
H-France Review Vol. 6 (January 2006), No. 8

Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, avril 2005, 402 pages, annexes, inventaire des sources, bibliographie, index des noms de personnes, 21 €90, ISBN 2-246-65801-2.

Compte rendu par Pierre Piazza, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES).

Issu d'une thèse de doctorat de sociologie soutenue à Nantes en 2003 sous la co-direction de Patrick Weil et de Charles Suaud, cet ouvrage divisé en dix chapitres s'intéresse, comme l'indique explicitement l'intitulé de son sous-titre, à l'administration de l'immigration en France durant la période des Trente Glorieuses. S'inscrivant dans une démarche socio-historique, il s'appuie essentiellement sur l'exploitation de trois types de sources : un travail sur des archives nombreuses et variées (fonds des ministères de l'Intérieur, du Travail, de la Justice, des Affaires étrangères, *etc.*), la réalisation d'entretiens approfondis avec d'anciens fonctionnaires de la Préfecture de police de Paris^[1] et une étude statistique portant sur 1600 dossiers individuels instruits par des agents appartenant à cette même institution.^[2] Alexis Spire montre fort bien comment, dans un cadre juridique initialement fondé sur un principe d'égalité et caractérisé par une grande stabilité entre 1945 et 1975, l'administration en charge des étrangers a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre des textes de loi en déployant des logiques et des pratiques discriminantes.^[3] Sa démonstration se déroule en trois temps.

Tout d'abord, après avoir précisément restitué les enjeux ayant entouré l'adoption de deux ordonnances d'octobre et de novembre 1945 relatives aux conditions d'accès à la nationalité française, à l'entrée et au séjour des étrangers en France, l'auteur souligne combien le caractère souvent vague et ambigu de cette forme particulière de textes de loi a pu conférer aux hauts fonctionnaires en charge de l'immigration une marge d'appréciation déterminante, via l'élaboration d'une multitude de circulaires. Le pouvoir discrétionnaire que ces grands commis de l'État sont ainsi parvenus à s'octroyer leur a permis, en fonction de la position qu'ils occupaient dans le champ administratif en charge de l'immigration, d'interpréter la législation à partir de principes spécifiques renvoyant à trois logiques distinctes : logique de police, logique de main d'œuvre et logique de population. Au gré des principales tendances de l'évolution de la conjoncture politico-économique ou parfois de priorités plus ponctuelles, ces logiques sont quelquefois entrées en conflit, tout comme elles ont aussi pu s'accorder. Spire les analyse rigoureusement en consacrant à chacune d'entre elles un chapitre entier de son livre.

La logique de police est au cœur des savoirs et des savoir-faire que mobilisent le ministère de l'Intérieur et les préfectures en matière d'enquête, d'enregistrement, d'immatriculation, de mise en carte, de fichage, *etc.* De la sorte, l'État se dote d'une masse considérable de données concernant non seulement l'identité mais aussi la trajectoire et le comportement des étrangers. L'enjeu crucial consiste ici à assurer un strict contrôle de leur séjour sur le territoire national et de pouvoir interdire le maintien en France d'individus dont la dangerosité est principalement jugée à l'aune de la notion de « menace pour l'ordre public » qui, dans certaines circonstances, a pu être interprétée de manière très extensive (des militants Espagnols appartenant à la mouvance communiste en feront par exemple les frais en 1950). Quant à la logique de main d'œuvre, elle se manifeste surtout au ministère du Travail. Au travers d'une batterie de mesures, de procédures ou de titres de papier destinés à assigner et mettre en forme des statuts se donnent à voir des modes d'intervention étatiques plus ou moins drastiques. Ce faisant, la haute fonction publique tente de réguler l'immigration en fonction d'exigences contradictoires auxquelles elle doit faire face à différentes périodes : au besoin de favoriser la venue de travailleurs pour satisfaire les intérêts des employeurs et des représentant du patronat s'oppose l'impératif de protection du marché du travail

