



Cultures & Conflits

69 | printemps 2008

Xénophobie de gouvernement, nationalisme d'Etat

Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude

From the reversal of asylum (1948-2008) to governmental xenophobia

Jérôme Valluy



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/10752>

DOI : 10.4000/conflits.10752

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 20 avril 2008

Pagination : 81-111

ISBN : 978-2-296-05252-9

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Jérôme Valluy, « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits* [En ligne], 69 | printemps 2008, mis en ligne le 17 juin 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/10752> ; DOI : 10.4000/conflits.10752

Creative Commons License

Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude

Jérôme VALLUY

Jérôme Valluy est Maître de conférences en science politique à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris-1), chercheur au Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS, Paris-1 - CNRS), chercheur associé au Centre d'études africaines (CEAF, EHESS), membre du Groupe de pilotage du réseau scientifique TERRA et de l'Observatoire de l'institutionnalisation de la xénophobie (Observ.i.x). Ses recherches portent sur les politiques du droit d'asile et sur les enjeux migratoires en Europe et en Afrique. Email : jerome.valluy@univ-paris1.fr

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui accordait en 1973 le statut de réfugié à 85 % des exilés demandant l'asile, en 1990, le refuse à 85 % d'entre eux, au terme d'un retournement progressif mais rapide, en moins de vingt ans¹. L'élévation tendancielle des taux de rejets des demandes d'asile s'amorce dès le début des années 1970 (voir le graphique n°1) et se prolonge jusqu'à aujourd'hui où l'OFPRA rejette près de 95 % des demandes d'asile, la Commission des recours des réfugiés (CRR), juridiction d'appel contre les décisions de l'OFPRA, ramenant ce taux de rejet à 85 % environ. Durant ces quarante ans, le nombre total d'étrangers entrant annuellement en France, sous des titres de séjours divers, n'a pourtant jamais cessé de diminuer passant de 390 000 en 1970 à 192 000 en 1981 et 54 000 en 2004², ou, pour l'exprimer autrement, à plus de 200 000 par an en moyenne durant les années 1960 à moins de 100 000 par an dans cette dernière décennie³ et la proportion d'immigrés par rapport à la population totale est demeurée stable de l'ordre de 7,5 %⁴.

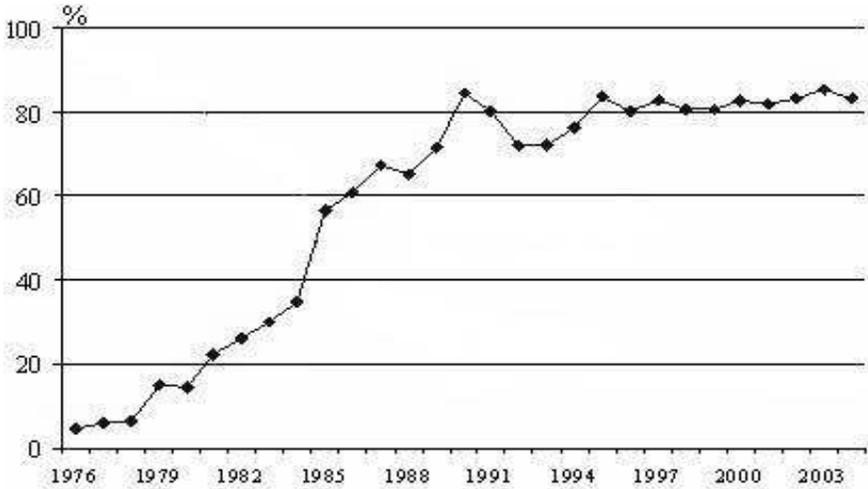
1 . Legoux L., *La Crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED, 1995, p. 138.

2 . Chiffres de l'Office des migrations internationales, cités par A. Le Pors in Le Pors A., *Le Droit d'asile*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2005, p. 6. Dans le même sens, voir : « Tableau 2 : Evolution annuelle des effectifs d'étrangers par nationalités », in Spire A., *Etrangers à la carte*, Paris, Grasset, 2005, p. 372.

3 . Legoux L., *op. cit.*, p. 80.

4 . Dewitte P., *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 428 (tableau 2).

Graphique n°1. Taux de rejet des demandes d'asile en France (1976-2003) ⁵



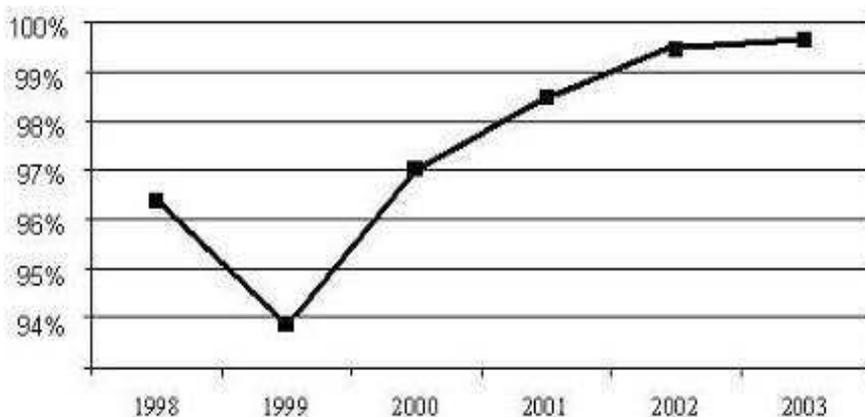
Les années 1989 et 1990 amorcent une nouvelle accélération de la dynamique de rejet des exilés : les moyens en personnels de l'OFPRA sont augmentés de manière à raccourcir les délais du traitement des demandes d'asile rejetant déjà la quasi-totalité des exilés. En 1991, une circulaire ministérielle ⁶. interdit aux demandeurs d'asile de travailler tandis qu'une autre circulaire crée des Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) qui n'accueilleront jamais plus d'un quart des demandeurs d'asile, condamnant les autres à la clandestinité économique, alors qu'ils séjournent sur le territoire en situation juridique régulière.

