces dernières de ne pas appliquer les modalités de gestion imposées par les administrations étatiques. Comment cette intrication d'objectifs et de classements possibles des chômeurs se traduit-elle dans la gestion concrète des secours, et donc dans les pratiques municipales ? La catégorisation par nationalités du dispositif de secours aux chômeurs, mise en œuvre à l'échelle étatique, est-elle appliquée telle quelle par les communes ?

L'imbrication même des dimensions financières, administratives, juridiques et politiques de la mise en œuvre des dispositifs de secours aux chômeurs produit des « solutions » différentes pour chaque commune, en fonction des configurations locales. D'où la nécessité de réinscrire les mises en œuvre des dispositifs de chômage dans ces configurations qui s'est traduite par le recours à une enquête menée à l'échelle communale, en comparant des combinaisons variées. Les quatre communes étudiées présentent certes une population ouvrière relativement importante, donc, fortement concernée par les secours aux chômeurs. La variété des cas comparés<sup>9</sup> porte surtout sur les caractéristiques politico-administratives des communes : une administration communale dirigée par une majorité municipale conservatrice mise en

---

<sup>6</sup> L'article 21 de cette loi du 30/04/1930 stipule en effet que pour bénéficier de ce nouveau système, il faut être de nationalité française, exception faite des Polonais, Belges et Italiens, en vertu des accords entre ces différents pays et la France. Cette disposition est rappelée par le décret du 28/10/1935 (art. 15). *Ibid.*, p. 184.

<sup>7</sup> Compte tenu des sujets dont on traite, le terme ou l'adjectif « national » ne renvoie jamais au caractère étatique, c'est-à-dire opéré par l'État et ses représentants, d'une mesure ou d'une pratique, mais au fait qu'elle repose sur un critère de nationalité pouvant être utilisé par d'autres types d'acteurs, par exemple municipaux. L'expression « catégorisation étatique par nationalités » n'est donc pas un pléonisme mais précise quant aux types d'acteurs recourant à la nationalité comme outil de catégorisation des populations.

<sup>8</sup> Elles en sont les maîtres d'œuvres, distribuant les secours à leurs administrés chômeurs, et de ce fait les trésorières, avançant les fonds qu'elles se font ensuite rembourser par les départements et l'État, la part de ce dernier s'accroissant au fil de la période, en même temps que les volumes financiers impliqués. Pour le détail du fonctionnement de ce dispositif et ses conséquences politiques locales, on se permet de renvoyer à de BARROS Françoise, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisme des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, n°53, p. 117-144.

<sup>9</sup> Il est important de souligner que c'est la comparaison de différentes situations locales, et non la juxtaposition de monographies qui a permis de repérer les logiques qui sont synthétisées dans cet article. Le procédé de la comparaison conduit en effet à ignorer un certain nombre de particularités des lieux pris pour objets et à renoncer à un objectif d'exhaustivité sur ces derniers pour se concentrer sur les différences pertinentes d'un lieu à l'autre et les facteurs explicatifs du phénomène pour lequel le lieu d'étude n'est précisément qu'un lieu d'observation et non le but en soi de la recherche.

difficulté par une opposition communiste qui gagne la mairie en 1935 à Nanterre ; une administration communale au contraire dirigée par une majorité communiste dès 1925 à Ivry-sur-Seine ; des municipalités socialistes solides à Roubaix et Ostricourt (département du Nord), mais affrontées à des patronats mono-industriels, dans le cadre urbain de l'industrie textile à Roubaix, et dans le cadre rural de l'industrie minière à Ostricourt. Cette contextualisation de l'identification des étrangers en matière de chômage fait apparaître, dans les communes étudiées<sup>10</sup>, deux combinaisons possibles. Dans la première, la mise en œuvre des secours aux chômeurs converge avec les caractéristiques des espaces politiques locaux pour permettre une forme de politisation de cette action publique qui conduit à une identification des étrangers (I). Dans un second type de configuration, les caractéristiques des espaces politiques locaux empêchent au contraire cette politisation malgré une mise en œuvre administrative minutieuse des secours aux chômeurs et de la catégorisation étatique par nationalités des chômeurs secourus. (II).

### *I. POLITISATION DU CHOMAGE ET IDENTIFICATION DES ÉTRANGERS À NANTERRE ET OSTRICOURT*

La corrélation entre la gestion communale des secours aux chômeurs et le recours à la catégorie d'étrangers dans le cadre de cette gestion peut être mise en évidence à l'aide du cas exemplaire de Nanterre et de l'exemple *a contrario* d'Ostricourt.

