

[Sylvain Laurens](#), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, coll. Sociohistoires, 2009.

[Introduction]

Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, coll. Socio-histoires, 2009.

[Introduction]

# Introduction générale

*« J'ai trouvé la raison principale pour laquelle nous avons des clandestins : nous les fabriquons ».*

Une sous-directrice à son directeur d'administration centrale<sup>1</sup>.

Dans un moment de froide lucidité, le haut fonctionnaire emprunte parfois des raccourcis que le socio-historien ne peut que lui envier, surtout lorsque vient l'heure de justifier tout l'intérêt que peut représenter une enquête sur les « hauts fonctionnaires et l'immigration dans les décennies 1960 et 1970 ».

Comme semble nous y inviter cette sous-directrice d'administration centrale, ce livre voudrait mettre en évidence dans quelle mesure l'activité sociale accomplie par des agents dans un « lieu » de l'échiquier social peut avoir des conséquences à l'autre extrémité d'une *chaîne d'interdépendances*<sup>2</sup>. Considérant que les processus de domination étatique ne se limitent pas aux relations de face-à-face entre les agents de l'État et ses administrés (ou « assujettis »), l'ambition de cette recherche est de mettre en exergue les effets du *travail* produit par des acteurs qui n'ont pas nécessairement à « croiser » des immigrés pour prescrire un cadre législatif, refuser le financement de logements sociaux, signer des

accords de circulation avec des pays d'émigration, ou même faire couper au montage une émission télévisée sur le racisme pouvant potentiellement « choquer », selon eux, le « public français »...

Sans nier les formes diverses de réception et de réappropriation des normes étatiques ou juridiques par les individus, cette étude s'inscrit dans une perspective socio-historique qui met « l'accent sur l'étude des relations à distance [...] [et] les "fils invisibles" [qui] relient des millions de personnes qui ne se connaissent pas »<sup>3</sup>. Elle s'attache à décrire comment ce qui se joue dans le champ du pouvoir peut potentiellement avoir des effets sociaux qui dépassent les couloirs des ministères ou des cabinets ministériels. Se focalisant non pas sur les « migrants » mais sur ceux qui vivent « de » l'immigration, elle propose un point de vue qui invite à penser de façon relationnelle « les processus par lesquels l'État contribue à la production de la société »<sup>4</sup> et les effets parfois occultés de l'interdépendance entre différents mondes sociaux<sup>5</sup>. Plus précisément, l'ambition de cet ouvrage est de rendre visible le rôle joué par des hauts fonctionnaires dans une période historique très précise qui semble décisive pour comprendre la place qu'occupe en France l'immigration dans les débats publics contemporains.

### **S'INTERROGER SUR UNE MISE EN RÉCIT CLASSIQUE DE L'HISTOIRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION**

Les travaux fondateurs d'une multitude d'historiens nous donnent aujourd'hui une représentation assez précise de l'évolution respective des flux migratoires et de l'attitude des pouvoirs publics français sur le temps long et notamment sur ces deux derniers siècles<sup>6</sup>. Ces travaux généralistes ont été suivis de recherches plus spécialisées qui par des focales plus resserrées apportent des éclairages sur des points précis et couvrent une part importante de la panoplie des structures de l'administration des étrangers : depuis les agents d'administration centrale<sup>7</sup> ou des préfectures<sup>8</sup>, en passant par ceux en charge de l'asile<sup>9</sup>, des municipalités<sup>10</sup> ou les gérants de foyers<sup>11</sup>...

Ce travail se situe dans le prolongement de ces différents travaux généralistes et plus spécialisés mais il se concentre en premier lieu sur une séquence historique très particulière qui débute en 1962 et s'achève en 1981. Pourquoi s'intéresser à cette période relativement courte ?

■ Précisons tout d'abord qu'il s'agit d'une période où l'ensemble de ces travaux antérieurs décrivent une succession de changements

importants. Si l'on considère l'immigration sous le plan des politiques publiques, ces travaux soulignent notamment qu'une série de mesures sont prises dans un laps de temps très court (adoption des circulaires Marcellin-Fontanet en 1972, création d'un secrétariat d'État aux travailleurs immigrés en 1974, annonce du regroupement familial en 1975, mise en place d'une aide au retour en 1976-1977) dont la plus visible est souvent instituée en véritable date-césure : la décision de juillet 1974 de « suspendre l'immigration ».

■ Si on considère l'immigration comme un *problème social*, c'est-à-dire un enjeu public dont la définition collective varie en fonction de l'investissement des pouvoirs publics mais aussi de différents acteurs en concurrence pour en définir les contours<sup>12</sup> –, la période qui s'étend de 1962 à 1982 est également souvent considérée comme une période où se redéfinit et s'actualise toute une matrice de vocabulaire. Le champ du dicible en matière d'immigration semble, en effet, évoluer fondamentalement : dans les discours publics, on ne parle plus progressivement « d'assimilation » mais « d'intégration », le syntagme « travailleurs étrangers » disparaît progressivement au profit « des immigrés »<sup>13</sup>, le vocabulaire anti-raciste est repris par le personnel politique de droite (qui vote la loi anti-raciste de 1972), la question des « immigrés de la deuxième génération », déjà évoquée dans les années 1930, refait son apparition dans les journaux...

