

[Sylvain Laurens](#), "1974 et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point", in *Politix*, vol. 21, n° 82, 2008, p. 67-92.

S. Laurens, "1974 et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point", in *Politix*, vol. 21, n° 82, 2008, p. 67-92.

« 1974 » et la fermeture des frontières

Analyse critique d'une décision érigée en *turning-point*

Sylvain LAURENS

Résumé - En juillet 1974, le gouvernement français annonce la suspension provisoire de l'immigration. Cette mesure, jamais remise en cause pendant près de trente ans, offre l'exemple type d'une décision qui a été érigée en « tournant », en point de rupture d'une politique publique. En revenant sur les interactions qui se sont nouées autour de cette décision, cet article pose trois séries de questions à la délimitation aussi unanime d'un « turning-point » dans la politique d'immigration française. Peut-on faire de la « crise économique » le facteur déterminant d'une décision localisée dans l'appareil bureaucratique ? Quelle est la bonne focale à adopter et jusqu'où le chercheur doit-il remonter dans le temps pour expliquer une décision ? Enfin, dans quelle mesure la décision peut-elle être en elle-même un enjeu de luttes au sein de l'administration ?

Le 3 juillet 1974, le Conseil des ministres annonce une suspension officielle de l'immigration. Le gouvernement français, alors dirigé par Jacques Chirac, prend cette décision en plein été en la justifiant par un contexte économique passagèrement difficile. Cette mesure, qui devait initialement se limiter à une « suspension provisoire » de trois mois, n'a jamais été publiquement remise en cause pendant plus de trente ans, le provisoire semblant devenir avec le temps toujours plus définitif¹.

Dans nombre de manuels et d'ouvrages consacrés à l'histoire de l'immigration, la « fermeture des frontières » de 1974 est présentée comme un tournant de la politique française d'immigration, un véritable point de rupture qui s'expliquerait principalement par la crise économique et accessoirement et dans un second temps selon les chercheurs, par les évolutions du champ politique, le changement de l'opinion publique ou encore l'évolution des flux migratoires. Ainsi, dans son livre consacré à l'histoire de l'immigration, Marie-Claude Blanc-Chaléard lie la décision de « 1974 » à la crise économique, puis les mesures qui suivent au « giscardisme² ». L'historien Ralph Schor insiste sur l'importance de « la fermeture des frontières décidée en 1974³ », Dominique Schnapper évoque le « changement de politique de l'immigration intervenu en 1974⁴ ». Vincent Viet considère que 1974 est ce qui permet de « distinguer fondamentalement la période récente de la période antérieure⁵ ». Dans son livre sur l'opinion française et l'immigration, Yvan Gastaut souligne que « 1974 » marque « le retour des temps difficiles⁶ » et un changement dans l'opinion des Français, la décision de 1974 fournit également « une limite raisonnée⁷ » aux travaux de Simone Bonnafous sur les médias... Point d'entente préalable à la mésentente au-delà même des frontières disciplinaires, « 1974 » constitue ainsi dans bon nombre de travaux un improbable « atome de fait historique⁸ », à la fois balise chronologique et point de bascule vers une autre période.

Une série d'éléments pourraient être trouvés pour expliquer le succès savant et public de cette décision⁹ qui vient pourtant après une succession de mesures

1. À ce titre, la remise au goût du jour du credo de l'immigration choisie constitue un point de rupture avec le silence volontaire des pouvoirs publics depuis 1974. Slama (S.) « Les politiques d'immigration depuis 1974 », *Regards sur l'actualité*, 326, décembre 2006.

2. Blanc-Chaléard (M.-C.), *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte, 2001, p. 73.

3. Schor (R.), *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 277.

4. Schnapper (D.), *La France de l'intégration, Sociologie de la nation*, 1990, Paris, Gallimard, 1991, p. 172-173.

5. Viet (V.), *Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration (1914-1986)*, Weil (P.), Peschanski (D.), dir., Paris, MIRE, 1996, p. 14.

6. Gastaut (Y.), *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République*, Paris, Le Seuil, 2000, p. 10.

7. Bonnafous (S.), *L'immigration prise aux mots*, Paris, Kimé, 1991, p. 17.

8. L'expression est de Paul Veyne (*Comment on écrit l'histoire ?*, Paris, Le Seuil, 1971, p. 55).

9. Cette introduction reprend certains points plus longuement développés dans une communication au séminaire immigration et sciences sociales de l'ENS en 2005, <http://barthes.ens.fr/clio/revues/AHI/articles/preprints/laurens.html>.

déjà très restrictives en matière d'immigration. On pourrait ainsi citer la double proximité dans le temps avec l'élection présidentielle de 1974 et le mythe économique du « choc pétrolier » de 1973, la prégnance de la dichotomie administration et politique (*policy* et *politics*) qui contribue à éluder la réalité de l'application de cette mesure en faisant de l'administration une chaîne d'exécution qui accomplit sans faillir la tâche qu'on lui confie (fermer les frontières serait possible pour le pouvoir politique et il suffirait de le décider), l'oubli progressif qu'il s'agissait d'une suspension provisoire à la fois dans les textes et pour ses promoteurs au sein de l'État¹⁰, l'impact de certains travaux pionniers sur l'histoire des politiques publiques d'immigration¹¹...

L'ambition de cet article n'est toutefois pas de démontrer que la date césure de la politique d'immigration française contemporaine serait « en réalité » 1972 avec l'adoption des circulaires Marcellin-Fontanet¹² ou bien 1966 avec la création de la direction de la Population et des migrations au sein du ministère des Affaires sociales¹³. Il ne s'agira pas non plus ici de nier les conséquences et les effets sociaux du droit sur la vie des migrants car comme le rappelle Claude Valentin Marie, si « la décision de juillet 1974 n'a pas l'impact qu'on lui prête [...] elle n'a pas non plus qu'une valeur symbolique » dans la mesure où elle a sans doute renforcé des « mutations déjà à l'œuvre dans la dynamique globale¹⁴ » des migrations. À partir des données récoltées dans le cadre d'un travail sur les hauts fonctionnaires en charge de l'immigration¹⁵, l'objectif de cet article est plutôt de poser trois séries de questions à la délimitation aussi unanime d'une inflexion, d'un « *turning-point* » dans une politique publique.

Notre première série d'interrogations portera sur les limites liées à l'établissement par le chercheur d'un lien de cause à effet mécanique entre la décision de suspendre officiellement l'immigration et un processus aussi général que « la

10. Centre d'archives contemporaines (CAC) 1995 0493, art. 6. Un exemple parmi d'autres, cette note strictement confidentielle du 12 juillet 1974, signée Michel Poniatowski envoyée à tous les préfets : « *Pour l'immédiate, le gouvernement a décidé d'interrompre temporairement le recrutement de nouveaux travailleurs étrangers ainsi que l'admission des familles* » (Nous soulignons).

11. La thèse de Patrick Weil a pour bornes 1974-1988. Si ce dernier précise que la décision de 1974 vient après d'autres mesures, ce n'est pas le cas de nombreux auteurs qui reprennent telle quelle la césure. Cf. Weil (P.), *L'analyse d'une politique publique – La politique française d'immigration 1974-1988*, Thèse pour le doctorat de l'IEP Paris, 1988, p. 153-156.

12. Circulaires du ministère du Travail et de l'Intérieur qui interdisent les régularisations *a posteriori* de certaines catégories de travailleurs étrangers entrés sur le territoire sans titres valables.

13. Chaque auteur pourrait ainsi potentiellement désigner « sa » décision administrative qui marque un tournant. Pour Georges Tapinos, la circulaire du 29 juillet 1968 serait par exemple le « véritable point d'inflexion » de la politique d'immigration. Tapinos (G.), *L'immigration étrangère en France (1945-1973)*, Paris, INED-PUF, 1975, p. 91.

14. Marie (C-V.), « À quoi sert l'emploi des étrangers ? », Fassin (D.) (dir.), *Les lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La découverte, 1997, p. 145.

15. Laurens (S.), *Hauts fonctionnaires et immigration en France 1962-1982. Socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse pour le doctorat de l'EHESS sous la direction de G. Noiriel, 2006.

crise économique ». En d'autres termes, est-il possible d'isoler et de faire de phénomènes d'ensemble tels que « la situation économique » les déterminants majeurs d'une décision localisée dans l'appareil politico-bureaucratique ? Quel niveau de généralisation est-il recevable pour expliquer une « décision » ? En liant ainsi systématiquement l'idée d'une « fermeture des frontières » à l'idée de « crise économique », ne risque-t-on pas d'occulter qu'un tel lien est loin d'aller de soi pour tous les agents du monde social ? Mieux encore, dans ce cas précis, limiter l'analyse de la décision sur le « pourquoi on a fermé les frontières » sans jamais s'interroger sur le « comment », ne conduit-il pas à délaisser au passage la constante retraduction au sein même de l'État et dans le langage de « l'intérêt général » de l'évolution des rapports sociaux dans le reste de la société ?