La commune de Nanterre est la seule des quatre communes étudiées dont le pouvoir municipal est efficacement contesté puisque c'est la seule dont la majorité change au cours de la période étudiée, la majorité conservatrice étant vaincue par les communistes en 1935 après avoir été sérieusement ébranlée dès 1929. C'est aussi la seule où les opposants font de la gestion des secours aux chômeurs une question explicite de contestation de la majorité, et c'est enfin la seule où les *étrangers* sont utilisés par les acteurs politiques locaux dans le cadre de cette politique sectorielle. Cet exemple semble ainsi présenter une corrélation étroite entre les usages politiques des secours aux chômeurs gérés par la commune dans le cadre d'une compétition électorale disputée et l'identification des étrangers dans le cadre de cette politique. La gestion communale des secours aux chômeurs offre d'abord une ressource politique aux militants communistes pour contester les élus en place dès 1927, date de la première crise de chômage, puis pour mettre en valeur l'action communale en direction des administrés. Or c'est uniquement en tant que modalité particulière de la mobilisation des chômeurs par les militants communistes en 1927 que des *étrangers* sont identifiés explicitement et c'est uniquement en matière de secours aux chômeurs que les édiles conservateurs mobilisent cette même catégorie.

Si les revendications dont les communistes assaillent le conseil municipal portent sur tous les aspects des modalités concrètes des secours à apporter aux chômeurs, il est en effet frappant qu'aucune ne

---

<sup>10</sup> Le choix de ces communes a également reposé sur les caractères démographiques des étrangers : Italiens et relativement peu nombreux pour les communes de la Seine, Polonais très nombreux dans le Nord, seuls étrangers à Ostricourt, succédant au contraire à Roubaix à la très importante immigration belge de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour plus de détails, on se permet de renvoyer à la thèse d'où est tiré cet article : de BARROS Françoise, *L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-1984)*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la dir. Michel Offerlé, Université de Paris-I, 2004, 569 p.

conteste les définitions mêmes des catégories de chômeurs à indemniser, notamment dans l'objectif de les élargir<sup>11</sup>. Les seuls chômeurs lésés que les communistes défendent sont les « indigènes algériens »<sup>12</sup> : sur les onze revendications qui sont retranscrites en conseil municipal, deux portent spécifiquement sur cette catégorie de chômeurs. En défendant une cause des « indigènes algériens » pour réclamer un traitement équivalent à ceux des Français, les militants communistes de Nanterre font des « sujets français » que sont ces « indigènes »<sup>13</sup> des *étrangers* dans le cadre de la politisation des secours aux chômeurs : ils en font en effet une catégorie à part, distinguée sur un critère de nationalité puisqu'ils sont comparés aux « Français », comme les étrangers sont une catégorie à part dans les dispositifs de secours aux chômeurs<sup>14</sup>.

De plus, en étant constitués en cause soutenue par le Comité des chômeurs de Nanterre, les « indigènes algériens » se trouvent par là même désignés comme une catégorie singulière qui peut être réutilisée. La désignation de cette catégorie particulière permet ainsi, à peine quelques mois plus tard, aux élus municipaux les plus engagés dans les activités politiques<sup>15</sup>, de la reprendre dans une logique de réduction des coûts financiers et de surenchère électorale. Exclure certains types de chômeurs, c'est en effet tenter de satisfaire ceux qui restent admis aux secours :

*« M. Cressin critique la distribution des secours alloués aux indigènes algériens et avec M. Bellut, estime que cette main d'œuvre devrait être rapatriée pour être utilisée aux besoins de la terre. En tout cas, ajoute M. Cressin, il est du devoir du gouvernement de diriger les indigènes sur des centres de rapatriement, seul moyen d'atténuer les lourdes charges présentement supportées par les communes »<sup>16</sup>.*

Cette question reparaît quasiment telle quelle durant la crise des années trente où le maire utilise cette catégorie strictement comme un moyen de diminution des charges communales aux dépens du budget de l'État, c'est-à-dire en réclamant que les « étrangers » comme les « indigènes algériens » restent des chômeurs secourus par la commune, mais sur la base de financements exclusivement étatiques<sup>17</sup>. À la veille des élections municipales de 1935, il va jusqu'au bout de cette logique financière autant que clientélaire en supprimant les majorations d'allocations, exclusivement financées par la commune, aux 182 chômeurs étrangers secourus par le Fonds municipal de chômage<sup>18</sup>. Il s'agit autant de réserver une prestation financière exclusivement municipale à la fraction des chômeurs qui est en capacité d'exercer un droit de vote que de leur donner à voir que cette ressource rare que sont les secours aux chômeurs est effectivement réservée à un groupe particulier de personnes auquel ils appartiennent. En effet, dans la logique clientélaire, « sans Autre traité en Autre, pas de Soi épanoui. [...] l'esprit de parti exige que