### Quelques repères chronologiques

**1958 :** Ordonnance portant sur la création du Fonds d'Action Sociale (FAS) pour les travailleurs musulmans (Algériens).

**1962 :** Indépendance algérienne. Extension des prérogatives de la Société nationale de construction pour les travailleurs algériens (SONACOTRAL) à tous les étrangers (SONACOTRA).

**1964 :** Les accords Nekkache-Grandval prévoient qu'un contingent de travailleurs algériens soit fixé unilatéralement chaque trimestre par la France et sélectionné par l'Office national d'immigration (ONI) après contrôle médical des médecins français.

**1966 :** Création d'une Direction de la Population et des migrations (DPM) au ministère des Affaires sociales.

**1968 :** Accords franco-algériens : les travailleurs algériens perdent le bénéfice de la libre circulation, leur séjour est contrôlé.

**1970:** Lois pour la « résorption des bidonvilles », Drame d'Aubervilliers (incendie dans un foyer de travailleurs).

**1972:** Circulaires Marcellin-Fontanet, qui visent notamment à limiter les régularisations. Loi sur le racisme.

**1973:** Le président Boumédiène annonce « l'arrêt » de toute émigration vers la France. Grèves de la faim contre les circulaires Marcellin-Fontanet. « Événements de Marseille ». Réforme du code de la nationalité.

**Juillet 1974:** Nomination d'un secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés. Accord du Conseil des ministres pour l'adoption d'une circulaire visant la suspension provisoire de l'immigration économique.

**Septembre 1974:** Nomination de Paul Dijoud au poste de secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés.

**1975:** Le Conseil des ministres annonce « le regroupement familial ». Réforme des titres de séjour. Arrivée des réfugiés asiatiques. Affaire du port d'Arcenc. Lancement de la semaine de dialogue Français-immigrés.

**Avril 1977:** Nomination de Lionel Stolérou en remplacement de Paul Dijoud, lancement officiel d'un dispositif d'aide au retour en direction des travailleurs immigrés.

**27 septembre 1977:** Lionel Stolérou, se référant à la décision de la RFA suspend pour trois ans l'immigration familiale.

**1978:** Début des négociations avec le gouvernement algérien sur les tentatives de retours forcés.

**1980:** Abandon du projet de retours forcés et accords prévoyant le renouvellement des cartes de résident pour les Algériens arrivés en France depuis juillet 1962, comme contrepartie du retour de 35 000 volontaires.

■ Enfin, dans bien des travaux, il s'agit d'une séquence historique présentée comme centrale pour comprendre l'importance accordée aux migrations ces trente dernières années dans les débats publics. Le récit qui est fait de cette période de changements rapides est, en effet, généralement celui-ci : dans un premier temps le ralentissement économique (notamment le choc pétrolier de 1973) aurait facilité progressivement l'adoption de mesures restrictives et aurait conduit en 1974 les décideurs politiques à arrêter l'immigration pour protéger le marché du travail national. Dans un deuxième temps, les travailleurs étrangers – « bloqués » à cause de la crise économique et n'étant plus assurés de ré-obtenir un visa s'ils quittent le territoire – auraient fait venir « logiquement » leur famille (incitant les pouvoirs publics à autoriser le regroupement familial de 1975). La crise économique et cette venue des familles

auraient ainsi rendu dans un troisième temps « visibles » les « immigrés » dans l'espace public ouvrant ainsi la voie dans les années 1980 à une instrumentalisation de cet enjeu par le Front National (qui perce à Dreux notamment aux élections municipales de 1983). En entretenant le « racisme populaire »<sup>14</sup>, certains acteurs politiques auraient enfin achevé une repolitisation progressive mais continue de l'immigration qui serait donc due essentiellement à la crise.

Cette mise en récit qui laisse au contexte « économique », aux migrants et aux extrêmes politiques une grande part de responsabilité dans la remise à l'agenda des questions d'immigration peut être retrouvée dans une version plus ou moins complète dans beaucoup de textes politiques, journalistiques ou même historiques<sup>15</sup>.

Ce qui traverse ce livre c'est d'abord le questionnement de ces chaînes logiques, de ces séquences qui sont bien souvent présentées comme causales. Ce qui peut poser problème, ou qui en tout cas sera interrogé dans cet ouvrage, c'est la connexion qui est notamment fréquemment présentée comme « naturelle » entre la situation de crise économique et « l'arrêt de l'immigration ». Certes de nombreuses recherches nous rappellent les liens existant entre la crise économique et la transformation des conditions de vie des travailleurs migrants, mais une telle mise en récit semble toutefois aller quelque peu à l'encontre de certains acquis de la sociologie de l'État et d'une série de travaux en sciences sociales.