Toujours à partir de la décision de 1974, notre seconde série d'interrogations portera sur la question de la datation et de la délimitation d'une inflexion dans une politique publique. Parfois tributaire de ce qu'impose la terminologie décisionnelle, le chercheur peut-il ainsi faire d'une circulaire, d'un seul texte, une césure clairement établie dans la conduite d'une politique publique ? À rebours d'une acception stratégiste de la notion de décision impliquant des acteurs rationnels en finalité et unanimes qui décident en connaissance de cause, en fonction d'objectifs précis et à partir d'une représentation claire d'un phénomène (qui existerait en tant que tel, en dehors des acteurs qui participent à sa construction sociale), dans quelle séquence historique plus longue doit-on réinscrire ce moment particulier ? Jusqu'où le chercheur doit-il « remonter » dans le temps pour expliquer « une » décision ? Quelle focale adopter, quels acteurs retenir et plus généralement, quels sont les processus, au long cours, qui au sein même de l'appareil d'État nécessitent d'être pris en compte pour expliquer « une » décision ? À l'inverse, le rappel des « effets de structure » ne risque-t-il pas de faire passer au second plan les logiques propres au « moment décisionnel », ce qui se joue dans les ultimes interactions précédant et rendant possible la décision ?

Dans la continuité de cette dernière question, notre troisième et dernière série d'interrogations portera enfin sur les enjeux liés à l'adoption en tant que telle de la décision et à sa légitimation publique. Dans quelle mesure la notion de décision n'efface-t-elle pas *a posteriori* l'ensemble des luttes internes au champ administratif et tout le travail opéré par une série de hauts fonctionnaires pour que cette décision soit mise en forme dans des « catégories suffisamment générales et politiques pour qu'elles fassent sens pour le ministre, la classe politique, les journalistes et autres faiseurs d'opinion ¹⁶ » ? Comment peut-on analyser les écarts importants entre la façon dont se justifie une décision dans l'entresoi bureaucratique et la manière dont elle est publiquement défendue ? Comment l'investissement des acteurs politiques et administratifs

16. Eymeri (J.-M.), « Frontières ou marches ? » Lagroye (J.), dir., *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 61.

autour de l'adoption de la décision peut-il contribuer à en faire un moment censé être signifiant aux yeux du grand public ? Dans quelle mesure le mot-écran de décision ne fournit-il pas enfin un récit commode mais inadapté pour décrire *après coup* une succession d'interactions, un travail de persuasion dont le cheminement, loin d'être rectiligne, peut parfois être incertain et justement indécis ?

« Fermer les frontières » en temps de crise : les limites de l'explication par le décideur rationnel

Pour l'historien censé rendre compte de la décision de 1974, il serait tout aussi légitime de préciser que cette décision du Conseil des ministres survient dix-huit mois après les circulaires Marcellin-Fontanet (en expliquant principalement « l'arrêt » par des logiques juridiques et administratives), huit mois après le « choc pétrolier » et l'annonce officielle d'un arrêt de l'immigration par le gouvernement allemand¹⁷ (en expliquant « l'arrêt » par un nouveau contexte économique et international), ou bien quelques semaines après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing et la nomination d'un nouveau secrétaire d'État aux travailleurs immigrés (en rattachant cette mesure à un contexte politique et électoral).

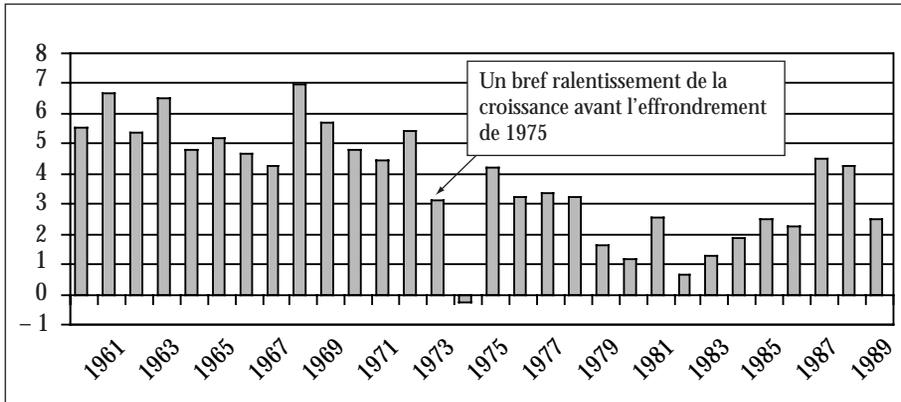
Parmi ces différentes remises en contexte possibles pour analyser cette décision un choix a été fait : on lit le plus souvent que le gouvernement français aurait pris la décision de fermer les frontières face à la crise économique naissante, en imitant la décision de ses voisins. Cette présentation des faits a notamment pour vertu de faciliter la mise en récit historique de cette période, surtout dans les manuels : souligner l'importance de « 1974 » permet de dater un changement dans les discours gouvernementaux et de produire dans le même mouvement un discours sur la mutation progressive des flux migratoires sans avoir à trancher sur les liens entre ces deux phénomènes¹⁸.

17. Décision du 23 novembre 1973.

18. Cette décision de 1974 est censée désigner à la fois une inflexion majeure des politiques migratoires et fournir une date limite théorique à l'existence de norias. Sur ce dernier point, il y aurait sans doute déjà beaucoup à dire. La thèse de Laure Pitti sur les ouvriers Renault par exemple montre bien qu'il y a une stabilisation dans ces usines de la main-d'œuvre ouvrière immigrée bien avant le regroupement familial officiel de 1975 qui consacre administrativement un phénomène massif qui est régulier depuis une décennie voire depuis les années 1950. Pitti (L.), *Ouvriers algériens à Renault-Billancourt de la guerre d'Algérie aux grèves d'OS des années 1970. Contribution à l'histoire sociale et politique des ouvriers étrangers en France*, thèse pour le doctorat d'Histoire sous la direction de R. Gallissot, Université de Paris VIII, 2002.

Dans ce type d'analyse, l'État est un acteur unique, cohérent et rationnel, comparable à l'État rationnel et unifié décrit dans le premier moment du modèle décisionnel proposé par Graham Allison¹⁹. La suspension provisoire de l'introduction de travailleurs étrangers serait l'action qui permettrait à l'État de maximiser les gains face à une menace, car cette mesure garantirait la préservation des intérêts économiques nationaux en temps de crise. Dans une telle perspective « penser tout ensemble » (les rapports de production, la politique économique, l'administration, « les hommes politiques », les patrons, les syndicats) semble possible et c'est là sans doute ce qui fait la force (de persuasion) des grilles d'analyse proposées par certains auteurs anglo-saxons tels que Gary Freeman²⁰. Ces modèles explicatifs des décisions en matière de politiques d'immigration sont capables d'embrasser de vastes ensembles sociaux sans véritablement rencontrer de problèmes théoriques et rhétoriques. Sur le plan de la croissance, l'année 1974 coïncide effectivement avec un premier infléchissement avant l'effondrement à venir de 1975. Sur le plan de l'évolution du chômage, l'année 1974 marque également un accroissement de quelques dixièmes de point (aux alentours de 3 %) avant une nette progression en 1975. Cette évolution progressive donnerait raison *a posteriori* aux dirigeants d'alors qui, voyant déjà le taux de chômage progresser depuis quelques mois (diagrammes n° 1 et 2), feraient prévaloir une logique de compensation nationale par anticipation de la crise de l'emploi à venir.

Diagramme n° 1
Croissance du PIB en France (en %)

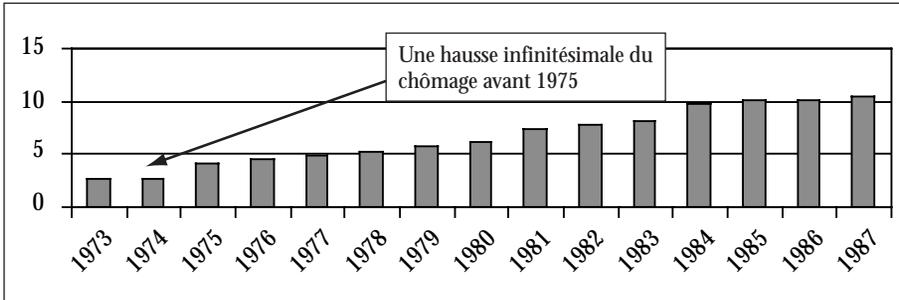


Source : World Development Indicators 1999, Banque Mondiale

19. Allison (G.), *Essence of decision : explaining the cuban missile crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

20. Freeman (G.), « Migration and the Political Economy of the Welfare State », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 1986, p. 51-63.

Diagramme n° 2
Taux de chômage en France



Source : OCDE, Eurostat

Expliquer dans des termes aussi généraux la décision-tournant de 1974 par la réaction subite d'un acteur rationnel face au ralentissement économique prête toutefois le flanc à une série de critiques épistémologiques.