---

<sup>11</sup> Nombreuses ont été, ailleurs, les contestations de plusieurs règles comme l'ancienneté de 6 mois dans un emploi, et autres conditions qui limitent le nombre de ceux qui peuvent s'inscrire dans un FMC. M. Lautier, *Assurance-chômage...*, *op. cit.*, ; et plus particulièrement sur les revendications portées par le PCF, PIERRU Emmanuel, « L'ombre des chômeurs. Chronique d'une indignité sociale et politique depuis les années 1930 », Thèse pour le doctorat de science politique, Université d'Amiens, 2003.

<sup>12</sup> AMN, Registre des délibérations des conseils municipaux, vol. 24 ; séance du 27/02/1927, p. 105.

<sup>13</sup> BLEVIS Laure, « Les avatars de la citoyenneté en Algérie coloniale ou les paradoxes d'une catégorisation », *Droit et société* n°48, 2001, p. 557-580.

<sup>14</sup> Ce qui ne signifie pas qu'ils sont à l'origine de cette distinction puisqu'ils ne font qu'explicitement, pour les dénoncer, les pratiques discriminatoires dont les Algériens font l'objet dans le cadre des secours gérés par la municipalité conservatrice de Nanterre.

<sup>15</sup> Les deux conseillers municipaux dont il va être question ont en effet pour point commun d'être parmi les plus jeunes et les seuls à s'investir dans des compétitions électorales extra-communales.

<sup>16</sup> AMN, Registre des délibérations des conseils municipaux, vol. 24 ; séance du 03/05/1927, p. 134.

<sup>17</sup> AMN, Registre des délibérations des conseils municipaux, vol. 27, séance du 08/03/1931, p. 141.

<sup>18</sup> AMN, Registre des délibérations des conseils municipaux, vol. 29 ; séance du 18/01/1934, p. 261-262. Malheureusement, nous ne disposons pas du nombre total de chômeurs secourus à cette date afin d'estimer la part d'économie ainsi escomptée.

l'injustice soit ouvertement pratiquée, le favoritisme érigé en principe de gouvernement. [...] Plus ostentatoire est le népotisme, spectaculaire le passe-droit, criante l'injustice, mieux est remplie la fonction politique »<sup>19</sup>.

Après la victoire des communistes en 1935, les étrangers disparaissent des débats du conseil municipal, alors même que le nombre de chômeurs ne cesse de croître tout au long des années suivantes. Autrement dit, en disparaissant, la constitution de la gestion des secours aux chômeurs comme enjeu électoral local fait également disparaître l'identification des étrangers chômeurs.

La même corrélation *a contrario* entre l'identification des étrangers chômeurs et la constitution des secours aux chômeurs en enjeux politiques locaux est patente dans la commune d'Ostricourt, alors même que la population y est composée d'étrangers à plus des deux tiers depuis 1926. Dans cette commune rurale et minière de quelques milliers d'habitants, deux éléments politiques locaux expliquent l'absence de politisation de la question du chômage. Tout d'abord, les élections municipales sont très peu concurrentielles : les élus socialistes sont réélus tout au long de l'entre-deux-guerres et le parti communiste y est extrêmement faible<sup>20</sup>. Mais surtout, les secours aux chômeurs y sont en pratique pris en charge par la compagnie minière qui emploie tous les mineurs de la commune, c'est-à-dire l'essentiel de sa population active : de fait, la question du chômage n'est pas le problème de la municipalité, et par conséquent, les chômeurs étrangers lui totalement sont invisibles.

## *II. FORT INVESTISSEMENT POLITIQUE ET ADMINISTRATIF DU CHOMAGE ET FAIBLE IDENTIFICATION DES CHOMEURS ETRANGERS A ROUBAIX ET IVRY*

La politisation des secours versés aux chômeurs peut être importante et cependant ne pas conduire pour autant à une identification proportionnelle des chômeurs étrangers, en raison des modalités de cette politisation. À Roubaix et Ivry, la politisation du chômage induit pourtant un investissement administratif dans les secours aux chômeurs qui conduit ces communes à mettre en œuvre scrupuleusement la catégorisation par nationalités des chômeurs contenue dans le cadre étatique des secours (A). Mais il apparaît également que les formes de politisation de la question des chômeurs qui ont participé à cet investissement administratif contraignent fortement les usages stratégiques des *étrangers* dans ce cadre (B). Du fait de ces contraintes politiques, on assiste ainsi à une dichotomie entre la catégorisation étatique par nationalités des chômeurs appliquée par l'administration communale du chômage et ses usages par les acteurs politiques communaux.

