

*Le « ministère symptôme » :
retour sur quarante ans de bégaiement au sein de l'État français*

Chapô : La création d'un *ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement* pourrait être perçue comme le simple « dommage collatéral » d'une campagne électorale placée par le candidat Sarkozy sous l'étendard des thèmes classiques de la droite nationaliste. Si les effets de concurrence au sein du champ politique peuvent expliquer la promesse électorale, ils ne peuvent suffire à expliquer comment celle-ci a pu être aussi facilement et rapidement mise en actes. Sylvain Laurens montre ici qu'au-delà du soi-disant volontarisme d'un « hyperprésident », ce nouveau ministère s'inscrit surtout dans la continuité de quarante ans de politiques publiques restrictives et réactionnaires en matière d'immigration.

« Un problème noir concernant plus de 200 000 individus va commencer à se poser dans notre pays pour la première fois ; l'immigration maghrébine représente plus de 700 000 personnes et les calculs qu'il est possible de faire sur son développement démontrent qu'à la fin du siècle ce chiffre pourrait s'élever au-delà de 2 millions de personnes. [...] Pour les hommes qui ont la charge quotidienne des questions d'immigration en France, la réponse ne semble soulever aucun doute : [...] une libre circulation entre des pays hétérogènes sur le plan démographique aboutit à des catastrophes pour le pays le plus évolué ».

Note de Michel Massenet, conseiller d'État, directeur de la population et des migrations (1967)¹

« [Un collègue du Quai d'Orsay] m'a annoncé que les Marocains allaient libéraliser la délivrance des passeports qui seraient données sans difficulté mais à titre onéreux. Où allons-nous ? Vers un problème maghrébin ».

Note d'une sous-directrice à son directeur (1973)²

Il est toujours délicat de commenter ainsi la création d'une institution dont les organigrammes et les prérogatives semblent pouvoir encore faire l'objet de redéfinitions. Toutefois, à partir des archives disponibles et des travaux existant, on peut déjà souligner dans quelle mesure la création de ce nouveau ministère renvoie à des logiques structurelles qui « travaillent » l'État français depuis (au moins) les débuts de la Cinquième République. Si le récit journalistique est contraint au vocabulaire de la « nouveauté », le recul historique permet d'entrevoir cette véritable continuité. L'intitulé même de ce ministère comporte, en effet, sous une forme

¹ Centre d'archives contemporaines (CAC). Versement 1977 0391, art. 1

² CAC 1960 0405 art. 1. Note de mars 1973.

« sédimentée », tous les états successifs de la question depuis la fin des années 1960. L'ajout d'une référence à « l'identité nationale » ouvre certes la voie à des dérives nouvelles et inquiétantes qui seront analysées par différents contributeurs à ce dossier³. Rappelons toutefois, pour commencer, que notre histoire récente est remplie de ces portefeuilles ministériels aux intitulés ambigus dont ce nouveau « monstre administratif » n'est que le dernier avatar. Depuis la création d'une *direction des migrations* au sein du ministère des Affaires sociales (1967), en passant par la création d'un *secrétariat d'État aux Travailleurs immigrés* sous Valéry Giscard d'Estaing (1974), ou d'un *secrétariat d'État à l'Intégration* (1989) et d'un *Haut conseil à l'intégration* (1989) sous François Mitterrand, nombre de signaux – pour certains bien antérieurs à l'essor électoral du Front national – témoignent d'une objectivation au long cours de ces enjeux au sein de l'État français.

« Immigration et intégration » : les transformations contemporaines d'une « pensée d'État »

Intégrer ce qui s'est joué au sein de l'État français depuis les années 1960 est essentiel pour comprendre comment les termes « d'immigration » et « d'intégration » peuvent ainsi revenir de façon cyclique s'inscrire aux frontons de nos institutions. Loin du mythe professionnel de la « neutralité du fonctionnaire », les agents de l'État participent en effet, chaque jour, à la vie sociale. Ils s'appliquent à promouvoir des catégories que nous reprenons à notre compte et qui nous paraissent avec le temps toujours plus « évidentes ». Comme le soulignait Pierre Bourdieu, les agents de l'État contribuent très largement à la diffusion de principes de visions et de divisions du social⁴. Parmi ces principes de division, la séparation entre national et étranger est sans doute une de celles qui sont le plus largement tributaires de la « pensée d'État »⁵. Sur ce point, sociologues et historiens se rejoignent. Gérard Noiriel rappelle dans ses travaux à quel point la mise en mots d'un *problème de l'immigration* est avant tout historiquement liée à l'installation de la Troisième République et aux nouveaux rapports que les agents d'un État-nation tissent alors avec une opinion publique en voie de consolidation⁶. « L'immigration » – en tant que *problème public* susceptible d'être institué en objet de débat