Le principal reproche que l'on pourrait faire à cette approche est qu'elle conduit à réifier la notion de crise. En effet, le cloisonnement disciplinaire et la séparation entre science économique, sociologie et science politique instaurent ici tendanciellement la « conjoncture économique » en variable explicative globale et surdéterminante des politiques migratoires. Pourtant depuis bien longtemps les économistes ont appris à distinguer derrière le terme univoque de « crise » une infinie variété de situations, voire ont fait de la délimitation même des situations qui peuvent être qualifiées de « crise » un débat disciplinaire²¹. Or, sans prétendre ici décrire dans le détail ce qui caractérise la crise des années 1970, en comparaison des crises précédentes, précisons cependant que certains éléments vont totalement à l'encontre de l'idée que la suspension de 1974 serait une décision prise par des dirigeants en réaction « logique » face à la « crise économique ». En effet, la re-formulation d'enjeux économiques en enjeux politiques et la justification d'une suspension de l'immigration au nom de la « crise économique » n'ont pu se faire au nom de l'intérêt général qu'au prix d'une certaine « distorsion » de la réalité, et ce pour au moins trois raisons.

Premièrement, les différents secteurs sont rarement en crise au même moment et ces éventuelles difficultés ne les touchent pas véritablement de la même manière. Deuxièmement, certains secteurs ne trouvent pas dans le ralentissement de leur activité la justification d'un bouleversement de leur processus de production. Pour le formuler autrement, « la crise » n'affecte pas tous les secteurs économiques dans un sens qui justifierait spontanément le fait de ne plus avoir recours

21. Voir sur ce point les travaux de Dominique Lévy, par exemple. <http://www.jourdan.ens.fr/levy/indexus.html>.

à la main-d'œuvre étrangère. Au contraire certains secteurs, comme l'automobile dans les années 1970 par exemple, ont pu longtemps conserver une chaîne de production incluant un grand nombre d'immigrés et une main-d'œuvre peu qualifiée « à cause » de la crise. La récession économique peut, en effet, empêcher le dégagement de ressources suffisantes pour transformer les procédés de fabrication. Ainsi, malgré la « fermeture » officielle des frontières et la « crise » économique, l'industrie Peugeot de Sochaux procède au recrutement, sous contrôle de l'ONI de 382 ouvriers italiens²² en septembre 1974. Au même moment, USINOR réclame 150 ouvriers marocains pour les mines de Longwy afin de pallier le départ à la retraite de 167 mineurs français. Au total, près de 1076 demandes de dérogations pour des contrats sont adressées au secrétariat d'État aux Travailleurs immigrés entre juillet 1974 (date officielle de la suspension) et octobre 1976²³. Il faut donc sans doute sans cesse garder à l'esprit cet extrême éclatement des positions. Selon les secteurs, et à l'intérieur même des secteurs selon la taille des entreprises, leur position dans la branche, mais aussi selon leurs ressources financières et l'intérêt porté par ses dirigeants à l'amélioration de la productivité, le recours à la main-d'œuvre immigrée semblait plus ou moins une impérieuse nécessité pour certaines entreprises privées et publiques en 1974.

Troisièmement, tous les acteurs politiques, patronaux ou syndicaux, n'ont pas la même capacité à nommer la crise et ne font pas de l'adoption d'une décision en matière d'immigration un enjeu nécessitant un investissement équivalent selon leurs positions. Pour certains secteurs, la main-d'œuvre immigrée représente un enjeu, pour d'autres non. À l'intérieur d'un même secteur, selon la taille de l'entreprise et la position occupée, les avis concernant l'immigration peuvent aussi varier. L'exemple du secteur du bâtiment est à ce titre particulièrement éclairant : seuls certains leaders de cette filière ont un intérêt objectif à un arrêt de l'immigration. Dans cette branche, on peut même considérer que l'immigration est un enjeu de luttes, dans la mesure où un « arrêt de l'immigration » permettrait de disqualifier les entrepreneurs ayant recours à des procédés de production moins modernes, incluant une main-d'œuvre nombreuse et peu qualifiée²⁴. Dans le secteur du bâtiment comme dans bien d'autres, seules les entreprises qui ont les moyens de recourir à des procédés de fabrication différents peuvent avoir un intérêt social à un arrêt de l'immigration, dans la mesure où une telle décision ne peut que contribuer à asseoir leur domination économique sur leur secteur et écarter d'éventuels *outsiders*.

En résumé, la décision de 1974 n'est pas une décision allant spontanément dans le sens des intérêts patronaux car les secteurs économiques ne sont pas

22. CAC 1988 0084, art. 221.

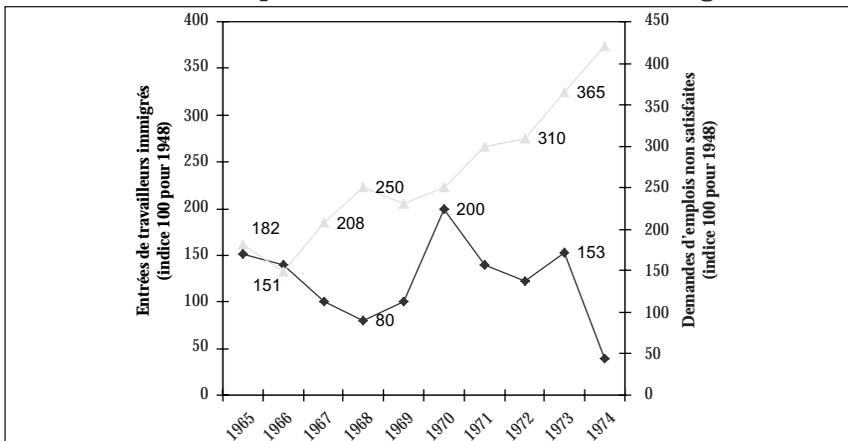
23. Seules les demandes concernant l'introduction de plus de trois travailleurs immigrés ont été comptabilisées par les services et transmises au secrétariat d'État pour les soumettre à décision.

24. Sur ce point cf. Campinos (M.), *Emploi et gestion de la main-d'œuvre dans le BTP, Mutations de l'après-guerre à la crise*, Dossier du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, 34, 1984 et les discussions du congrès Deauville de 1971 organisé par les entrepreneurs du bâtiment.

tous en crise au même moment, ils ne sont pas tous touchés de la même façon par la récession et celle-ci n'induit pas forcément que chaque entreprise ait un intérêt à la fermeture des frontières.

Enfin, un dernier élément décisif va, une fois de plus, à l'encontre de l'idée que la suspension de l'immigration serait une décision rationnelle en finalité prise uniquement au regard d'attendus économiques ou afin de favoriser les travailleurs français : le gouvernement et particulièrement les agents du ministère des Finances et du ministère du Travail connaissaient le caractère structurel de l'immigration depuis 1960 et la segmentation importante du marché du travail. Depuis quinze ans « une non substituabilité tendancielle ²⁵ » des travailleurs français aux travailleurs immigrés induit une situation paradoxale : toute augmentation du chômage ne se traduit plus par une diminution de l'immigration. Les personnes sans-emploi ne peuvent (ou plutôt ne veulent, si l'on en croit la terminologie gouvernementale sur la revalorisation du travail manuel) reprendre les postes occupés par les travailleurs immigrés et certains secteurs dépendent étroitement de l'arrivée continue de travailleurs étrangers. L'arrêt de l'immigration ne peut donc, à cet égard, qu'encourager une augmentation nette du nombre de demandes de travail non satisfaites ; ce qui ne manque pas de se produire dès l'annonce officielle de la suspension (diagramme n° 3).

Diagramme n° 3 :
Demandes d'emploi non satisfaites et arrêt de l'immigration



Sur ce diagramme qui prend pour indice 100 le nombre d'entrées de travailleurs étrangers et le nombre d'emplois non satisfaites en 1948, on perçoit comment la décision de 1974 se traduit par une évolution opposée subite de ces deux variables.

D'après les données proposées par C. Mercier, *Les déracinés...*, op. cit., p. 167.

25. Mercier (C.), *Les déracinés du capital : immigration et accumulation*, Lyon, PUL, 1977, p. 171.

Si l'explication par « l'économie » a pour vertu de simplifier la mise en récit des politiques d'immigration françaises dans les précis ou les manuels, la décision de 1974 ne peut donc pas être analysée uniquement comme une réaction rationnelle en finalité face à « une crise générale ». En effet, un contexte défavorable pour un secteur ne peut être qualifié de « crise » par le pouvoir politique que par un basculement de sens, par un changement de registre (dépassant l'intérêt privé particulier pour défendre l'intérêt général) qui ne semble aller de soi qu'*a posteriori*, nous rappelant ainsi que le « rôle essentiel des porte-parole est de nommer la crise, de désigner des responsables, de proposer des solutions ²⁶».

En raison de la succession d'arbitrages entre des intérêts parfois contradictoires qu'elle suppose, la décision de 1974 nécessite d'être analysée à partir des pratiques des acteurs qui l'ont portée et promue au sein de l'État. Si on s'intéresse ainsi aux rapports entre des groupes sociaux et non simplement au seul produit de l'actualisation permanente de différents rapports de force qui se cristallisent ponctuellement par exemple dans une circulaire, donnant à croire à un observateur extérieur que l'on « bascule » dans une nouvelle période, la décision de 1974 doit alors également d'être réinscrite dans une temporalité plus longue, prenant en compte les transformations sociales propres à l'appareil étatique sur plusieurs décennies. C'est sur ce point qu'une approche socio-historique, en réintroduisant le rôle des fonctionnaires-gouvernants, peut potentiellement expliquer comment une décision a pu être prise à partir d'une universalisation à la fois de cet « état de crise » et d'un idéal de restriction des flux migratoires. C'est cependant aussi à ce stade que se pose alors la question de la focale pertinente pour expliquer une décision. Ce problème – qui revient à limiter à un certain seuil la portée d'un raisonnement constructiviste – ne se pose pas pour des grilles d'analyse mettant en scène « un acteur rationnel » face à l'économie.