### *A. Une gestion administrative communale des chômeurs fidèle à leur catégorisation étatique par nationalités*

---

<sup>19</sup> LENCLUD Gérard, « De haut en bas, de bas en haut. Le système des clans en Corse », *Études rurales*, 1986, n°101-102, p.145.

<sup>20</sup> ADN, M89/276 ; /275a ; /275b ; /275c.

Dans les deux communes de Roubaix et d'Ivry, le fort investissement administratif dans la gestion des secours aux chômeurs atteste de l'importance politique accordée à cette gestion. Il se traduit par la mise œuvre de la catégorisation par nationalités des chômeurs contenue dans les réglementations étatiques sur lesquelles repose cette gestion.

Le Fonds Municipal de Chômage roubaisien n'est créé qu'en 1921, soit deux ans après le décret qui marque le développement des FMC en France, mais il est le seul des quatre communes étudiées à se maintenir sans interruption tout au long de l'entre-deux-guerres. Il en va de même pour l'organisme responsable du placement des chômeurs, l'Office municipal de placement gratuit (OMPG) appelé également Bureau municipal de placement (BMP) à Roubaix. Surtout, les deux organismes municipaux développent un travail administratif qui va bien au-delà de ce que requièrent les contrôles étatiques, attestant ainsi, à l'instar d'Ivry, que l'administration des chômeurs n'y relève pas uniquement d'une application des réglementations étatiques. Celui de Roubaix, en particulier, tient à jour une somme de documentation qui va bien au-delà de ce qui est requis par la réglementation, et dont la confection s'ajoute aux coûts financiers importants des secours aux chômeurs.

Le FMC et l'OMPG roubaisiens attestent également de l'imposition de la catégorisation par nationalités des chômeurs à travers un contrôle étatique étroit. Ce contrôle s'exerce tout d'abord en amont par la réception régulière de circulaires qui leur rappellent l'articulation entre le droit au séjour des étrangers en France et les droits de ces derniers à être secourus en cas de chômage, et ce faisant, l'articulation entre le travail du FMC et de l'OMPG dans la politique étatique de contrôle de l'immigration. La loi du 11 août 1926 qui modifie et complexifie ce contrôle est ainsi immédiatement retransmise au FMC roubaisien, et en même temps, retraduite dans les catégories de gestion des chômeurs auprès des deux organismes roubaisiens de traitement des chômeurs :

*« La seule présentation de la carte de travailleur ne suffit pas pour établir la situation régulière du chômeur étranger. L'article 64 a du livre ii du code du travail ne permet pas à un travailleur d'être occupé dans une autre profession que celle pour laquelle la carte lui a été délivrée, à moins qu'une année ne se soit écoulée depuis la délivrance de cette carte*

*Les commissions d'admission des fonds de chômage devront donc faire procéder, par les soins de l'office public de placement, à la vérification de la situation du chômeur à ces divers points de vue. Cette vérification étant partout délicate, elle devra, dans les localités où existe un contrôle de la main-d'œuvre étrangère (Lyon, Toulouse, Nantes, Lille, Metz, Strasbourg), être confiée à ce service. Dans les autres localités, en cas de doute, les offices devront en référer, soit au contrôle le plus voisin, soit au service central de la main-d'œuvre étrangère [...].»*

*« Rapatriement - Enfin, les offices publics de placement ne devront pas oublier d'inciter les étrangers en chômage, qu'ils aient ou non droit aux secours, à regagner leur pays. C'est d'ailleurs dans leur intérêt. [...]»<sup>21</sup>.*

En aval, le contrôle étatique s'exerce sur la légalité des secours effectivement versés aux chômeurs par le FMC. Il devient systématique à partir des années trente. Ces contrôles dits ministériels procèdent toujours de la même façon : ils consistent à répartir les chômeurs en différentes catégories, vérifiant alors les situations individuelles des chômeurs classés dans chaque catégorie avec les règles censées régir les droits aux secours de cette dernière. Les contrôles « ministériels » effectués chaque mois à Roubaix