national auquel les organisations syndicales ouvrières sont particulièrement attentives. Enfin, la dernière logique peut être principalement observée au ministère de la Population où s'impose, chez d'éminents hauts fonctionnaires, l'idée de sélectionner prioritairement l'immigration considérée comme la plus assimilable. Répondant à des considérations d'ordre démographique, cette logique entend favoriser une immigration de peuplement au détriment d'une immigration de travail et passe par l'établissement d'une hiérarchie entre nationalités. Élaborée à partir de la prise en compte de critères ethniques, elle profite pleinement aux italiens durant l'immédiat après-guerre.

Après s'être orientée vers les sommets de l'État, la focale de l'auteur se déplace pour se fixer sur les agents intermédiaires qui, à l'époque considérée, étaient spécialement en charge de l'immigration. Spire concentre son analyse sur ceux de la Préfecture de police de Paris. Ce changement d'échelle est l'occasion de dresser une fine description du travail quotidien et de la carrière de ces agents ou encore de la façon dont s'est peu à peu constitué, puis transmis, un éthos préfectoral spécifique à leur service... Autant d'éléments qui aident à comprendre la façon dont ces mêmes bureaucrates ont appréhendé le contenu des normes déterminées par leurs supérieurs hiérarchiques à la lumière des changements provoqués par des événements décisifs comme la décolonisation ou par exemple l'avènement des nouvelles catégories juridiques supra-nationales (celles de « ressortissant de la Communauté Économique Européenne » et de « réfugié »).

Spire explique comment, à partir des années 1960, se dessine un processus d'autonomisation en matière d'interprétation des ordonnances de 1945 par les agents intermédiaires. Cela lui permet d'apporter un éclairage inédit sur la restructuration des pratiques bureaucratiques dans ce domaine. D'une part, il montre que si, après l'indépendance, les Algériens se sont vus attribuer un statut privilégié, ces derniers ont néanmoins été quotidiennement stigmatisés comme indésirables par l'administration, en grande partie du fait du rôle considérable qu'ont été amenés à y jouer les personnels issus des anciennes institutions coloniales. D'autre part, il révèle à quel point, en influant profondément sur leur perception de l'étranger, ce processus d'autonomisation a eu pour conséquence de favoriser très tôt la lente conversion de ces agents à un objectif de maîtrise des flux dont la réalité ne sera cependant pas officialisée avant 1974.

Dans les trois derniers chapitres, l'auteur entreprend de se pencher, à partir de la réalisation d'une étude statistique portant sur des échantillons de dossiers individuels de séjour pour la plupart instruits en 1956 et en 1975 à la Préfecture de police de Paris, sur l'application concrète dont a fait l'objet la législation sur l'immigration. Le recours à l'outil statistique permet notamment de dévoiler que, d'une période à l'autre, des critères auxquels il n'avait pourtant aucunement été fait référence dans la loi revêtent, dans la pratique, une importance significative dans le traitement différencié des dossiers par les agents intermédiaires de l'État. C'est par exemple le cas de la nationalité de l'étranger ou de la profession dont ce dernier se revendique devant les fonctionnaires qui doivent lui attribuer un statut.

L'accent mis sur l'un ou l'autre de ces critères dans la gestion quotidienne des dossiers fluctue bien évidemment dans le temps selon la conjoncture mais renvoie *in fine* à la réappropriation par les agents intermédiaires des trois logiques de police, de main-d'œuvre et de population. Logiques auxquelles ils se réfèrent aussi implicitement dans le traitement des demandes de naturalisation et qui, en l'occurrence, se double d'une véritable mise à l'épreuve par le temps des candidats à la nationalité française. Si grâce à ces développements, l'auteur peut pointer des caractéristiques fondamentales de l'évolution des pratiques administratives en matière d'immigration, il n'en néglige pas pour autant la question des transformations des stratégies de contournement et de résistance auxquelles les étrangers ont eu recours afin de tenter de se soustraire à l'emprise de ces mêmes pratiques. Spire nous invite à apprécier la diversité de ces stratégies (rester en France ou repartir dans son pays d'origine, demeurer étranger ou devenir Français) au regard de la notion de « carrière de papier » qu'il définit comme la « succession des

statuts et des positions acquis par l'étranger à partir de son entrée en France, en les considérant comme le produit de l'interaction entre la pratique d'un agent de l'État et la stratégie d'un demandeur » (p. 300).