³ Se reporter notamment à la contribution de Marine Delassale sur les débats parlementaires.

⁴ Pour Pierre Bourdieu la pensée d'État se caractérise par un ensemble de « structures cognitives et évaluatives identiques ou semblables » et est le « fondement d'un "conformisme logique" et d'un "conformisme moral" ... ». cf. Pierre Bourdieu, « Esprits d'État, genèse et structure du champ bureaucratique » in *Raisons Pratiques*, Paris, Ed. du Seuil, 1994.

⁵ Abdelmalek Sayad, « Immigration et pensée d'État », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 129, 1999, p. 7.

⁶ Gérard Noiriel, *État, nation et immigration*, Paris, Belin, 2001.

ou de politique publique – doit historiquement son apparition à l'émergence d'une nouvelle matrice de rapports sociaux entre fonctionnaires, champ politique et champ médiatique. Au sein de cette nouvelle configuration, les agents de l'État ont vu, plus que jamais au cours de notre siècle, croître leur capacité à se saisir des individus et de leur devenir.

Si on veut comprendre ce qui est en jeu aujourd'hui, il convient avant tout d'envisager le fait que « lorsqu'on croit parler des immigrés » on parle avant tout de « notre » propre société⁷ et du travail de marquage social réalisé par les agents d'un État-nation. Il s'agit de considérer « l'immigration » non plus seulement comme le déplacement d'individus d'un point A à un point B, mais aussi et surtout comme un processus général d'assignation à des catégories collectives ou juridiques rendu possible par un dispositif de domination étatico-national.

Qu'est-ce qui se joue au sein de l'État français en matière d'immigration depuis les années 1960 ?