---

<sup>21</sup> AMR F VII D 2 « Travail-Chômage : divers». « Lettre du ministère du Travail à Messieurs les préfets » du 27/02/1927, p. 1.

comptent ainsi plus de 20 catégories dont, en tête, celle des « chômeurs de nationalité étrangère »<sup>22</sup>. À Ivry, les « étrangers » constituent non seulement une catégorie importante de classement *a posteriori*, utilisée dans le rapport rédigé par les employés du FMC, mais surtout, l'unique critère de classement *a priori*. Concrètement, le contrôle prend en effet la forme d'une convocation de tous les chômeurs à se présenter dans une salle où chaque contrôleur est installé à une table. Sur les six tables prévues, deux sont réservées exclusivement aux chômeurs étrangers<sup>23</sup>. Enfin, de façon très régulière, les administrations ministérielles adressent des demandes de dénombrements divers concernant les chômeurs étrangers qui conduisent ainsi nécessairement les employés du FMC et de l'OMPG de Roubaix à utiliser en pratique une catégorisation des chômeurs par nationalités<sup>24</sup>.

Ces injonctions ministérielles ne sont pas sans effets puisque l'on peut constater qu'à partir de 1924, les employés du FMC établissent des listes mensuelles relatives à « l'immigration »<sup>25</sup>. Celles-ci subissent des modifications formelles sur un certain nombre de mois, attestant par là de leur caractère improvisé. À partir de 1927, le FMC établit des « relevés généraux des opérations du FMC » dont les statistiques relatives aux caractéristiques des personnes secourues établissent « la répartition des chômeurs par nationalité » à laquelle toute une page est consacrée. En 1933, leur nomenclature accorde une place plus importante aux informations concernant les étrangers indemnisés par le FMC : à la page insérée depuis 1927 s'ajoute la ventilation des types de familles secourues (déjà présente en 1927) par nationalité, et non plus uniquement selon leur taille<sup>26</sup>. Or les documents dont l'établissement est imposé juridiquement aux FMC ne réclament pas d'indication de nationalité, les premières listes établies en 1924 ne concernent d'ailleurs pas uniquement le chômage, mais les étrangers en tant qu'ouvriers en général. Elles soulignent ainsi que le dénombrement utilisant des catégories de nationalité n'est pas directement conditionné par le travail administratif de versement de secours aux chômeurs. Ce dénombrement apparaît davantage lié à l'utilisation des dispositifs de gestion des secours aux chômeurs pour mettre en œuvre dans le secteur du travail la classification par nationalités créée par la réglementation du séjour des étrangers. La façon avec laquelle une catégorisation par nationalités s'est fondue peu à peu dans le traitement public du chômage et de l'emploi est aussi très manifeste dans l'évolution des modalités pratiques d'utilisation et de mise en forme des statistiques de l'OMPG qui recourent à une distinction des chômeurs en fonction des nationalités.

L'usage des *étrangers* et donc l'existence même de cette catégorie apparaissent ainsi comme la mise en œuvre progressive d'une réglementation étatique sur le séjour des étrangers à la faveur du

---

<sup>22</sup> AMR F VII D 34 et 34 bis - Rapports de la commission de contrôle du fonds municipal de chômage de 1934 à 1941 - Chemise de 1939. « Contrôle effectué par les agents de l'Inspection Divisionnaire de la 5<sup>e</sup> Circonscription, du 23 juin au 12 juillet 1939. Réponse aux observations » juillet 1939.

<sup>23</sup> AMI, 34W4., « Chômage », « contrôle ministériel des 8 et 9 juillet », rapport de 8 pages dactylographiées.

<sup>24</sup> A Roubaix, on a pu en dénombrer 3 (En 1933, 1936 et 1939). AMR F VII D 2 « Travail-Chômage : divers ». Lettres du 30/06/1933, 4/02/1936, et 18/02/1936 ; D II d vol. 57 : Registre des doubles de la correspondance avec le préfet, p.254, lettre du 14/03/1939.

<sup>25</sup> AMR F VII D 35 b « Immigration de 1924 à 1925 ».