« De quand date la décision de 1974 ? »

Si on se propose de dépasser l'explication du choix rationnel face à la conjoncture, une des solutions est alors bien sûr de réinscrire la décision de 1974 dans une chronologie plus longue et plus complexe et d'analyser ce qu'elle doit à des rapports sociaux qui se tissent quotidiennement au sein de l'État. Mais se pose alors un autre problème épistémologique. Jusqu'où remonter dans le temps pour expliquer une décision ? Quelle focale adopter et comment délimiter et limiter cette approche archéologique ? D'un côté, les acquis de la sociologie de l'État et de l'analyse des politiques publiques nous invitent à considérer qu'une décision comme celle de 1974 est le produit d'une série de

26. Noiriel (G.), « Préface », Bonnafous (S.), *L'immigration prise aux mots*, op. cit., p. 10.

transformations de fond. D'un autre côté, essayer de remonter dans le temps afin d'y retrouver des décisions similaires et une inflexion des politiques d'immigration dans un sens restrictif pourrait nous conduire à une régression *ad infinitum*.

Toute réponse à ces questions suppose des choix méthodologiques qui nécessitent d'être justifiés. Dans notre cas, cette réflexion sur la décision de 1974 prend place dans le cadre d'une recherche plus générale sur les hauts fonctionnaires en charge de l'immigration s'étant fixée comme point de départ les années 1960 et l'achèvement de la décolonisation. À partir notamment d'un travail prosopographique issu de différentes sources (dossiers de carrières, bottins administratifs, *Who's Who*) et portant sur les trajectoires de près de 1 200 hauts fonctionnaires, l'analyse de cette décision est liée à une réflexion plus générale sur ses fondements sociaux, sur les transformations propres à l'appareil bureaucratique entre 1962 et 1982. Depuis cette perspective, la décision prise en conseil des ministres semble alors s'inscrire dans la continuité d'une transformation profonde de l'administration des étrangers, elle semble impliquer une série d'acteurs au profil singulier et dissonant comparé à la période précédente.

La décision de 1974 comme conséquence de l'ennoblissement structurel d'une catégorie d'action publique

L'analyse des soubassements sociaux de l'administration des étrangers permet de combler un des points aveugles des approches analysant la décision de 1974 sans procéder à une sociologie des acteurs qui l'ont portée : l'universalisation d'un discours de contrôle au nom de l'intérêt général et l'intégration de ce discours à l'offre politique n'ont pu être réalisées que dans la mesure où des fonctionnaires-gouvernants disposaient d'un intérêt objectif et surtout de la légitimité nécessaire pour convoquer un « discours de crise » et assumer la publicisation d'une telle décision auprès de différents publics.

Les résultats statistiques et le travail sur archives permettent, en effet, de comprendre que la décision de 1974 est portée au sein de l'État par une série d'acteurs « arrivés » relativement récemment dans le secteur de l'immigration. Comme le prouvent une série de travaux antérieurs, depuis son émergence sous la III^e République et au moins jusqu'aux années 1950, l'administration en charge des étrangers a toujours été un espace de relégation. Souvent le premier concerné par les soucis obsédants d'économie budgétaire, ce secteur est toujours resté marqué par la faible qualification des agents assignés à ces tâches²⁷. Analysant l'administration des étrangers des années 1950, Alexis Spire décrit avec un ton similaire toute l'ambiance particulièrement bureaucratique qui

27. Bonnet (J.-C.), *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, PUL, 1976.

règne autour du traitement des demandes de cartes de séjour, toute cette pesanteur d'un travail administratif fait de circulaires, de tampons, d'un pouvoir discrétionnaire délégué aux soutiers des politiques publiques²⁸.

Au début de la décennie 1960, cet état de fait reste encore vrai y compris pour les postes de direction. Les hauts fonctionnaires en charge de l'immigration sont bien souvent des fonctionnaires dont on pourrait dire qu'ils ont « réussi » : entrés sur concours de rédacteur, ils ont gravi les échelons hiérarchiques. Ils ont fait toute leur carrière dans un même ministère et bien souvent dans le seul secteur de l'immigration. Il est possible que certains agents restent en poste dix, vingt, voire trente ans dans la même sous-direction, et ce aussi bien à l'Intérieur qu'au Travail²⁹.

Si la décision de 1974 est prise en conseil des ministres et non dans la confidentialité des bureaux d'administration centrale, c'est bien parce que ce type de profil très spécialisé est complètement disqualifié par l'arrivée d'agents au profil nouveau, à commencer par des hauts fonctionnaires diplômés de l'ENA qui investissent massivement le secteur à compter de la fin des années 1960³⁰. Cette arrivée massive d'énarques est transversale et ne concerne pas que l'immigration mais elle a plusieurs conséquences immédiates sur l'administration des étrangers. Tout d'abord, elle bloque la carrière des anciens rédacteurs qui ne pourront que difficilement passer sous-directeur. Ensuite, elle facilite l'investissement d'acteurs au capital social incomparablement plus important que celui des rédacteurs de la période antérieure, des acteurs beaucoup plus proches du pouvoir politique et qui de ce fait seront les rédacteurs effectifs des notes préparatoires à l'adoption de la décision de 1974³¹. Enfin, comme le laissent transparaître les appréciations des supérieurs sur les dossiers de carrière, elle transforme aussi profondément les savoir-faire et les façons de travailler au sein même des bureaux. Elle favorise notamment une utilisation du droit beaucoup plus instrumentale au détriment d'une « application tatillonne » qui se trouve soudainement dévalorisée.

Du point de vue d'une socio-histoire de l'État, la suspension de 1974 a également été rendue possible par le processus de décolonisation qui est allé de pair avec un important redéploiement des agents en poste dans les colonies et s'est traduit par une recomposition administrative à grande échelle. Les modes de

28. Spire (A.), *Étrangers à la carte*, Paris, Grasset, 2005.

29. On pourrait citer pour exemple la trajectoire de Jean S., né en 1922 à Paris, titulaire d'une licence en droit et qui entre en tant que rédacteur en 1945 à l'Intérieur dans la direction des Étrangers et des passeports ; il devient administrateur civil en 1963 et ne devient sous directeur qu'en 1982 après 37 ans de bons et loyaux services.

30. En 1977, environ 40 % des directeurs, sous-directeurs et chefs de bureau liés de près ou de loin à l'administration des étrangers (tous ministères confondus) ont fait l'ENA, contre seulement 5 % environ en 1964.

31. Le texte de la circulaire lui même est rédigé par Pierre G., énarque, administrateur civil entré à la DPM en 1972.

reconversions ont été multiples, presque différents pour chaque corps et ont eu des conséquences complexes sur le fonctionnement de l'État français³². Une partie de ces agents s'est effectivement reconvertie sur l'immigration notamment les agents liés à la gestion de la décolonisation algérienne qui, souvent proches du pouvoir politique, disposaient pour certains de suffisamment d'influence pour obtenir l'extension des prérogatives des institutions créées dans le sillage du plan de Constantine (Sonacotral, Fonds d'action sociale) à tous les « étrangers »³³. La décolonisation a également préparé le terrain à la décision de 1974 dans la mesure où elle a changé l'appréhension par les agents de l'État des anciens colonisés résidant sur le territoire métropolitain. Ces derniers disposaient jusque là et pendant les premières années qui suivirent la décolonisation d'un statut de circulation particulier. Ils deviennent progressivement des étrangers dont il conviendrait d'encadrer les déplacements. Ce basculement d'un régime juridique à un autre entraîne la mobilisation de nouveaux services administratifs et multiplie les cas où les agents diplomatiques ont à intervenir sur l'immigration³⁴.

Enfin, la décision de 1974 a sans nul doute également été rendue possible par l'arrivée au ministère des Finances d'une nouvelle cohorte de « gestionnaires » formés à la science économique et non plus à l'économie politique. Convertis aux nouvelles techniques de rationalisation des choix budgétaires, ils imposent progressivement leur point de vue sur l'immigration dans les discussions interministérielles. Au sein de certaines institutions dépendantes du ministère des finances (comme la Caisse centrale de coopération économique), la question de l'immigration pouvait au cours de la décennie 1960 être plus largement liée à des enjeux de coopération ou d'influence politique dans l'ancien Empire. À compter de la décennie 1970, la politique d'immigration se trouve arrimée, au ministère des Finances, à une réflexion plus générale sur la stabilité monétaire et le maintien des équilibres économiques (budgétaires, sur le marché du travail, au niveau des prix, des salaires...). Par l'usage extensif de son droit de *veto*, le représentant de la direction du Budget au conseil d'administration du Fonds d'action sociale participe activement désormais à la délimitation de ce qui relevait précédemment d'un champ d'action sociale en faveur des immigrés. Une place différente est dès lors donnée aux enjeux migratoires dans les relations économiques – une place qui légitime une politique budgétaire restrictive et surtout un contrôle des introductions de travailleurs non qualifiés sur le marché du travail.