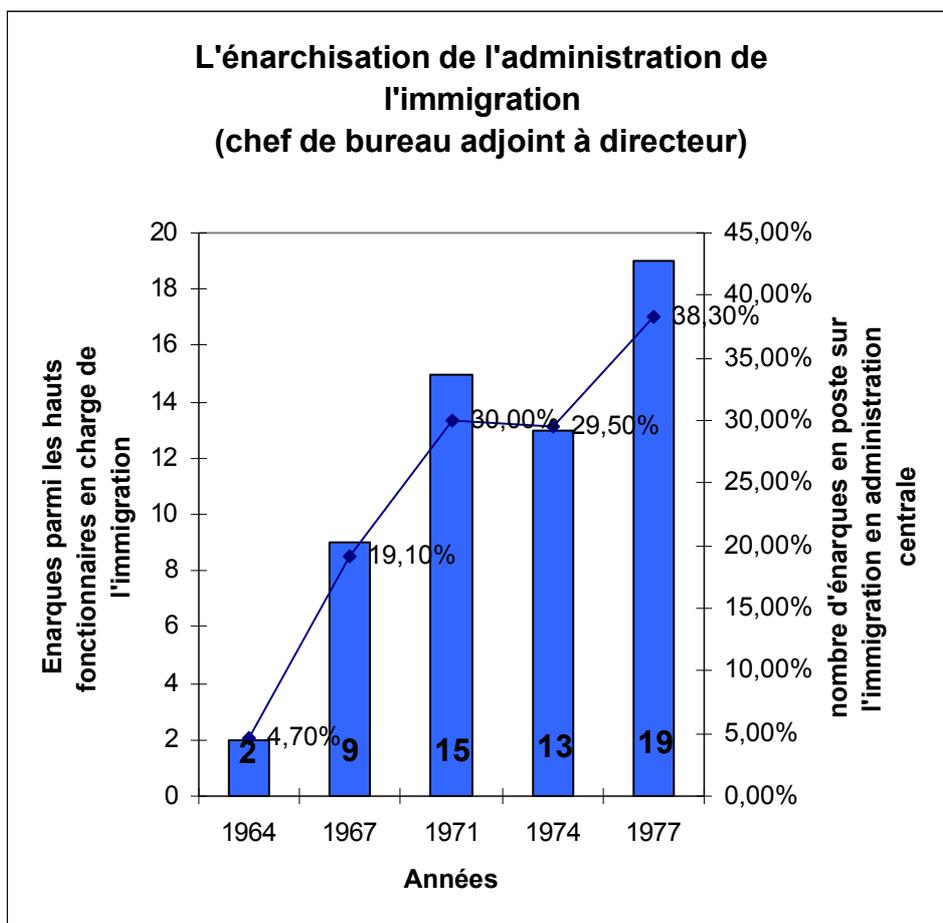
L'investissement des agents de l'État sur l'immigration ne s'est pas opéré de façon constante tout au long de ce siècle. Pour la période la plus récente, la plupart des spécialistes sont d'accord pour distinguer deux séquences. À compter de l'ordonnance de 1945 (qui jette les bases de l'organisation de l'immigration à la Libération) et jusqu'à la fin des années 1960, la question de l'immigration reste relativement peu discutée dans l'espace public. Dans *l'entre-soi* des bureaux administratifs, les *agents intermédiaires* jouent de tout leur pouvoir d'interprétation des textes pour appliquer la législation dans un sens plus ou moins restrictif en fonction de la conjoncture⁸. L'encadrement des populations étrangères fait ainsi l'objet d'une répartition des tâches implicite entre les agents des préfectures et ceux des directions départementales de la main-d'œuvre. Une centralisation est assurée au niveau des administrations centrales par des rédacteurs relégués dans des bureaux peu « cotés ». Ces fonctionnaires sont en général en poste dans ces services pour de nombreuses années et peu susceptibles d'évoluer vers des postes plus généralistes.

À compter de la fin des années 1960, de profonds changements surviennent au sein de l'État. Trois processus structurels transforment progressivement les formes d'investissement des agents de l'État et notamment des hauts fonctionnaires sur l'immigration. Le premier processus est intimement lié à l'enracinement de la Cinquième République, à l'investissement d'agents issus de l'ENA et à la diffusion de nouveaux modèles du « bon » fonctionnaire au

⁷ Ce que certains sociologues appellent la « fonction miroir » des travaux sur l'immigration. Cf. Tewfik Allal et al., *La fonction miroir : on croit parler des immigrés alors qu'en fait...*, Paris, Cordes, 1975.

⁸ Alexis Spire, *Étrangers à la carte*, Paris, Grasset, 2005.

sein des services. L'immigration fait progressivement l'objet de réunions interministérielles fréquentes, suscitant des demandes d'arbitrage politique. Elle est discutée dans des cabinets ministériels, elle fait l'objet de *brain storming*, de notes dont la rédaction est collective et implique de multiples niveaux administratifs, ainsi que de nouveaux organismes qui sont tous dirigés par des hauts fonctionnaires appartenant à des grands corps et proches du pouvoir politique. Une recomposition administrative institue la haute fonction publique en « passeur » privilégié entre la sphère politique et la sphère administrative. Cette « technocratisation » de l'immigration place les hauts fonctionnaires en position de porte-parole des services et des éventuels problèmes logistiques que ceux-ci peuvent rencontrer.



Ce premier processus, transversal à bien d'autres secteurs de l'État, ne suffit pas à expliquer à lui seul que *l'immigration* ait été ainsi ré-instituée en enjeu de façon cyclique depuis quarante ans aux sommets de l'État. En effet, il nous faut intégrer que dans le cas des services en charge des étrangers, ce processus de technocratisation est survenu en même temps que deux autres processus tout aussi décisifs.