<sup>26</sup> AMR F VII D 35 d, « Relevé général des Opérations du Fonds municipal de Chômage pour l'année 1933 », Ville de Roubaix, Fonds municipal de chômage.

développement d'un travail administratif particulier dans le domaine du placement de la main-d'œuvre ouvrière. La corrélation entre l'usage de la catégorie des étrangers et les effectifs d'étrangers placés indiquent que le recours à cette catégorie n'est pas systématique, impliqué par une règle de présentation des documents de synthèses, mais induit par les tâches propres aux placements d'étrangers : les catégories utilisées découlent des actes administratifs impliqués par l'identification des étrangers (nouvelle carte, renouvellement de carte ou régularisation) avant de découler de critères du marché du travail (degré de qualification, secteur d'activité, etc...). Cette distinction entre le travail de placement en général et celui de contrôle de la régularité du séjour des ouvriers étrangers est d'ailleurs explicitement faite par le directeur de l'OMPG à chaque fois que celui-ci est contraint de justifier les coûts de fonctionnement de l'office, par exemple ici en 1927 :

*« [...] Le placement revient en effet généralement plus cher dans le département du Nord et notamment aux postes frontières, à grande densité ouvrière, que dans la plupart des autres départements français. [...] Il y a lieu de tenir compte que dans nos villes frontières, le personnel est occupé au moins autant à contrôler la main d'œuvre étrangère, particulièrement nombreuse, qu'à effectuer le placement proprement dit. [...] De même, j'aurais pu noter un placement chaque fois qu'une introduction ou qu'une régularisation de situation d'ouvrier étranger a lieu avec l'autorisation de l'Office, ou par ses bons soins. Mais, par excès de scrupule, j'ai jusqu'à présent écarté ces pratiques, bien que le directeur de l'Office Départemental compte comme placement effectué, chacune de ces tractations qui nous prennent un temps considérable. Pour le semestre prochain, je me propose de faire valoir parmi les placements à indemniser les introductions et régularisations contrôlées par l'Office [...] »<sup>27</sup>*

La réalisation de statistiques relatives au contrôle des étrangers, épisodique, est ainsi à chaque fois (1927, puis à nouveau à partir de 1930) liée à des logiques de justification institutionnelle et financière de l'OMPG dans une situation de crise financière municipale induite par le développement des secours aux chômeurs. Il est manifeste que sans cette sommation de justifier le coût du service qu'il dirige, le directeur de l'office aurait eu tendance à exclure l'activité de placement des étrangers de la mission centrale de son organisme. Si le contrôle des étrangers apparaît comme important, c'est par le coût financier qu'il entraîne du fait de l'encadrement réglementaire spécifique dont il est l'objet, et ce faisant, par son non-rendement dans la logique de gestion de la main-d'œuvre en général que privilégie le directeur de l'office. En 1932, lorsque la crise se confirme, et que le nombre de chômeurs à placer augmente encore, ce contrôle se poursuit sous une forme encore plus développée et à partir de 1935, les étrangers ne sont plus l'objet d'un traitement particulier, reflétant graphiquement la spécificité du travail administratif dont cette catégorie relève : des tableaux thématiques utilisent directement la nationalité comme variable générale, et où donc les étrangers sont répartis par nationalité, à côté des Français qui constituent également une modalité<sup>28</sup>.

Ce n'est donc que dans les dernières années de l'entre-deux-guerres que la nationalité en tant que telle est considérée comme une variable pertinente pour le placement de l'ensemble de la main-d'œuvre. Avant 1935, c'est-à-dire avant le développement du chômage traité en grande partie par une restriction de

---

<sup>27</sup> AMR, F VII 1c « Bureau municipal de placements ».

<sup>28</sup> AMR F VII D 34 et 34 bis - Rapports de la commission de contrôle du fonds municipal de chômage de 1934 à 1941. Suivent les chiffres : « chômeurs inscrits pendant les 10 dernières semaines », semaine par semaine. – « répartition des chômeurs par catégories professionnelles, par sexe (hommes, femmes, jeunes gens, jeunes filles) et par nationalité » - La nationalité est utilisée comme critère distinguant des groupes à l'intérieur de chaque sexe. « RÉCAPITULATION GÉNÉRALE PAR NATIONALITÉ » - En ligne, les nationalités, en colonne, les « sexes » et les totaux.



l'offre de main-d'œuvre, les usages de la catégorie « étrangers » par l'office de placement de Roubaix sont directement conditionnés par les tâches administratives propres à l'identification juridique des étrangers et imposées au bureau par sa tutelle ministérielle. Leur mise en forme statistique comme les justifications du directeur du bureau attestent de la différenciation que les professionnels du placement établissent entre les opérations relatives aux étrangers et celles qui relèvent du placement.