Commençons par rappeler que tout processus a besoin d'être labellisé, désigné par des acteurs : certains faits sociaux n'émergent jamais à l'état de problème public et ne font jamais l'objet d'une transcription dans un dispositif d'action publique. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit « d'immigration » et on pourrait objecter comme le fait Gérard Noiriel par exemple que sous le Second Empire il y a déjà en France « *près d'un million d'immigrés en France, mais [que] ceux-ci n'ont pas encore de nom* » :

*« Les archives de police prouvent que les violences et les rixes entre travailleurs étrangers et français sont légions, mais elles ne trouvent pratiquement aucun écho dans la presse... Ce n'est qu'au moment de la "Grande Dépression" des années 1880 avec le triomphe de l'État social – et des nouveaux groupes de porte-parole et de fonctionnaires qu'il crée – que "le problème des étrangers" fait irruption sur la scène politique et que l'essentiel du lexique de l'immigration est inventé »<sup>16</sup>.*

Si l'histoire nous enseigne qu'il n'y a pas de correspondances parfaites entre l'évolution des flux migratoires et le volume des débats publics sur l'immigration, alors bien qu'il y ait effectivement des signes objectifs d'un ralentissement économique à compter du début de la décennie 1970 (ou de l'extrême fin de la décennie 1960), il faut néanmoins que des acteurs aient pu contribuer à opérer des connexions logiques entre certains fragments de la réalité objectivement mesurables (la récession de plusieurs secteurs d'activités par exemple) et l'idée que cette réalité devait nécessiter à la fois un « arrêt de l'immigration » et la prise en charge par le pouvoir politique d'un « problème de l'immigration ».

Or, à compter des années 1970, quels sont les acteurs qui ont pu se faire ainsi les porte-parole d'un supposé « problème de l'immigration » ? Le patronat mais aussi les syndicats<sup>17</sup> semblent alors divisés sur cet enjeu. Une analyse des Journaux officiels ne nous incitent pas non plus à considérer l'Assemblée nationale comme l'épicentre d'une mobilisation. L'ensemble des travaux historiques s'accordent même sur le fait que les années 1960 sont une période où les acteurs politiques se désintéressent de la politique migratoire. Si bien sûr les « effets de mai 68 » ou les transformations du champ militant méritent d'être pris en compte, tout nous invite alors à nous pencher du côté de ce qui se joue au sein de l'État pour comprendre comment « l'immigration » a ainsi pu si subitement redevenir un enjeu de politique publique et de débat public.

Depuis la Libération et au moins jusqu'à la fin des années 1960, Alexis Spire souligne qu'« *en l'absence de changements législatifs, une part importante de la politique migratoire s'est déroulée aux guichets des préfectures (dépendant du ministère de l'Intérieur) et dans les bureaux de main-d'œuvre (du ministère du Travail), sous la tutelle de l'administration centrale et par l'intermédiaire d'une succession de circulaires se superposant les unes aux autres* »<sup>18</sup>. Il nous reste alors à comprendre par quel processus, dans la période historique qui suit, l'immigration a pu être en quelque sorte « re-saisie » par le politique.

### **LES HAUTS FONCTIONNAIRES : UN CHAÎNON ESSENTIEL DANS LES RAPPORTS ENTRE « ÉTAT, NATION ET IMMIGRATION » ?**

Ce livre s'attache à vérifier l'hypothèse que les hauts fonctionnaires, en tant que groupe social capable de se mobiliser et pas seulement réduit comme on le fait trop souvent au rôle d'exécutants aux ordres

du politique ont contribué pour une part importante à une repolitisation et à une remise à l'agenda de l'immigration à compter de la fin des années 1960.

Cette hypothèse, cette intuition de départ, repose sur une série de travaux préexistants de sociologie de l'immigration mais aussi de sociologie politique ou de sociologie de l'État qui rappellent la place particulière qu'occupent les hauts fonctionnaires dans la société française.

*Un groupe à la charnière d'un mode de domination étatico-national*

Appréhender le rôle joué par les hauts fonctionnaires en matière d'immigration c'est commencer par « nouer des fils jusqu'ici séparés »<sup>19</sup>. C'est tout d'abord faire le lien entre, d'une part, une littérature sociologique et historique dans laquelle l'immigration apparaît comme un *problème public* lié tout à la fois à l'émergence de l'État social, à la notion de citoyenneté et au clivage national/étranger, et, d'autre part, un ensemble de travaux sur les « *sommets de l'État* »<sup>20</sup> qui décrivent les hauts fonctionnaires comme des acteurs inscrits historiquement dans un *milieu décisionnel central*<sup>21</sup>, situés à l'interface entre des acteurs politiques qui se veulent les représentants du « peuple français » et une administration légitimant son action « au nom de l'intérêt national ».