Les effets concrets de la décolonisation et du redéploiement de l'État français

La décolonisation a eu un double effet sur la « gestion » de l'immigration. Elle a d'abord nécessité un reclassement des agents en poste dans les colonies. Du point de vue de l'État, la décolonisation s'est en effet traduite par une recomposition administrative à grande échelle. Les modes de reconversion ont été multiples, presque différents pour chaque corps, et ont eu des conséquences complexes sur le fonctionnement de l'État français. Certains se sont vu offrir des mises en retraite anticipée, d'autres se sont reconvertis dans le secteur de la « coopération », ou dans le tout nouveau ministère de la Culture⁹... Mais une partie de ces agents s'est aussi reconvertie sur l'immigration. C'est notamment le cas de certains agents liés à la gestion de la décolonisation algérienne qui disposaient pour certains de suffisamment d'influence pour assurer le maintien de structures spécifiques créées dans le sillage du plan de Constantine¹⁰, au nom de la nécessaire extension de leurs prérogatives à tous les « étrangers ». Deuxièmement, la décolonisation a eu pour conséquence de changer fondamentalement le statut juridique des anciens colonisés résidant sur le territoire métropolitain. En tant que « sujets d'Empire », ils disposaient d'un statut de circulation particulier. Au moment des indépendances, ils deviennent soudainement et par la magie du droit « des étrangers ». Ce basculement d'un régime juridique à un autre entraîne la mobilisation de nouveaux services administratifs dans l'encadrement de flux migratoires anciens. Des hauts fonctionnaires sont notamment mobilisés dans le cadre de négociations avec les pays d'émigration. Celles-ci débouchent dans un premier temps sur l'octroi aux anciens colonisés de droits de circulation étendus et déconnectés de l'ordonnance de 1945. Puis, tout au long des années 1970, les agents du Quai d'Orsay mènent de nouvelles négociations visant à réaligner tous ces migrants issus des anciennes colonies sur un dispositif commun avec les autres travailleurs étrangers. Entre 1960 et la fin de la décennie 1970, une quarantaine d'accords sont renégociés avec les pays d'Afrique et les autres pays exportateurs de main-d'œuvre.

« L'immigré a un coût » : l'immigration au prisme de la nouvelle « croyance économique »

⁹ Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

¹⁰ Le Plan de développement économique et social en Algérie ou Plan de Constantine (1959-1963) est un programme élaboré par le gouvernement français en 1958. Visant officiellement à la valorisation des ressources de l'Algérie, il avait surtout pour objet d'affaiblir le FLN. En France, le plan de Constantine a été à l'origine de la création du Fonds d'action sociale (FAS) et de la Société nationale de construction pour les travailleurs algériens (Sonacotral, qui deviendra la Sonacotra après l'indépendance de l'Algérie).

Enfin, un troisième et dernier processus a achevé de réinscrire la politique d'immigration dans un nouveau champ des possibles. Au sein du ministère des Finances, une nouvelle cohorte de « gestionnaires » formés à la science économique¹¹, convertis aux nouvelles techniques de *rationalisation des choix budgétaires*, impose progressivement un nouveau point de vue sur l'immigration dans les discussions interministérielles. Une nouvelle *croyance économique* transforme fondamentalement les rapports entre les agents des Finances et les autres administrations. À la direction du Trésor notamment, la question de l'immigration était 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. Par ce processus, une place différente est dès lors donnée aux enjeux migratoires dans les relations économiques. Ce triomphe d'une nouvelle perception des phénomènes économiques légitime une politique budgétaire restrictive et un contrôle des introductions de travailleurs non qualifiés sur le marché du travail. Cette autonomisation d'une vision économiste du monde au détriment de *l'économie politique* n'est pas vécue au sein des bureaux sur un mode idéologisé. Cette nouvelle grille de lecture se diffuse au nom d'une « meilleure gestion » et d'une « meilleure maîtrise technique ».

Les années 1970 et l'émergence d'une « avant-garde » administrative capable de mettre en alerte le pouvoir politique

Ces transformations profondes, qui ont touché un espace administratif en charge des étrangers, ont « ennobli » et valorisé un secteur d'action publique (on peut désormais « faire carrière » sur l'immigration). Elles ont aussi placé les agents des ministères de l'Intérieur et du Travail dans une situation telle qu'ils ont à gérer l'encadrement des étrangers alors qu'ils sont sous le coup d'injonctions en provenance de ministères « généralistes ». Les agents du Quai d'Orsay rappellent en permanence les difficultés inhérentes à la renégociation d'accords de circulation avec les pays d'émigration¹² ; les agents des Finances obligent, pour leur part, à mener une politique d'immigration à budget constant au nom de la « préservation d'un modèle social » à la française.