### *B. Des politisations fortes et contraignantes*

Ces investissements administratifs dans la gestion des secours aux chômeurs et surtout, l'application d'une catégorisation par nationalités des chômeurs dans cette gestion justifieraient un usage politique de la catégorie d'étrangers dans le domaine du chômage par les élus de ces mêmes communes. Or on constate au contraire que ces usages sont extrêmement limités à Roubaix comme à Ivry, très disproportionnés par rapport à l'omniprésence de cette catégorie dans l'administration des secours aux chômeurs. Ils sont très circonscrits et totalement absents de la compétition électorale.

À Ivry, les édiles ne cessent de refuser toute catégorisation des chômeurs par nationalités. Par exemple, en pleine campagne pour les élections municipales de 1935, le maire affirme<sup>29</sup>, en réponse à une enquête faite dans la Seine par la commune de Romainville qui s'enquiert notamment « des dispositions spéciales pour les étrangers » que ces derniers sont traités sur un pied d'égalité :

*« Ils reçoivent le chômage dans les conditions autorisées par la nouvelle réglementation. Au surplus, ces différentes catégories<sup>30</sup> sont secourues par le bureau de bienfaisance et cela sans distinction de nationalité, pourvu que leur séjour à Ivry date d'au moins 6 mois et que, s'il n'y a pas d'enfants, le ou les demandeurs sont âgés d'au moins cinquante ans [...] »<sup>31</sup>.*

De plus, les élus d'Ivry mettent en avant la cause des étrangers dans le champ de leurs activités spécifiquement militantes. Ainsi, la « Lettre politique pour la préparation de la Conférence régionale du 12/02/1933 » dont le siège est à Ivry aborde la question des étrangers dans la rubrique « MOI et MOC » sous un angle résolument anti-discriminatoire, mettant en avant la communauté d'intérêts des travailleurs français et étrangers, dans une logique de formation des militants<sup>32</sup>. C'est en tant que militants communistes potentiels que les ouvriers étrangers sont appréhendés par les élus, et non en tant que catégorie de gestion financière du dispositif de secours aux chômeurs par la commune.

À Roubaix, le recours à la catégorie d'étrangers dans le cadre du chômage est lui aussi très limité : dans les campagnes municipales de 1929 et 1935, une seule occurrence a pu être relevée, uniquement du

---

<sup>29</sup> Ce qui ne signifie pas qu'il ne s'agit que d'effets de discours. S'il reste trop peu de traces de la gestion réellement effectuée par le bureau de placement et le service aux chômeurs de la commune à l'égard des chômeurs étrangers, une recherche portant sur les étrangers d'Ivry durant l'entre-deux-guerres affirme qu'« aucune mesure de rapatriement n'a été entreprise, les étrangers licenciés restant présents à Ivry », SIGRIST Rachel, « Les étrangers à Ivry-sur-Seine dans l'entre-deux-guerres (1921-1936). Étude socio-démographique de la population étrangère d'une commune de la banlieue rouge », maîtrise d'histoire, Université de Paris I, Paris, 1998, p. 105. Ce qui, on en convient, ne permet pas de savoir s'ils sont secourus de la même manière que les chômeurs de nationalité française.

<sup>30</sup> Les étrangers ne sont pas la seule catégorie posant problème dans le cadre de l'indemnisation du chômage : cette dernière donne lieu à une typologie très complexe : artisans, petits patrons, notamment, font également l'objet de discussions et de bricolages nombreux et variés. C'est d'ailleurs le motif avancé par Romainville, qui s'enquiert également de ce qu'il convient de faire des « façonniers, et des représentants de commerce travaillant pour plusieurs patrons ».

<sup>31</sup> AMI, 34Z69 : bureau de bienfaisance - fonctionnement du bureau 1922-1935, 1953-1955. Lettre de la mairie de Romainville, 1er bureau, État civil-Assistance-Assurances sociales, datée du 10/12/1934.

<sup>32</sup> AMI, 49Z107 : élections, 1928-1955, tracts, affiches. "Lettre politique pour la préparation de la Conférence régionale du 12/02/33", p.9-10.