Le principal apport de *Étrangers à la carte* est de renouveler le regard porté par nombre de chercheurs sur l'histoire de l'immigration entre 1945 et 1975 en nous renseignant sur un aspect de l'État jusqu'alors peu exploré : les pratiques des fonctionnaires ayant, en son nom, eu pour rôle de décider du sort des étrangers. Si les informations très utiles livrées sur de grands commis de l'État (Adrien Tixier, Georges Mauco, Alfred Rosier, etc.) facilitent la compréhension du contenu des circulaires élaborées dans le domaine de l'immigration ainsi que la nature des débats auxquels ces textes donnent lieu et les logiques qui les sous-tendent au sein de la haute administration, d'autres données non moins précieuses relatives aux agents de la Préfecture de police de Paris (des chefs de service aux simples guichetier) permettent de se faire une idée extrêmement précise des rouages de la machinerie administrative et, ainsi, de mieux saisir son rôle capital en matière d'interprétation du droit.

Le lecteur découvre par exemple dans quelle mesure l'encartement s'est révélé être, durant les trente années étudiées, d'une importance fondamentale en tant qu'instrument autorisant l'appareil bureaucratique à rendre concrètes et effectives des décisions défavorables à certaines catégories d'étrangers. En effet, les titres de papiers n'ont pas seulement été employés en vue d'identifier efficacement les non nationaux, ils ont par exemple également pu servir à matérialiser un statut que l'on voulait précariser ou encore à interdire l'accès de zones particulières du territoire à des ressortissants de tel ou tel pays. C'est donc aussi en mettant de la sorte l'accent sur ce type de dispositif technique essentiel dans l'activité routinière de l'administration que Spire parvient à mieux décrypter les moindres ressorts de logiques proprement bureaucratiques et à cerner toute la richesse d'une dimension tant intime que méconnue de l'État. À cet égard, les pistes de réflexion engagées en conclusion sur le mode de fonctionnement de l'administration, et plus particulièrement autour du concept de « magistrature bureaucratique » apparaissent très stimulantes. La validité de ce dernier, défini comme « une forme de "solidarité organique" qui unit l'ensemble des membres d'une même administration », mériterait toutefois, dans un proche avenir, d'être confrontée à d'autres périodes historiques et terrains d'études (p. 360).

NOTES

[1] Une notice bibliographique établie sur chacun d'entre eux est disponible en annexes.

[2] Les principaux résultats de cette étude sont synthétisés sous la forme de quatorze tableaux qu'il est aussi possible de consulter en annexes.

[3] Il a été chargé de recherche au CNRS, rattaché au Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales (université de Lille II).

Pierre Piazza

Chargé de recherche à l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES)

pierrepiazza@free.fr

Copyright © 2006 by the Society for French Historical Studies, all rights reserved. The Society for French Historical Studies permits the electronic distribution of individual reviews for nonprofit educational purposes, provided that full and accurate credit is given to the author, the date of publication, and the location of the review on the H-France website. The Society for French Historical Studies reserves the right to withdraw the license for redistribution/republication of individual reviews at any time and for any specific case. Neither bulk redistribution/republication in electronic form of more than five percent of the contents of H-France Review nor re-publication of any amount in print form will be permitted without permission. For any other proposed uses, contact the Editor-in-Chief of H-France. The views posted on H-France Review are not necessarily the views of the Society for French Historical Studies.

ISSN 1553-9172