On peut faire l'hypothèse que cette nouvelle configuration a créé les conditions structurelles pour que certains « très » hauts fonctionnaires deviennent les porte-parole de leurs intérêts

¹¹ Et non à l'économie politique. Cf. Frédéric Lebaron, *La croyance économique*, Paris, Liber, 2000.

¹² Les relations diplomatiques françaises avec ces derniers ne se limitent pas à la question de l'immigration mais touchent, par exemple dans le cas de l'Algérie, aussi à la question du pétrole et des ressources.

institutionnels auprès du pouvoir politique dès la fin des années 1960. Comme en témoignent les extraits de notes administratives citées en introduction de cet article, certains agents (surtout aux ministères de l'Intérieur et du Travail) multiplient les mises en garde à l'égard du pouvoir politique. Concrètement, l'historien qui ouvre les archives de ces services ne peut qu'être frappé par l'antériorité de ces discours alarmistes par rapport à la crise économique. Les mises en garde de ces responsables sont d'autant plus audibles que leur capital social est très supérieur à celui de leurs prédécesseurs. La multiplication des mesures restrictives dès 1968 ne peut être analysée séparément de ces transformations de fond qui font de l'immigration un dossier porté auprès des dirigeants politiques par des agents au profil fondamentalement différent.

Les années 1980 et l'instauration d'un consensus tacite aux « sommets de l'État »

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 se traduit par une première série de mesures censées « épurer le passé » : suppression des projets de retour Stoléru et régularisations massives. Mais dès 1983, un consensus tacite s'installe entre droite et gauche sur l'essentiel des politiques publiques d'immigration. On peut certes là aussi voir un effet conjoncturel dû au « tournant de la rigueur » et à un déplacement du centre de gravité du champ politique vers la droite. Mais ces logiques propres au champ politique vont systématiquement de pair avec la réaffirmation constante par les représentants des structures administratives concernées d'une série de « principes » intangibles censés « guider » les ministres. Au sein des services, et malgré les alternances, la décision de 1974 de suspendre l'immigration, n'a par exemple jamais été remise en question et la co-écriture des projets de lois successifs est devenue la norme des rapports entre cabinets du ministre et directions d'administration. Ce que Patrick Weil appelle « une règle du jeu commune » n'est plus discutée et les projets successifs des ministres s'attachent invariablement à remanier le code de la nationalité, les conditions de regroupement familial ou d'obtention du statut de réfugié. On pourrait sans peine faire la liste (non exhaustive dans l'encadré ci-dessous) des remises à l'agenda permanentes dont « l'immigration » fait l'objet depuis trente ans en tenant compte, en parallèle, de l'évolution continue du cadre administratif et législatif. Cette constance dans les mesures prises, au-delà des étiquettes politiques et des conjonctures économiques, permet alors de poser la question des racines tout autant bureaucratiques que « politiciennes » d'un tel bégaiement.

1970 : Lois pour la « résorption des bidonvilles », « Drame d'Aubervilliers ».

1971 : Divers hebdomadaires et journaux dont *Le Monde* titrent : « flambée de xénophobie en France » ou « racisme anti-arabe » / « Année internationale de lutte contre le racisme » (ONU).

1972 : Loi contre le racisme / Circulaires Marcellin-Fontanet.

1973 : Grèves de la faim contre les circulaires Marcellin-Fontanet / « Événements de Marseille » / Réforme du code de la nationalité / Arrêt officiel de l'émigration algérienne par H. Boumediene.

1974 : « Suspension » de l'immigration par le gouvernement Chirac / Création d'un secrétariat d'État aux travailleurs immigrés.

1975-1976 : Lois du regroupement familial / Réforme des titres de séjour / Arrivée des *boat-people* asiatiques et création d'un Haut comité aux réfugiés asiatiques / Affaire du port d'Arcenc / Lancement de la semaine du dialogue Français / immigrés.

1976-1978 : Mise en place du dispositif d'aide au retour / Suspension officielle de l'immigration familiale / Rapport Peyreffite sur l'insécurité.