Comme le soulignent les travaux de Christophe Charle, l'expression contemporaine « hauts fonctionnaires » date du dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup>. Celle-ci s'impose en même temps que se déploient et se spécialisent les services internes de l'État, au terme de ce même processus de *différenciation étatique*<sup>23</sup> qui a vu « l'invention de l'immigration »<sup>24</sup>. Nouer les fils séparés des travaux sur l'immigration et des recherches sur les élites républicaines revient en premier lieu à penser que c'est également au terme de l'installation d'un État social que les figures publiques du « bureaucrate » se sont diversifiées. Se distinguant sans cesse de ceux que l'on nommait alors « employés », la frange haute de la bureaucratie achève alors ce travail permanent de démarcation, par lequel s'entretient depuis le XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE la spécificité distinctive « des grands corps », une spécificité censée légitimer l'idée que l'accès à certains postes nécessiterait un savoir-faire, voire un savoir-être particulier<sup>25</sup>. Au terme d'un long processus historique<sup>26</sup>, « les hauts fonctionnaires » apparaissent alors comme un groupe charnière qui s'inscrit de part et d'autre d'une ligne théoriquement tracée entre administratif et politique, s'instituent en garants d'un État-nation<sup>27</sup>, à l'interface de ceux qui exercent le pouvoir politique au nom d'une « communauté

nationale»<sup>28</sup> et les agents intermédiaires de l'État censés servir les « citoyens français ».

Cette imbrication, entre le sort d'un État devenu symboliquement « *instrument de la nation* » et le sort de ceux qui occupent en son sein les premiers rangs, explique que du point de vue de l'historien et du sociologue, les « hauts fonctionnaires » fournissent une clef d'entrée privilégiée pour étudier des tournants politiques particulièrement visibles<sup>29</sup> : les évolutions structurelles des rapports entre État et *champ politique*, comme les changements de régime trouvant toujours à se répercuter dans un groupe ainsi lié historiquement à l'exercice du pouvoir administratif et politique. C'est ce qu'ont pu démontrer, pour la France, les travaux portant sur les hauts fonctionnaires sous le Second Empire<sup>30</sup>, la III<sup>e</sup> République<sup>31</sup>, Vichy<sup>32</sup> ou la V<sup>e</sup> République<sup>33</sup> ; mais aussi pour d'autres aires géographiques sur les processus de colonisation<sup>34</sup>. Car si la *noblesse d'État* voit avant tout son sort lié au sort de l'État, « histoire nationale » et histoire des « hauts fonctionnaires » fusionnent véritablement au gré des crises structurelles où le fonctionnement de l'État (ou sa survie si l'on considère les périodes de guerre) se voit remis en cause.

Cette histoire particulière explique également que les hauts fonctionnaires, rotule essentielle d'un dispositif étatique, ne sont ni à proprement parler des hommes politiques, ni des fonctionnaires qui « ont réussi », ni des « exécutants » aux ordres du politique, ni même des juristes. S'ils semblent pouvoir endosser, selon les interactions, successivement et ponctuellement ces différents « rôles », c'est surtout et avant toute chose car ils constituent un *groupe social*, qui a vu son sort lié conjointement au sort de l'État et à un système de justification national.

*Utiliser la diversité des espaces occupés par les « grands commis »*

En France, ce groupe doit à cette socio-genèse singulière le fait de se situer de part et d'autre d'une frontière théoriquement admise entre politique et administratif. Au vu de cette histoire singulière, ramener l'activité sociale produite par les hauts fonctionnaires à une seule de ses dimensions (administrative, politique ou juridique), revient inévitablement à perdre de vue ce qui constitue toute la spécificité socio-historique de ce *groupe social*. L'ambition de cette recherche est d'étudier l'évolution et la reformulation contemporaine d'un *problème de l'immigration* depuis l'activité concrète de la haute fonction publique en considérant celle-ci, non pas seulement comme une position

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

dans un organigramme administratif, mais comme un groupe historiquement lié à la genèse d'un État-nation et au champ politique.

Par *hauts fonctionnaires* nous désignerons donc dans cet ouvrage principalement des agents appartenant à un corps, susceptibles d'occuper au sein de l'administration centrale des postes compris entre chef adjoint de bureau et directeur, mais qui peuvent au cours de leur carrière être amenés à occuper aussi bien des positions de conseiller technique en cabinet ministériel, directeur d'un établissement public autonome ou même responsable d'une association reconnue (dans le domaine de l'immigration)...