32. Dubois (V.), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

33. Voir sur ce point le dossier du numéro 76 de la revue *Politix* (« La colonie rapatriée »).

34. Laurens (S.), « L'immigration une affaire d'États : conversions des regards sur les migrations algériennes (1961-1973) », *Cultures & conflits*, 1, 2008.

En définitive, ces transformations sociologiques fournissent les conditions sociales de possibilité à la décision de 1974. Des agents de l'État, en situation de « dire » l'intérêt général, ont endossé, dès la fin des années 1960, l'idée d'une « nécessaire » limitation de l'immigration. Ils ont contribué à imposer auprès du pouvoir politique une grille de lecture qui privilégie la logique de « contrôle » et de limitation des entrées de travailleurs étrangers au détriment de la satisfaction immédiate des demandes d'emploi. Ces hauts fonctionnaires occupent une place singulière au sein du champ du pouvoir, à la charnière de l'administratif et du politique. En privilégiant certains acteurs patronaux au détriment d'autres, ils ont intégré le discours sur la sous-qualification de certains secteurs industriels dans un argumentaire plus général faisant de l'immigration *un problème* tout autant économique que social et nécessitant une prise en charge du pouvoir politique.

La décision de 1974 comme sous-produit de l'émergence d'une « avant-garde » administrative

Cette émergence d'une avant-garde administrative susceptible de mettre en alerte le pouvoir politique est un préalable nécessaire à l'adoption en conseil des ministres de la décision de 1974. Loin de l'idéal neutre du fonctionnaire « passif », ces hauts fonctionnaires notamment ceux de la direction de la Population et des migrations retraduisent désormais dans un langage « audible » par le politique les préoccupations propres à leurs administrations. Ces derniers s'investissent dans un rôle qui dépasse la simple transmission de problèmes logistiques rencontrés par les *agents intermédiaires*. Non seulement ils « désingularisent » leur position en tentant de convaincre leurs interlocuteurs politiques, mais ce faisant, ils contribuent à faire de « l'immigration » une question qu'il conviendrait pour le pouvoir politique de prendre en charge afin de ne pas encourir une « crise grave ». Les relevés des réunions interministérielles témoignent de ce changement de ton, de cette mise en alerte progressive qui converge avec le discours historiquement restrictif du ministère de l'Intérieur³⁵.

Ces transformations de fonds prennent place sur plusieurs années, ce qui explique que l'adoption de la décision de 1974 s'effectue dans une continuité de décisions restrictives (circulaire Schumann de 1968³⁶, circulaire Marcellin-Fontanet de 1972...). Sous cet angle, cette mesure apparaît comme le produit d'un travail de persuasion mené par une série de hauts fonctionnaires auprès du pouvoir politique. Parmi ces acteurs, le nouveau DPM nommé en 1974, André Postel-Vinay, apparaît comme un des artisans principaux de la suspension de l'immigration. Sa trajectoire est caractéristique des transformations de l'administration des étrangers qui ont rendu possible l'adoption de cette décision.

35. Parmi les différents ministères, le ministère de l'Intérieur est sans doute celui au sein duquel l'intérêt des agents administratifs à une limitation des entrées et à un contrôle accru du séjour est historiquement le plus continu. Blanc-Chaléard (M.-C.), Douki (C.), Dyonnet (N.), Milliot (V.), *Police et migrants – France 1667-1939*, Rennes, PUR, 2001.

36. Circulaire durcissant les conditions de régularisation *a posteriori* des travailleurs étrangers entrés sans titres valables.

André Postel-Vinay : de l'inspection des finances à l'immigration

Fils et petit-fils de polytechnicien, né en 1911, reçu au concours d'inspecteur des Finances en 1938, membre du réseau résistant « Pat O Leary », André Postel-Vinay a une trajectoire similaire à une génération de hauts fonctionnaires qui, ayant connu la seconde guerre mondiale et s'y étant le plus souvent illustré, va venir nourrir la « filière résistante » des hauts fonctionnaires appelés à la Libération à occuper des postes de premier plan en administration centrale, dans les cabinets ministériels et les gouvernements³⁷. Resté célèbre pour son évasion spectaculaire par la fenêtre de la section allemande de l'hôpital Saint Anne à Paris en 1942, André Postel-Vinay est affecté au cabinet civil du général de Gaulle à Londres en novembre 1942³⁸. En 1943, ce dernier le nomme directeur général adjoint de la Caisse centrale de la France libre puis en février 1944, à Alger, directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer transformée à la Libération en Caisse centrale de coopération économique (CCCE).

Situé à un poste « stratégique », en lien à la fois avec le cabinet du ministre des Finances, les entrepreneurs coloniaux puis les gouvernants des États indépendants, il s'investit tout au long des années 1950 et 1960 dans bon nombre de projets caritatifs liés aux domaines d'action de cette institution : présidence d'associations de foyers de travailleurs migrants (AFTAM) ou d'étudiants immigrés (AES), participation à l'association France-Algérie... Il se reconvertit peu à peu dans le champ de l'immigration à compter des années 1970.

Après un éphémère passage à la présidence de la COB³⁹, André Postel-Vinay rédige plusieurs rapports sur les logements des travailleurs immigrés transmis directement au président de la République⁴⁰. Grâce à des liens tissés lors de son passage à la CCCE (et grâce au soutien de Georges Gorse, également ancien résistant, ancien ambassadeur de France en Algérie, également membre de l'association France Algérie et alors ministre du Travail), André Postel Vinay se porte candidat en 1974 au poste de directeur de la Population et des migrations. Depuis les canons de la haute fonction publique, il s'agit là sans doute d'un transfert improbable, d'un acte de « déchéance » volontaire⁴¹ qui ne peut s'expliquer que si l'on prend en compte les évolutions structurelles décrites (à la fois ennoblissement des postes en lien avec

37. Dogan (M.), « Filières pour devenir ministre », *Pouvoirs*, 36, 1986.

38. Postel-Vinay (A.), *Un fou s'évade – Souvenirs de 1941-1942*, Paris, Éd. du Félin, 1997, p. 199.

39. Entretien biographique d'André Postel-Vinay avec Agathe Georges-Picot [entretien n° 15, cassette n° 21, enregistré le 23 juin 1989, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEEF)]. Selon ses propres propos, André Postel-Vinay est nommé en 1972 président de la Commission des opérations de bourse (COB), poste prestigieux s'il en est mais proche du placard doré tant les fonctions du directeur de la COB sont en grande partie honorifiques.

40. Entretien biographique d'André Postel-Vinay avec Agathe Georges-Picot [entretien n° 16, cassette n° 22, enregistré le 27 juin 1989]. Le président de la COB remet traditionnellement chaque année un rapport des activités boursières au président de la République. Lors de la remise du rapport de l'année 1973 en mains propres à G. Pompidou, A. Postel-Vinay remet dans le même mouvement un rapport sur les travailleurs immigrés.

41. *Ibid.* Selon les propres termes d'André Postel-Vinay.

l'immigration et mise à l'écart d'acteurs qui portaient une autre perception des rapports avec les colonies au sein du ministère des Finances). Que ce soit en tant que DPM ou en tant que secrétaire d'État à l'Immigration, il défend le même leitmotiv d'une politique d'immigration restrictive et une vision nouvelle des rapports Nord / Sud où la question des travailleurs immigrés devrait, avant toute chose, être connectée à l'aide au développement. Il est nommé par Valéry Giscard d'Estaing au poste de secrétaire d'État à l'Immigration en juillet 1974 dans le premier gouvernement Chirac. Alors que sa nomination avait été largement médiatisée, il démissionne au bout de quelques semaines, battu au terme d'un arbitrage ministériel en septembre 1974. À compter de cette démission, André Postel-Vinay se concentrera alors surtout sur ses fonctions officielles dans différentes associations. Il prend notamment position contre les lois Bonnet-Stoléro à compter de 1979⁴² et intervient à plusieurs reprises dans le secteur du co-développement. Il décède en 2007.

Les archives renferment, en effet, un nombre impressionnant de notes qui témoignent de ce travail de mise en alerte opéré par André Postel-Vinay auprès du pouvoir politique au début de la décennie 1970. Dès sa nomination au poste de secrétaire d'État, celui-ci défend, dans la continuité de ses prises de position antérieures, l'idée d'une nécessaire réorganisation de l'administration des étrangers et d'une hausse de l'action sociale en faveur du logement et en direction des travailleurs immigrés.

La trajectoire d'André Postel-Vinay illustre à quel point la décision de 1974 est le produit d'un travail de sensibilisation permanent réalisé auprès d'une série de dirigeants politiques. L'arrivée de hauts fonctionnaires dans un secteur administratif jusque-là relégué a rendu désormais possible des connexions entre différents mondes sociaux et notamment entre une partie des dirigeants du patronat français et la haute fonction publique. Sous cet angle, la décision de 1974 est rendue possible par la mise en suspens ou tout du moins la conciliation entre différents intérêts contradictoires par ces acteurs.