fait d'un des concurrents aux socialistes qui réclame la « priorité aux ouvriers français sur les frontaliers ». Mais cette proposition est loin de concentrer la critique de cet adversaire et les candidats socialistes sortant n'y réagissent d'ailleurs même pas. Seuls deux usages de la catégorie d'étrangers par la municipalité roubaisienne en lien avec le chômage ont pu être relevés, tous deux en dehors de tout contexte électoral. Ils semblent devoir être mis en rapport davantage avec l'encadrement politique étroit du marché du travail roubaisien, plutôt qu'avec la gestion des secours aux chômeurs. C'est en effet le point commun qui peut être établi entre le premier usage, de 1919 à 1922, sur la question des « frontaliers », et le second, à propos de la reprise de la délivrance de visas pour l'immigration agricole en 1934. Dans les deux cas, il ne s'agit pas tant de préserver les ressources du FMC que de réserver les emplois disponibles pour les ouvriers résidant déjà dans la commune, parce que la représentation des ouvriers par l'intermédiaire d'élus syndicaux est constitutive de la majorité municipale socialiste. Les représentants ouvriers identifient en effet les « frontaliers » belges et les ouvriers agricoles qui migrent vers les villes à la recherche d'un emploi industriel comme autant de concurrents sur le marché du travail. L'emploi d'ouvriers belges frontaliers par le patronat textile de Roubaix ouvre ainsi de 1919 à 1922 une crise politique importante au cours de laquelle les représentants syndicaux élus au conseil municipal contraignent la municipalité à prendre part à ce conflit entre patronat et syndicats<sup>33</sup>. De la même façon, en 1934, il s'agit pour le maire de s'assurer que « des poursuites soient exercées contre les employeurs qui occuperaient irrégulièrement ces étrangers non munis de la carte de « travailleurs industriels » afin d'éviter que les étrangers recrutés pour l'agriculture ne viennent grossir les effectifs industriels, et « déséquilibrer le marché du travail de nos villes où le nombre de chômeurs s'accroît journellement », et de s'assurer également que « le service de la main-d'œuvre étrangère cesse toute opération de recrutement »<sup>34</sup>. Dans ce vœu, c'est bien le nombre de chômeurs, et non les sommes qui leur sont versées, qui atteste de la préoccupation portée aux emplois à « offrir », c'est-à-dire à préserver, plutôt qu'aux ressources financières, dans l'intérêt du budget communal ou dans celui des chômeurs secourus.

Ces usages politiques très encadrés de la catégorie d'étrangers et les formes particulières qu'ils prennent, ainsi que le contraste qu'ils offrent par rapport à l'omniprésence de la catégorisation des étrangers dans le cadre du travail administratif relatif au chômage dans ces communes, s'expliquent par les usages politiques de cette administration communale des chômeurs. Les particularités des usages de la catégorie d'étrangers par les élus de Roubaix comme d'Ivry dans le cadre du chômage correspondent en effet à la façon dont ces élus mettent politiquement à profit les politiques de secours aux chômeurs. Les deux conseils municipaux, socialiste et communiste, partagent de ce point de vue le même statut de commune « modèle », à l'égard respectivement de la SFIO du PCF qui s'efforcent de convaincre de leur excellence à la fois idéologique et de gouvernant. Ce point commun explique à la fois que les secours aux chômeurs sont l'objet par les deux administrations communales d'un investissement fort et que les usages électoraux de cet investissement divergent en partie, s'adaptant aux particularités de chaque conseil

---

<sup>33</sup> AMR, F VII db « Travail conflits entre patrons et ouvriers, et ouvriers français et étrangers ». Séance du 10/02/19.

<sup>34</sup> AMR, F VII db « Travail conflits entre patrons et ouvriers, et ouvriers français et étrangers ». Séance du 18/04/34.

municipal. Tandis qu'à Ivry, les dispositifs de secours aux chômeurs servent de base à une mobilisation de ces derniers, dont les termes tendent à opposer l'investissement de la commune en leur faveur au désintérêt des administrations étatiques ; à Roubaix, les élus se concentrent sur les dimensions d'allocation de ressources permises par ces dispositifs<sup>35</sup>.

\*

La comparaison de quatre configurations communales différentes montre à quel point la catégorisation par nationalités des étrangers prescrite par l'État dans le cadre des politiques d'emplois et de chômage est à la fois largement diffusée dans l'administration communale du chômage, et relativement disjointe des usages politiques de cette catégorisation à l'échelle locale. Si elle apparaît disponible pour des usages politiques ponctuels, comme c'est le cas à Nanterre, l'exemple d'Ostricourt, où la gestion du chômage est *de facto* dépolitisée, ainsi que ceux de Roubaix et d'Ivry, où elle l'est selon des cadres très contraints politiquement, montrent que les règles politiques l'emportent sur le cadre administratif pour comprendre la politisation locale des chômeurs étrangers au cours de l'entre-deux-guerres.

---

<sup>35</sup> Pour le détail de ces formes de politisation de la gestion administrative des dispositifs de secours aux chômeurs, on se permet de renvoyer à de BARROS Françoise, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. ... », *art.cit.*.