En comparaison avec une certaine littérature scientifique qui cesse de qualifier de « fonctionnaire » tout acteur qui n'exercerait plus de fonctions administratives (rendant caduc ce terme notamment dès lors que celui-ci « passerait » du côté des cabinets ministériels ou serait détaché de l'État), cette triple désignation par l'appartenance à un corps, l'occupation de positions élevées dans l'État et la possibilité d'être lié à l'exercice, direct ou indirect, d'un pouvoir politique rend possible un décentrement du regard.

Dans cette perspective, les *hauts fonctionnaires* apparaissent alors comme un *groupe social* d'au plus sept mille personnes qui, sous la V<sup>e</sup> République, occupe, au-delà de la totalité des postes de direction en administration centrale, quatre postes de ministre sur dix, un poste sur dix de député, 60 % des postes en cabinet ministériel<sup>35</sup> et, en matière d'immigration à compter de 1967, la quasi-totalité des postes tant administratifs que politiques au niveau national<sup>36</sup> ainsi que la plupart des directions d'honneur des organismes caritatifs à l'intention des travailleurs immigrés. Que l'on y voie le fruit d'un long processus amorcé au XIX<sup>e</sup> siècle ou une particularité historique due à un régime politique (la V<sup>e</sup> République) caractérisé par « *une forte interpénétration des personnels politiques et administratifs* »<sup>37</sup>, choisir comme clef d'entrée ce groupe social, c'est-à-dire des acteurs, et non pas seulement un « secteur de l'État », permet alors de ne pas réduire les rapports entre l'État et la société à des *réseaux de politiques publiques*<sup>38</sup> dont l'État ne serait qu'un des « items », réifié au milieu d'autres acteurs collectifs non déconstruits.

La grande diversité de ces positions susceptibles d'être successivement « occupées » par ces agents invite alors au contraire à redescendre au niveau des individus et à considérer les trajectoires dans leur ensemble et dans leurs différentes séquences sans évacuer les effets de cette appartenance à un groupe tant il est vrai qu'en

France « *les fonctionnaires, et en particulier les hauts fonctionnaires membres des grands corps, peuvent très facilement entrer et sortir de la politique, faire campagne en restant en fonction, aller tester leurs chances sur le terrain, adhérer à un parti politique et bien sûr être intégrés à un cabinet ministériel tout en continuant à être rémunérés normalement et à progresser tout aussi normalement dans les échelons de l'administration* »<sup>39</sup>.

Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples propres à l'immigration, André Postel-Vinay est tour à tour directeur de la Caisse centrale de coopération, directeur de la Population et des migrations au ministère du Travail, secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés, puis président d'une association gérant des foyers en direction des étrangers (l'Association française pour les travailleurs africains et malgaches – AFTAM). Hervé de Charette est directeur de cabinet du ministre du Travail, du secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés, puis président de la SONACOTRA avant de devenir lui-même ministre. Georges Gorse est ambassadeur de France en Algérie, ministre du Travail, député puis président de l'association France-Algérie. Stéphane Hessel est attaché culturel à l'ambassade d'Algérie, président de l'AFTAM, ambassadeur au Tchad, président de l'Office de promotion culturelle des immigrés avant, quelques années plus tard d'être nommé membre du Haut Conseil à l'Intégration...

Pour ces agents, le champ des possibles ne se conçoit donc pas uniquement à l'intérieur d'un ou même de plusieurs ministères. Pour ces hauts fonctionnaires, l'espace des postes successivement « occupables » ne se limite pas à des lieux clos (administratif contre politique, administration contre tiers-secteur caritatif...) mais est constitué par un ensemble de postes de premier plan qu'ils peuvent briguer alors même que ces lieux restent relativement hermétiques pour les agents occupant des postes « intermédiaires ». Si l'on adopte cette perspective, peu de choses, dans la plupart des cas, séparent alors un directeur de cabinet d'un directeur d'administration centrale et les frontières entre *espace administratif* et *espace politique* paraissent moins infranchissables que ne le laisserait croire un sens commun non savant ou certaines approches théoriques.

L'ambition de ce travail est donc de se saisir pleinement de cette particularité historique d'un groupe se situant de part et d'autre de limites communément admises entre différents univers sociaux pour mettre en lumière les rapports qui unissent l'État, le champ politique et le reste de la société en matière d'immigration. Le questionnement

canonique sur la « multipositionnalité »<sup>40</sup> des membres de la classe dominante ne débouchera donc pas ici sur une tentative de contribution aux *ruling class theories*<sup>41</sup>. Cette possibilité de se jouer en partie des labels et des frontières entre différents espaces masque, en matière d'immigration, un questionnement à notre sens bien plus large qui nous invite à nous interroger sur les effets de ces interdépendances entre différents mondes sociaux.