Des acteurs qui portent la décision et parviennent à contourner des contradictions structurelles

Si on réinscrit ainsi la décision de 1974 dans ce qu'elle doit à ces transformations de fond de l'appareil bureaucratique, cette dernière n'apparaît plus comme un simple sous-produit du « Choc pétrolier » ou de la « crise ». Suivre « pas à pas » la trajectoire d'André Postel-Vinay rend visible dans quelle mesure cette dernière a nécessité l'investissement d'une série d'agents de l'État auprès

42. Dispositifs durcissant simultanément les possibilités de renouvellement des titres de séjour et proposant aux travailleurs étrangers une « aide au retour ». Postel-Vinay (A.), « La loi Bonnet et le projet Stoléro », *Hommes et Migrations Documents*, 996, 1980.

de différents publics. La décision de 1974 est rendue possible notamment grâce à un travail de conciliation effectué en direction du CNPF et d'une partie des représentants patronaux. En effet, si les syndicats de travailleurs défendent l'adoption d'une telle mesure depuis plusieurs mois⁴³, l'organisation patronale reste, quant à elle, beaucoup plus réservée. Les archives orales du ministère des Finances permettent de se faire une idée plus précise de la façon dont a été contournée l'opposition patronale à cette décision. Afin de prendre rendez-vous avec François Ceyrac, président de la confédération patronale, l'inspecteur des Finances André Postel-Vinay contacte un de ses anciens camarades résistants, devenu avec le temps président des usines Renault :

« Alors quasiment tout de suite [après ma nomination comme secrétaire d'État], je me suis occupé de cette question de l'interruption de l'immigration légale. Et je n'ai pas voulu malgré tout le proposer au gouvernement sans avoir pris contact avec le patronat français, – il faut tout de même au moins s'informer, même si ensuite on n'est pas d'accord. Et, j'ai pris contact avec Ceyrac, qui devait être le président du CNPF à l'époque, par l'entremise de Verniez-Pailliez que je connaissais depuis la Résistance et qui était alors président de la régie Renault et nous avons eu un dîner tous les trois où nous avons parlé de ces problèmes. Et j'ai été tout à fait surpris parce que je m'attendais à une certaine résistance de la part de Ceyrac, ou à des objections, ou à me dire : "Écoutez, réfléchissons, n'allons pas trop vite". Pas du tout. Pas du tout. Il m'a dit : "Vous avez parfaitement raison, la situation d'ailleurs à mon avis au point de vue économique va devenir plus difficile, nous allons avoir des problèmes de chômage, en outre, cette politique de laisser-aller est déraisonnable, et je suis d'accord avec vous il faut faire cette opération". Remarquez que comme je suis tout de même très prudent malgré une certaine folie, je n'ai pas voulu parler d'interruption tout de suite, et je pensais bien d'ailleurs qu'il ne fallait pas interdire sans expérimenter, donc il s'agissait d'une interruption des entrées autorisées pendant trois mois, après quoi on verrait. En outre pendant trois mois, cela allait coller avec une période de vacances qui ne serait probablement pas une période spécialement dynamique, et j'ai pensé qu'on pouvait faire cette expérience et qu'on verrait bien ensuite s'il fallait ajuster. »

Entretien biographique n° 15 réalisé par le CHEEF avec A. Postel-Vinay en 1989.

Ainsi, au terme du processus d'ennoblissement décrit précédemment, une série de contradictions peuvent désormais être levées. Les connexions entre grand patronat et administration des étrangers empruntent désormais les chemins existant entre haute fonction publique, grands corps de l'État et patronat, ainsi que les anciennes amitiés nées de la Résistance. De ce dîner entre des grands patrons et un inspecteur des Finances (tous trois diplômés de l'École

43. Le 26 septembre 1973, FO a notamment appelé à la suspension de l'immigration.

libre des sciences politiques) découle *in fine* une forme d'unanimisme autour d'une suspension provisoire de l'immigration. Cet unanimisme qui rend possible la décision de 1974 a deux sources.

Premièrement, en sollicitant les réseaux issus de la résistance, le secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés contacte les très rares responsables du CNPF qui sont favorables à un arrêt de l'immigration, des « hommes isolés » pour reprendre l'expression de Marie-Claude Henneresse⁴⁴ mais influents au sein d'une confédération patronale très divisée. Cette interpositionnalité au sein du champ du pouvoir, ces solidarités résistantes instituées en véritables réseaux d'influence ont ainsi un effet induit qui va dans le sens des idées défendues par André Postel-Vinay. François Ceyrac est sur ce point proche des idées d'Yvon Chotard (ancien président du Centre français du patronat catholique, ancien membre du réseau résistant Alliance) et de Jean Neidinger (responsable du CNPF lui aussi favorable à un arrêt). Alors que depuis des années « le CNPF s'oppose à toute décision concrète⁴⁵ », le secrétaire d'État consulte (peut-être même sans effectivement le savoir) les rares porte-parole autorisés du patronat qui plaident au sein de la confédération patronale en faveur d'un arrêt de l'immigration.

Deuxièmement, cet unanimisme est d'autant plus facile à obtenir que le secrétaire d'État défend l'idée « d'une suspension provisoire », « pendant les mois d'été », là où l'augmentation du chômage au cours de l'année 1975 va rendre extrêmement difficile par la suite l'annonce publique d'une éventuelle reprise de l'immigration. Dans les coulisses, cette contradiction entre les besoins des entreprises et les nécessités du jeu politique se gère, dans les mois qui suivent juillet 1974, par l'octroi de dérogations mais dès que la mesure de suspension est annoncée, des dissensions apparaissent au sein du CNPF. Comme le décrit Marie-Claude Henneresse « en certains cas, le handicap causé aux industriels [par l'arrêt de l'immigration] était véritablement sérieux ; parfois même, la survie d'une entreprise était en jeu, car elle ne pouvait plus honorer ses contrats, faute de main-d'œuvre. Des secteurs entiers avaient encore besoin d'immigrés⁴⁶ ». Cette onction patronale à un arrêt de l'immigration ne peut donc se faire que dans cette configuration particulière où des affinités électives (dont on devine ce qu'elles doivent à des trajectoires analogues et un passé résistant commun), rendent une convergence possible entre intérêts de l'administration et discours patronal⁴⁷.

44. Henneresse (M.-C.), *Le patronat et la politique française d'immigration (1945-1975)*, Thèse pour le doctorat de Science Politique sous la direction de A. Grosser, IEP Paris, 1979. p. 265.

45. Weil (P.), *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration (1938-1991)*, Paris, Gallimard, 1991. p. 73.

46. Henneresse (M.-C.), *Le patronat français...*, *op. cit.*, p. 431.

47. *Ibid.*, p. 390. (notamment sur les oppositions entre Michel Massenet et François Ceyrac entre 1967 et 1972).

En définitive, la décision de 1974 a été rendue possible par des transformations structurelles de l'administration des étrangers. Ces transformations ont à la fois ennobli cette catégorie d'action publique mais ont aussi contribué à la convergence d'une série d'acteurs disposant de suffisamment de capitaux pour disposer de l'oreille du pouvoir politique et des acteurs patronaux. Cette décision ne peut sous cet angle être expliquée que dans la mesure où elle est réinscrite dans une chronologie plus longue, et où sont analysés ses fondements sociaux. Une telle réinscription permet alors de dépasser les explications de type macro-économique qui restent trop générales pour expliquer comment ont pu être dépassées un certain nombre de contradictions et effectués un certain nombre d'arbitrages. Mais une telle déconstruction de la décision ne doit pas pour autant conduire à sous-estimer ce qui se joue dans le moment décisionnel. Elle ne doit pas empêcher d'analyser dans le même temps les stratégies d'investissement de la décision par les acteurs politiques et administratifs.

Promouvoir « la décision pour la décision »

La terminologie décisionnelle occulte tendanciellement toutes les interactions indéçises et le travail de légitimation nécessaire pour qu'une mesure apparaisse « logique » et conforme à l'intérêt général. Elle peut également faire passer au second plan l'intérêt qu'ont certains agents à ce qu'une décision soit adoptée publiquement et que puisse être mise en scène une capacité à « décider » et donc une capacité supposée à influencer le cours des événements. Dans le cas de la décision de 1974, il apparaît, en effet, que « l'aspect spectaculaire » d'une « fermeture des frontières » annoncée à la sortie du Conseil des ministres a été recherché en tant que tel par les acteurs qui l'ont promue. L'annonce d'une suspension en tant que moment d'annonce solennel a été véritablement un enjeu et un objet d'investissement pour les promoteurs d'une politique d'immigration restrictive. Un travail de persuasion aux résultats longtemps indéçis a été mené afin de parvenir à la proclamation d'une mesure censée être signifiante aux yeux du grand public. Une analyse des interactions internes à l'État permet de restituer dans quelle mesure la forme même de la décision a pu être un objet de discussion et rend visible la dissociation qui existe entre la légitimation interne et la légitimation publique de celle-ci.

Défendre la décision au nom de son « effet spectaculaire », des « problèmes de logement » et d'un éventuel « nouveau mai 68 »

La décision de 1974 a été prise publiquement au nom des risques de chômage à venir, mais l'économie des arguments échangés au sein de l'État est tout autre. Les notes ne visent pas tant à obtenir l'accord du gouvernement pour une politique restrictive afin de défendre les travailleurs nationaux qu'à convaincre de la nécessité de prendre une décision publique et médiatique. Deux notes écrites à quelques semaines d'écart par André Postel-Vinay éclairent sur les

arguments qui sont alors recevables pour remporter l'adhésion du gouvernement. À leur lecture, il apparaît très clairement que la crise économique est alors loin d'être l'argument principal.