1979 : Projet de loi Bonnet-Stoléro.

1981 : Élection de François Mitterrand / Régularisations / Loi autorisant la création d'associations pour les étrangers / Nouvelles procédures relatives aux expulsions.

1983 : Pierre Mauroy, Premier ministre, dénonce les « menaces chiïtes » dans les usines Renault / Élections de Dreux / « Affaire » de la mosquée de Mantes-la-Jolie / Marche pour l'égalité et contre le racisme, dite « Marche des beurs ».

1984 : Loi du 17 juillet 1984 qui modifie l'ordonnance de 1945 / Création de SOS Racisme / En décembre, « Convergence 84 pour l'égalité », dite deuxième marche des beurs.

1986 : Loi Pasqua / « Affaire des 101 maliens » (charter et expulsions).

1987 : Assassinat de Malik Oussekin / Création de la Commission de la nationalité.

1988 : Rapport Marceau Long « Être Français aujourd'hui » / Élection présidentielle.

1989 : Premier débat sur le voile (Creil) / Avis du Conseil d'État.

1991 : Création du Haut Conseil de l'intégration / Première guerre du Golfe (et ses soi-disant effets sur la banlieue) / Loi du 31 décembre contre le travail clandestin.

1992 : Loi du 6 juillet sur les zones d'attente / Circulaire du 26 février sur l'immigration clandestine.

1993 : Loi du 22 juillet sur les naturalisations / Dénonciation des « menaces islamistes » en France.

1993 : Réforme du Code de la nationalité (réforme Pasqua).

1994 : Campagne d'information sur la réforme du droit de la nationalité / Circulaire Bayrou sur le voile.

1995 : Lois Debré / Sans-papiers de l'église Saint-Bernard.

1997 : Loi Chevènement.

1998 : Promulgation de la loi du 16 mars relative à l'obtention de la citoyenneté.

1999 : Circulaire sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière / Affaire de Flers (voile).

2000 : Affaire de la Grand-Combe (voile).

2001 : Affaire de Sangatte.

2002 : Élection présidentielle (insécurité) / Loi sur la sécurité intérieure.

2003-2004 : Mars 2003 : affaire du lycée La Martinière à Lyon-La Duchère (voile) / Mai 2003 : création du Conseil français du culte musulman (CFCM) / Juillet 2003 : création de la commission Stasi, qui proposera le vote d'une loi sur les signes religieux à l'école, loi adoptée en mars 2004.

2005 : Émeutes de novembre (propos sur la polygamie...).

Conclusion : Un renversement de tendance improbable

La prégnance des questions d'immigration dans le débat public n'est pas étrangère à une série de transformations qui ont affecté l'État français dès les débuts de la Cinquième République et dont les effets se perpétuent aujourd'hui. Si beaucoup de choses ont changé depuis les années 1970 (sous le coup notamment de l'europanisation croissante des politiques migratoires et du départ à la retraite d'une série de hauts fonctionnaires), soulignons néanmoins que la création récente d'un ministère de l'Immigration et de l'identité nationale s'inscrit dans une temporalité beaucoup plus longue que ne le laisseraient croire certains commentaires journalistiques ou politiques. Elle n'est pas le simple sous-produit des déclamations d'un compétiteur politique ayant entr'aperçu une « fenêtre d'opportunité ». Elle renvoie tout autant à la diffusion d'une *doxa* gestionnaire qui satisfait les intérêts directs des acteurs dominants du champ administratif et à l'aune de laquelle la « maîtrise des flux migratoires » fait désormais partie des « évidences partagées ». Intégrer cette dimension est nécessaire car dans l'éventualité d'une alternance politique, les nouveaux titulaires de ces portefeuilles ministériels seront tout aussi tributaires que leurs prédécesseurs de cette inertie des structures. Cette problématisation tout autant réactionnaire que technocratique des flux migratoires est aujourd'hui sédimentée dans un ensemble de pratiques administratives vécues sur un mode totalement dépolitisé par ceux qui sont chargés d'appliquer les règlements. Une évolution des rapports de force dans le champ militant n'effacerait pas, par magie, quarante ans de routines administratives.