*Des « hauts fonctionnaires »  
acteurs de la re-politisation de certains dossiers ?*

Si, comme on l'a vu, la noblesse d'État est ainsi historiquement liée à une communauté politique « nationale » et si elle peut à certains égards se jouer de frontières communément admises entre différents espaces, il nous reste, encore à « nouer un dernier fil » essentiel entre la littérature consacrée à la haute fonction publique et cette recherche sur l'immigration.

Certains travaux récents tendent, en effet, à prouver que sous la V<sup>e</sup> République, les hauts fonctionnaires bénéficient d'un poids encore plus décisif dans la formulation des questions susceptibles d'être saisies par le politique.

En forgeant la notion de « fonctionnaires-dirigeants » ou de « fonctionnaires-gouvernants »<sup>42</sup>, en la substituant à celle de hauts fonctionnaires et en insistant sur le rôle joué par ces agents à la charnière entre l'espace politique et les services de l'État, certaines recherches, conduites dans le sillage des travaux de Jacques Lagroye, ont su ainsi dépasser une perspective dichotomique de l'action publique. Les travaux de Jean-Michel Eymeri sur les cabinets ministériels<sup>43</sup> ont pu, par exemple, montrer dans quelle mesure les agents en poste dans les cabinets ministériels peuvent contribuer à la *politisation* de certains « dossiers ». De part et d'autre d'une même frontière entre espace politique et espace administratif, des agents, unis par une même « culture d'État », joueraient ainsi un rôle de *gate keeper*. Plus que de simples « relais » entre « les soutiers des politiques publiques » et les hommes politiques, ils transcriraient dans un langage « technique » et « administratif » les *desiderata* du ministre mais surtout, pour ce qui nous intéresse ici, seraient en mesure de « produire du politique ». Choisisant ce qui est digne d'être porté à la connaissance du ministre et ce qui ne nécessite pas un arbitrage de ce dernier, ils seraient en mesure de « mettre en alerte » et de susciter l'investissement des acteurs gouvernementaux sur certains dossiers. En séparant les questions qui doivent « remonter » de celles qui peuvent être traitées dans les administrations centrales, ils opéreraient

un tri décisif et apporteraient une contribution majeure à la vie sociale en facilitant ou en empêchant la politisation de certains enjeux.

Transposé à l'immigration, ce schème d'analyse pose, au regard de la repolitisation croissante de l'immigration dans le débat public depuis ces trente dernières années, la question – souvent occultée – du rôle des agents de l'État dans un processus qu'on attribue généralement à la seule instrumentalisation de ce thème dans le champ politique et à l'essor du Front National.

Si une recherche historique se donne pour point de départ les années 1960, dans quelle mesure, le dossier de « l'immigration » a-t-il pu faire partie de ces dossiers qui sont remontés « auprès du ministre », par quel biais et à partir de quand ?

### METTRE AU JOUR LES EFFETS D'UN TRAVAIL DE FORMULATION

Si en matière d'immigration les soutiers des politiques publiques opèrent « *un travail de formalisation d'une relation de pouvoir* »<sup>44</sup>, nous émettons donc l'hypothèse, au regard des acquis respectifs des travaux existants, que les hauts fonctionnaires opèrent pour leur part un *travail de formulation* qui selon les espaces qu'ils occupent<sup>45</sup> peut être qualifié, par d'autres acteurs, de « politique », « d'administratif » voire de « caritatif ».

Ce processus ne se situe ni en amont d'une exécution par des « subalternes » ni en aval d'une décision politique. Il est constitutif d'un *modus operandi* par lequel s'actualise en permanence une division de l'espace social entre nationaux et étrangers. Ce travail de formulation, nous posons logiquement comme hypothèse qu'il participe à l'évolution et à la construction de l'immigration en *problème social* et à la re-problématisation d'une *catégorie d'intervention publique*<sup>46</sup> en légitimant la création, la suppression ou la fusion de structures administratives, en construisant des édifices théoriques susceptibles d'être repris presque « tels quels » dans différents espaces administratifs, politiques voire médiatiques.

Cette contribution à la vie sociale dépasse sans doute le simple travail bureaucratique tel qu'il peut être parfois caricaturé<sup>47</sup>. Par un processus de dé-singularisation ces agents produisent des représentations, construisent des édifices théoriques dont les effets sociaux dépassent la simple défense de leurs prérogatives institutionnelles.

Nous proposons, au vu des travaux antérieurs sur la « haute fonction publique » d'une part et sur la « politique d'immigration »

d'autre part de tester cette hypothèse sur une période restreinte : une période de « crise économique », une période où un appareil bureaucratique va également devoir se redéployer sous les coups de la décolonisation et l'enracinement d'un nouveau régime – une période enfin, où « l'immigration » en tant que *problème social* a connu une repolitisation et où ce *travail* de formulation produit par les hauts fonctionnaires a donc pu être potentiellement le plus important.