La première note est rédigée une dizaine de jours après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing et trois jours après sa nomination au poste de secrétaire d'État⁴⁸. Elle reprend des éléments déjà présents dans des notes rédigées lorsque ce dernier est en poste au sein de la Caisse centrale de coopération économique⁴⁹ ou de la DPM. L'éventualité d'un arrêt de l'immigration n'y est pas encore présentée comme une option envisageable. Sans doute dans la première note rédigée quelques jours après sa nomination, le nouveau secrétaire d'État n'espère-t-il pas alors pouvoir emporter une décision nette sur l'arrêt des flux. Encouragé par des discussions préalables avec des conseillers du président, celui-ci impose toutefois progressivement son point de vue :

« [...] Notre société instable et troublée pourrait fort bien périr d'un *nouveau mai 68*, s'il était soutenu par une masse suffisante de travailleurs étrangers. [...] Les flux migratoires en provenance du Tiers-Monde vont avoir tendance à grandir dans des proportions considérables : ils risquent de s'amplifier à la mesure des déséquilibres démographiques et des écarts de niveaux de vie qui s'aggravent entre les pays pauvres et les pays riches. [...] *La pression des intérêts des entreprises est trop forte* : dans la situation présente, il est trop commode, pour une entreprise de résoudre certains de nos problèmes en faisant venir, à peu de frais des Nord-africains, des Portugais ou des Turcs, sans avoir à se soucier des charges que cette immigration crée pour la collectivité. [...] Il faut que ces errements finissent [...]. Cette note a été écrite en faisant volontairement abstraction de la conjoncture économique et des craintes que l'on peut avoir sur l'évolution prochaine du marché du travail. Cet oubli volontaire se justifie par le fait que *le problème de l'immigration est en lui-même un problème* très grave et qui peut désormais évoluer dangereusement et vite, *même en l'absence de chômage*. [...]»⁵⁰ »

On le voit dans cette première note, l'argument de l'emploi est loin d'être l'argument principal. L'arrêt de l'immigration ne se justifie pas principalement par le chômage et par la situation économique. Les arguments qu'avance le secrétaire d'État sont surtout liés aux déséquilibres démographiques avec les pays du Tiers-Monde ou à la « crainte d'un nouveau mai 68 ». La note se termine même en précisant que « le problème de l'immigration est un problème très grave », et ce « même en l'absence de chômage ».

48. CAC 1986 0269, art. 7. Note rédigée le 31 mai 1974 à l'attention du ministre du Travail et peut-être également transmise au président de la République mais nous n'avons sur ce point aucune indication.

49. Postel-Vinay (A.), *Réflexions sur l'aide française*, note confidentielle adressée au président de la République et au Premier ministre, novembre 1972.

50. CAC 1986 0269, art. 7. Note du 31 mai 1974 d'André Postel-Vinay intitulée « Pour une politique d'immigration ».

En prévision du comité restreint du 2 juillet 1974 et du Conseil des ministres du lendemain, André Postel-Vinay rédige une seconde note très proche et où « la suspension des flux » est cette fois-ci présentée comme l'une des deux options possibles, mais où la question de l'emploi n'apparaît quasiment plus. Selon un procédé bien connu et qui suscite bien souvent l'amusement des ministres, le secrétaire d'État présente en apparence toutes les options mais une seule semble « réaliste » : la suspension provisoire de l'immigration. Comme le résume un ancien haut fonctionnaire, en procédant ainsi André Postel-Vinay « ouvre puis ferme chaque porte et jette la clef dans le puits⁵¹ ». Il « amène trois dossiers : le premier est financièrement impossible, le deuxième est techniquement irréalisable et le troisième est au libre choix du ministre⁵² ». Cette note, écrite l'avant-veille du Conseil des ministres, argumente résolument pour la proclamation publique d'un arrêt de l'immigration. Elle débute par une longue succession de statistiques, attestant de la maîtrise technique du dossier, puis plaide pour une annonce publique et spectaculaire en invoquant les différents registres d'urgences entremêlés et déjà cités dans la note précédente :

« Notre société – déjà instable – se trouve donc sérieusement menacée par l'immigration anarchique qu'elle a laissé grandir [...]. Dans l'immédiat, c'est-à-dire pour le second semestre de cette année, nous avons le choix entre deux méthodes :

– La première méthode consisterait à nous fixer un objectif semestriel qui réduirait l'immigration de 1974 à un niveau nettement inférieur à celui de 1972 [...]. Cela conduirait à plafonner les “entrées” du second semestre 1974 à environ 20% au dessous de celles du premier semestre. [...] Compte tenu des dangers grandissants de l'immigration, cette première méthode de freinage correspond au strict minimum que nous puissions envisager.

– Une autre méthode plus ferme et plus nette, serait bien préférable. Elle consisterait à décider d'interrompre l'immigration pendant les prochains mois. Nous pourrions aisément justifier cette mesure, à la manière allemande, par la crainte d'une récession dans certaines industries et souligner, en plus, par les graves difficultés de logement auxquelles s'exposeraient les nouveaux arrivants. *Cette deuxième méthode offrirait de nombreux avantages. Par son caractère plus spectaculaire, elle n'agirait pas seulement sur l'immigration officielle, elle freinerait l'immigration clandestine et les arrivages de “faux touristes”. Elle nous permettrait de nous opposer plus efficacement à l'immigration familiale, au moins pendant la durée de l'interruption générale.* Dans la conjoncture présente, il y aurait tout lieu de croire que cette décision d'interruption serait bien vue de grandes organisations syndicales et, même, sans doute, *du CNPF, au niveau supérieur.* Annoncée comme une

51. Commentaire d'un ancien chargé de mission de la DPM (1973-1974) à qui je fais lire lors d'un entretien une lettre rédigée par le DPM à un secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés (anonymat demandé).

52. Phrase attribuée à un ancien ministre du Logement, confiée lors d'un entretien avec un ancien chargé de mission de la DPM.

mesure provisoire, prévue pour les prochains mois, assortie – s'il le fallait – de quelques dérogations, elle ne créerait pas de gêne économique sérieuse. [...]»⁵³ »

Se resituer dans le quotidien des agents permet alors de distinguer ce qui est de l'ordre de la nécessaire légitimation publique d'une décision et ce qui peut être perçu comme ses véritables fondements au sein de l'État. On le voit la motivation de la suspension des flux est en partie due à la perspective de l'effet d'annonce qui sera produit. André Postel-Vinay souhaite que la suspension soit décidée en Conseil des ministres et proclamée publiquement en raison « de son caractère spectaculaire », ce qui permettrait selon lui de limiter, non seulement « l'immigration officielle », mais aussi « l'immigration clandestine et les arrivages de faux touristes ». Dans la continuité de ces prises de position, c'est le secrétaire d'État lui-même qui assurera la médiatisation de cette mesure auprès du grand public.

Légitimer la décision à la télévision :
« Fermons les frontières pour protéger nos emplois »

Comme l'évoque Janine Ponty, la suspension de l'immigration ne suscite que peu d'articles dans la presse proche du pôle légitime⁵⁴. Elle s'accompagne néanmoins de deux sujets d'environ cinq minutes diffusés successivement sur la première chaîne de l'ORTF (un, le soir même en deuxième position juste après la présentation du nouveau statut de l'ORTF et un autre, le lendemain soir). Le sujet réalisé par Marie-Laure Augry débute par une reprise des éléments communiqués par le gouvernement après le Conseil des ministres et se poursuit par une interview d'André Postel-Vinay, qui se trouve en position de justifier cette fois médiatiquement sa « nouvelle politique » d'immigration. Nous reproduisons cet extrait car il témoigne d'un changement complet des arguments retenus pour justifier cette mesure auprès du grand public et des journalistes :

– André Postel-Vinay : « Nous sommes bien obligés de limiter ces entrées en fonction de nos possibilités d'accueil et nos possibilités d'emploi. Et dans l'immédiat ceci nous a conduit à prendre une mesure qui consiste à interrompre l'autorisation des contrats d'introduction de main-d'œuvre étrangère pendant les premières semaines en juillet et en août. Et nous pensons qu'au mois de septembre et d'octobre nous pourrions réexaminer cette mesure et ses conditions d'application ».

– Marie-Laure Augry : Cette mesure conjoncturelle a été dictée par la situation du marché du travail. 4000 travailleurs étrangers entrent chaque mois en France et l'on sait par ailleurs que la situation de l'emploi risque d'être critique avant la fin de

53. CAC 1995 0493, art. 6. « Arrêt de l'immigration », note d'André Postel-Vinay pour le comité restreint du 2 juillet 1974 et le Conseil des ministres du lendemain.

54. Ponty (J.), *L'immigration dans les textes*, Paris, Belin, 2003, p. 344.

l'année notamment à cause des mesures anti-inflationnistes. Pour le gouvernement, il n'est pas logique de laisser l'immigration se poursuivre si un risque de chômage existe⁵⁵ ».