### Les sommets de l'État comme lieux de désignation d'une « crise nationale » ?

Le lien entre crise économique et immigration a déjà pu être établi dans bien des travaux<sup>48</sup>. Les « trois crises »<sup>49</sup> de l'appareil de production (dans les années 1880-1890, entre les deux guerres puis dans les années 1970) et la remise à l'agenda de l'immigration ont déjà fait l'objet d'analyses détaillées. Ces travaux montrent qu'au-delà de leurs similitudes, chacune de ces crises fut différente de la précédente. La crise des « années 1880-1890 » correspond avant tout à un « apprentissage des techniques politiques parlementaires », à « une tradition », à l'émergence d'une matrice de discours « dans laquelle les protagonistes n'auront qu'à puiser lors des crises ultérieures »<sup>50</sup>.

La « crise » des années 1930, quant à elle et comme l'évoquent également les travaux de Jean-Charles Bonnet<sup>51</sup>, donne lieu à une mise à l'agenda de l'immigration à partir, notamment, de l'Assemblée Nationale – les représentants élus, les députés « nationaux » donnant alors l'impulsion d'un traitement de la crise à travers une logique de protection de la main-d'œuvre. Cette « crise des années trente n'a [dès lors] rien de "fondateur" en ce qui concerne l'argumentation politique contre les étrangers »<sup>52</sup> ; elle se caractérise surtout par l'adoption de lois protégeant les professions libérales. Cette cristallisation autour du marché du travail, cette nouvelle mise sur agenda de l'immigration aboutit à l'expérience de Philippe Serres, à la nomination d'un secrétaire d'État (1938) issu d'une circonscription où les travailleurs français sont massivement en compétition avec des travailleurs étrangers (apportant une preuve supplémentaire de l'acuité d'une formulation de la question à travers le prisme du chômage<sup>53</sup>).

Nous défendrons l'hypothèse que la crise des années 1970 donne lieu à un processus aux accents comparables, mais dont les lieux de définition se situent plutôt au sein de l'État. Nous défendrons l'idée que cette fois-ci les fonctionnaires-gouvernants se sont trouvés placés aux avant-postes d'un processus de désignation « des menaces pesant sur la communauté nationale »<sup>54</sup> et que la mise à l'agenda de l'immigration s'est faite tout autant à partir d'une gestion technocratique de la crise qu'à partir des lieux légitimes de la représentation nationale.

Ce travail repose avant tout sur l'étude d'archives publiques et privées. L'étude des fonds des institutions « classiques » en charge de l'immigration (DPM, FAS, ONI...) fut complétée par un travail sur des archives publiques et privées peu exploitées jusqu'ici : les archives dépendant du ministère des Finances par exemple ; mais aussi les archives de différentes associations.

Ces traces du travail administratif et politique telles qu'elles nous parviennent par le biais des archives permettent de reconstruire en partie le jeu des relations sociales dans lequel s'inscrivent les hauts fonctionnaires, qu'ils soient en cabinets ministériels, en administration centrale ou en détachement auprès d'un organisme. Elles permettent, et c'est sans doute là l'essentiel, d'étudier la *domination* en tant que processus (« en train » de se réaliser) et non uniquement à partir de pré-supposés théoriques (que viendrait appuyer l'exhibition de propriétés sociales de « gouvernants » construites statistiquement).

La priorité a été donnée, dans un premier temps, aux archives qui concernaient les lieux de jointure entre la sphère politique et administrative : les cabinets ministériels<sup>55</sup> et les directions d'administration centrale. La Direction des Populations et des migrations (dépendant du ministère des Affaires sociales) a été l'institution qui a été explorée le plus en détail, notamment sa genèse. Elle semblait en effet cristalliser les trajectoires de plusieurs hauts fonctionnaires et représentait, pour certains d'entre eux, le lieu d'une reconversion sur l'immigration.

À mesure que les entretiens étaient conduits, l'étude d'autres fonds d'archives semblait devenir essentielle pour resituer les circulations d'agents d'un espace à l'autre : les fonds de la Direction de la Réglementation au ministère de l'Intérieur (dont une partie seulement fut accessible), la Direction des Conventions administratives et la Direction des Affaires politiques au ministère des Affaires étrangères ont ainsi également été analysés. Ce dernier fonds a laissé transparaître toute l'importance des relations entre États. Analyser les premiers moments de l'instauration de relations bilatérales entre la France et l'Algérie est alors paru essentiel et un détour par les archives franco-algériennes conservées à Aix en Provence a semblé nécessaire.

Enfin, les archives du ministère des Finances n'avaient pas été exploitées dans les travaux historiques précédents. Ces fonds ont donc été analysés pour retracer l'évolution de la Caisse Centrale de Coopération Économique (première institution à avoir proposé une aide au retour pour les travailleurs immigrés) et pour préciser le rôle des agents des Finances au sein des Comités interministériels sur

l'immigration et du Fonds d'Action Sociale. Enfin, les fonds de l'Élysée pour le septennat de V. Giscard d'Estaing ont pu être également explorés.