On le voit, au journal télévisé, il n'est nulle part question des « déséquilibres démographiques » ou d'un « nouveau mai 1968 » et l'argument de l'emploi est quasiment le seul qui soit invoqué publiquement (alors qu'il n'est presque pas présent dans les échanges intra-étatiques). Le fait que cette justification publique mette surtout en avant l'argument de l'emploi doit bien sûr être relié au passé des débats publics sur l'immigration. Si cet enjeu redevient un problème public seulement dans les années 1970, les différents protagonistes de cette remise à l'agenda ne participent pas à ce processus « l'esprit vierge », comme « un enfant loup au milieu d'une carrière⁵⁶ ». Dans ces interactions, gouvernants et journalistes bénéficient bien sûr alors d'un stock de discours mobilisables et recevables tels qu'ils ont été longuement sédimentés par l'histoire d'un État-nation et des différentes crises économiques du début du siècle. L'argument du chômage (même s'il n'augmente que de quelques dixièmes de point en 1974) est celui qui est présenté spontanément par ce haut fonctionnaire pour légitimer aux yeux d'une communauté nationale l'arrêt de l'immigration, car l'actualisation d'un clivage entre national et étranger s'est le plus souvent faite historiquement autour de la question de l'accès au marché du travail⁵⁷. En reprenant à leur compte l'explication exclusive par la crise économique, nombre de travaux redoublent ainsi, sans le vouloir, la division entre national et étranger en dupliquant ce qui n'est ici que la justification publique d'une mesure prise (au moins au sein de l'État) au nom d'autres arguments. Ainsi sans remettre en cause le lien historique entre les crises de l'appareil de production et la réactivation des discours xénophobes au sein du champ politique, l'analyse du « comment on a fermé les frontières » relativise pour le moins les explications qui ne font pas de distinctions entre ce qui est de l'ordre de la justification publique et ce qui serait une réalité économique non discutable.

Une alliance de circonstances derrière un unanimisme apparent

Si l'adoption d'une décision en Conseil des ministres est recherchée pour son « aspect spectaculaire », elle est aussi sans doute recherchée en tant que telle également car elle permet au secrétaire d'État de jouer du secret des délibérations au Conseil des ministres pour parler au nom du gouvernement dans son ensemble. Dès lors, recourir *a posteriori* au vocabulaire de la décision conduit tendanciellement le chercheur à occulter le fait que le gouvernement dans son ensemble n'était pas nécessairement favorable à la proclamation d'une suspension officielle

55. Archives INA. Journal de 20 h 00 de l'ORTF le 4 juillet 1974.

56. Berger (P.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986, p. 80.

57. Noiriel (G.), *Le creuset français*, Paris, Le Seuil, 1988, p. 138.

de l'immigration. Loin d'être cette décision « prise par le gouvernement » de façon unanime, la suspension de l'immigration semble surtout être rendue possible par ce travail permanent réalisé par l'ancien directeur de la Population et des migrations et une série d'acteurs en direction de différents publics.

Si comme l'évoque Pierre Lascoumes, « la formalisation juridique » est aussi « un processus d'évaluation, de transcription et de légitimation⁵⁸ », rappelons ici que ce travail permanent n'a pas abouti à un décret pris en Conseil des ministres mais à une simple circulaire (jamais parue au *Journal officiel*⁵⁹) suivie d'une communication officielle. L'annonce publique et médiatique masque le fait que la décision de 1974 semble plus proche de la décision « prise du bout des lèvres », « en bout de table » et qui aurait vraisemblablement eu du mal à être actée sans le soutien du président de la République face à son Premier ministre⁶⁰. La décision de 1974 est, à ce titre, une forme d'alliance de circonstances entre différents acteurs qui ne projetaient pas dans cette mesure les mêmes intérêts et les mêmes ambitions. Cet écart sera de plus en plus visible par la suite à mesure qu'une différence fondamentale se perpétue entre deux perceptions d'un même dossier et que le Premier ministre se voit reprocher par le Secrétaire d'État d'accorder une importance démesurée au « redressement de la situation monétaire » en sous-estimant « les problèmes humains et sociaux⁶¹ ». Si l'argument monétaire est celui qui légitime *ponctuellement*, pour le Premier ministre, l'acceptation d'une suspension provisoire de l'immigration (celui-ci craignant sans doute que la lutte contre l'inflation suscite une montée du chômage), ce même argument monétaire est celui qui provoque, en effet, quelques jours plus tard le départ d'André Postel-Vinay lorsque celui-ci se voit définitivement refusé le financement d'un programme de logements mené en partenariat avec la direction de la Construction.

Cet investissement différencié dans la décision de 1974 est aujourd'hui occulté au profit d'une lecture mécaniste (« l'État arrêterait l'immigration en raison de la crise ») car à compter de 1974 et de la démission d'André Postel-Vinay, un consensus va s'établir *a posteriori* sur le sens à donner rétrospectivement et publiquement à cette décision. La France entre clairement en récession économique à compter de 1975 et le chômage augmente de façon spectaculaire en seulement quelques mois. Alors que les notes de 1974 faisaient de l'immigration un problème qu'il faudrait prendre en compte « même en l'absence de chômage », l'augmentation continue de celui-ci rend sans doute impossible

58. Lascoumes (P.), *L'éco-pouvoir : l'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte 1994, p. 114.

59. Et rédigée par Pierre G., chargé de mission à la DPM. La circulaire peut être retrouvée dans le BO du ministère du Travail (Bulletin Officiel, *circulaire n° 9-74 - PM 1 - 2605*).

60. Entretien biographique réalisé par le CHEEF avec André Postel-Vinay, 1994.

61. Lettre de démission d'André Postel-Vinay (22 juillet 1974) adressée au Premier ministre Jacques Chirac. Plusieurs versions différentes ont été trouvées dans différentes archives de cette lettre. L'exemplaire cité ici est une version transmise par Patrick Weil. (Annexes confidentielles de sa thèse).

pour le pouvoir politique un retour en arrière sur une mesure qui a été publiquement justifiée au nom de la situation de l'emploi.

Une étude de cas qui incite à une analyse distanciée des « *turning-points* »

Dans bon nombre de travaux, la décision de 1974 de « fermer les frontières » s'explique par une réaction subite face à la crise économique. À y regarder de plus près cette décision apparaît comme le produit de transformations profondes de l'appareil étatique qui ont placé certains agents de l'État en position de défendre l'idée d'un « nécessaire » contrôle des flux migratoires dès la fin des années 1960. Ce n'est que, dans un second temps, que la décision de juillet 1974 (une mesure qui vient après d'autres mesures similaires) a été légitimée publiquement et médiatiquement au nom de la « crise économique » et au terme d'un travail d'universalisation d'intérêts particuliers. Ce n'est que dans un troisième temps, enfin, qu'il est apparu difficile pour le pouvoir politique de revenir publiquement en arrière, au vu de la dégradation continue de l'emploi à compter de 1975.

L'analyse de la décision de 1974 invite ainsi à dissocier une série de questions qui sont trop souvent entremêlées lorsqu'une mesure est ainsi érigée en *turning-point* d'une politique publique. Elle invite notamment à ne pas s'en tenir aux légitimations publiques qui suivent toujours l'adoption de la décision et font généralement le lien entre des processus généraux censés être autonomes (comme « l'économie », « la crise ») et qui agiraient comme des variables extérieures pesant sur la décision. Elle incite ensuite à réinscrire systématiquement la décision dans ses fondements sociaux, en montrant la nécessité de suivre la trajectoire des acteurs qui l'ont portée concrètement au sein de différentes institutions. Elle invite, en effet, à montrer comment la confrontation des propriétés sociales des acteurs qui portent ou s'opposent à celle-ci permet de mettre provisoirement en suspens des contradictions entre différents intérêts en présence (comme l'intérêt patronal au maintien d'une main-d'œuvre étrangère abondante) ou bien favorise l'émergence de formulations différentes voire antagonistes de la nécessité d'adopter une même décision. Enfin, cette analyse « pas à pas » de la décision de 1974 permet de poser la question de ce qui est en jeu dans le fait même d'apparaître comme étant en position de décider, y compris lorsque les acteurs eux-mêmes savent le peu de prise que peut avoir leur décision sur le réel (ici sur la réalité des flux migratoires). S'il est vrai qu'une politique publique reste invariablement sous-tendue par « une représentation de la société et de l'action politique [dont la] dimension interprétative l'emporte [parfois] sur la finalité réformatrice ou se substitue à elle⁶² », le fait qu'un acteur se voit imputer collectivement un pou-

62. Gaxie (D.), *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 27.

voir de décider reste sans doute dans certaines situations tout aussi importante que l'adoption de la mesure en elle-même.

Sylvain LAURENS est maître de conférences en sociologie à l'université de Limoges, chercheur au Gresco (EA 3815) et au Curapp (UMR 6054). Ses recherches en cours se situent plus généralement à la jonction d'une socio-histoire de l'État et d'une sociologie de l'immigration.

sylvainlaurens@free.fr

Il a publié récemment : « Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec les imposants » (*Genèses*, 69, 2007, p. 112-127).