En complément de ces fonds officiels, l'étude des trajectoires de certains hauts fonctionnaires a nécessité l'utilisation de fonds privés ou semi-publics comme ceux de l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP) ou de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) ou réputés « moins nobles » comme les archives audiovisuelles. Au fil de cette recherche, certaines personnes interrogées ont aussi accepté de transmettre des documents personnels<sup>56</sup>.

Le fait que l'histoire politique ou administrative ait pu déjà être écrite par d'autres permet de mobiliser ces différentes sources, non pas afin de poser des jalons déjà connus d'une politique de l'immigration, mais afin de reproduire, tant que faire se peut, les pratiques et les logiques du travail administratif telles qu'elles s'imposent aux acteurs. Concrètement, cela signifie, qu'excepté pour les éclaircissements historiques ou les précisions que se devait d'apporter ce travail de recherche de par l'exploitation de ces fonds, il n'a pas été cherché à retracer les grands traits d'une chronologie qui est déjà connue par ailleurs. Considérant que la note reste l'instrument de travail essentiel d'un monde social qui vit sur le « culte de l'écrit » et qu'elle constituait et synthétisait ce pouvoir de « formulation » que nous prêtons aux hauts fonctionnaires en matière d'immigration, les circulaires, les notes (de travail, de synthèse), les rapports, les comptes rendus de réunion, les correspondances, les brouillons ont fait en revanche l'objet d'une exploitation particulièrement poussée, comparé à certains travaux précédents.

### **La place laissée aux entretiens**

Ce travail sur archives est complété d'une part par un travail d'objectivation statistique et d'autre part par la conduite d'entretiens auprès de différents acteurs politiques et administratifs de l'époque.

Les 62 entretiens conduits avec des hauts fonctionnaires dans le cadre de cette recherche n'avaient pas vocation à eux seuls à expliciter les modes de fonctionnement de l'État français à l'égard des immigrés, encore moins à « révéler » des réalités historiques dissimulées. Il s'agissait surtout à partir d'archives reproduites et présentées à l'enquête dans le cadre de l'entretien d'éclairer les logiques sous-jacentes à certaines pratiques ou de resituer un jeu de relations dans lequel était inscrit tel ou tel acteur. Dans leur exploitation il a été procédé à « une recherche de la concordance »<sup>57</sup>. Ce qui signifie qu'aucun

des éléments historiques avancés en entretien qui n'aurait pu être recoupé au moins par d'autres entretiens ou une archive écrite n'a généralement été pris en compte. Sur le plan de leur restitution, les entretiens sont donc le plus souvent cités lorsqu'ils éclairent sur les pratiques, des « façons de faire », et non pour « donner du vécu ». Les noms des personnes interrogées ou citées n'ont été anonymisés (et sont alors suivis d'une « \* ») que si le locuteur n'a jamais eu à intervenir dans l'espace public au titre de ses fonctions.

Nous avons déjà par ailleurs pu détailler plus largement la façon dont ces entretiens semi-directifs ont pu être conduits<sup>58</sup>. Précisons simplement ici que contre « l'impensé méthodologique »<sup>59</sup> de certains travaux qui laissent dans les coulisses d'une recherche sur l'État la question des entretiens, le choix a été fait de laisser intactes les relances et hésitations de l'enquêteur laissant ainsi à voir au lecteur la réalité d'interactions qui n'ont pas toujours été à l'avantage de l'enquêteur<sup>60</sup>.

Enfin, dans la mesure où cet ouvrage décrit un processus social, le plan d'exposition des résultats respecte tant que faire se peut la chronologie des événements. Les premiers chapitres débutent en 1962, le dernier s'achève sur la fin du mandat de Valéry Giscard d'Estaing. Entre ces deux extrémités, chacun des chapitres aborde à travers une focale particulière un moment saillant où le rôle joué par les fonctionnaires-gouvernants nous semblait décisif dans l'actualisation des définitions collectives données à « l'immigration ».

L'ouvrage comporte trois parties. Les trois premiers chapitres décrivent trois processus structurels qui expliquent un processus de « conversion » générale à la maîtrise des flux de l'ensemble des agents administratifs. Après cette description des changements structurels que connaît cet espace politico-administratif sur l'ensemble de la période étudiée, la deuxième partie insiste alors logiquement sur le rôle joué par ces agents de la haute fonction publique dans la re-politisation progressive de l'immigration au début de la décennie 1970. Enfin la troisième partie, met en évidence le rôle joué par certains « grands commis » à la fin de la décennie 1970, dans une séquence historique où les discours de protection de la main-d'œuvre nationale et les politiques de retour des travailleurs étrangers refont leur apparition en France, quarante ans après « la crise » des années 1930.