En 1998, une réforme législative et constitutionnelle crée une nouvelle catégorie de protection au titre du droit d'asile : l'asile territorial. Politiquement pensé à destination de la population algérienne qui sort alors d'une guerre civile ayant fait plusieurs centaines de milliers de morts, la procédure d'octroi de cette forme d'asile est confiée intégralement aux préfetures qui rejeteront, les années suivantes, de 94 % à 99 % (voir le graphique n°2) des demandes d'asile qui leur seront présentées notamment par des Algériens ⁷.

5 . Source : © 2004-2007 - Réseau d'alerte sur les inégalités - <http://www.bip40.org> ; Legoux L., *op. cit.*

6 . Circulaire du Premier ministre, NOR/PRM/X/91/00102/60/D, 26 septembre 1991 (JO, 27 septembre 1991).

7 . « Le chemin sans issue de l'asile territorial », *Accueillir - Revue du SSAE*, juin 2002, n°225.

Graphique n°2. Taux de rejet des demandes d'asile territorial (1998-2003) ⁸

On peut alors se demander, comme le font Antoine Decourcelle et Stéphane Julinet, dans une belle et rigoureuse étude où la compétence juridique n'enlève rien à la lucidité sociologique : « *que reste-t-il du droit d'asile ?* » ⁹. La question se pose pour la France, mais également pour les autres pays de l'Union européenne.

En 1999, un projet du gouvernement autrichien assurant la présidence de l'Union européenne, prévoit la création de camps d'exilés en Albanie et au Maroc. En septembre 2002, le Haut Commissaire aux réfugiés (HCR) de l'ONU – ex-Premier ministre de centre-droit des Pays-Bas – conceptualise la « *dimension externe des politiques européennes de l'asile* », aussi nommée « *externalisation de l'asile* », qui réapparaît début 2003 dans des propositions du Premier ministre britannique Tony Blair de créer des « *zones de protection spéciale* » dans certaines régions du monde (Afrique centrale, Moyen-Orient, etc.) afin d'y concentrer les réfugiés et, également, de créer au bord de l'Union européenne, chez ses voisins, des « centres » pour y transporter et y enfermer, durant le traitement des demandes d'asile, les exilés approchant des territoires européens. En 2003, le réseau Migreurop entreprend de recenser les camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens, faisant apparaître une réalité souvent méconnue des Européens (voir la carte page suivante).

8. Graphique inversé inspiré de celui produit par le Baromètre des inégalités et de la pauvreté – BIP 40 : <http://www.bip40.org> pour son article : « La dégradation de l'asile en France : problèmes de mesure ».

9. Decourcelle A., Julinet S., *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris, L'Esprit Frappeur, 2000.

Carte n°1. Détail de la carte de Migreurop sur les camps d'étrangers ¹⁰



En 2007, la politique du droit d'asile historiquement dirigée en France par le ministère des Affaires étrangères et sous tension, depuis plusieurs années, entre celui-ci et le ministère de l'Intérieur, est placée sous la tutelle politique du nouveau département ministériel très controversé dès sa création, en charge de la promotion de l'identité nationale et de la lutte anti-migratoire, dont les missions premières sont la lutte contre l'immigration illégale, la fraude documentaire des étrangers, le travail illégal des étrangers. Le droit d'asile se trouve associé à ces missions anti-migratoires :

« Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement [...] est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Commission des recours des réfugiés, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées ¹¹. »

Sous l'ensemble de ces aspects, la politique du droit d'asile se retourne contre les exilés : loin de contribuer aujourd'hui à leur protection, elle parti-

10 . Source : détail extrait des « Camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens » en ligne sur le site de l'association Migreurop : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/carte-fr.pdf>. NdR : Cette carte a fait l'objet d'un encart en couleurs dans *Cultures & Conflits*, n°57, 2005.

11 . Décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

cipe à leur discrédit et à leur répression tant sur le plan symbolique que matériel. Comment expliquer un tel retournement ? La question qui pourrait sembler simple ne l'est pas si l'on considère la fragilité des réponses de sens commun les plus fréquemment véhiculées aujourd'hui par les travaux académiques, les médias et les discours politiques.

Ces réponses pointent généralement trois facteurs plus ou moins articulés : une augmentation massive des migrations économiques à la fin du ^{xx}e siècle ; le déclenchement d'une crise économique qui, à partir de 1973-1974, rendrait ces migrations insupportables sur le marché du travail ; l'émergence, du fait de ces tensions sur le marché du travail, notamment celui des travailleurs peu qualifiés, d'une xénophobie populaire. Le système démocratique réagirait à cette xénophobie par des politiques anti-migratoires dont les restrictions au droit d'asile seraient une manifestation parmi d'autres.

La mise en question de cette interprétation amène à envisager une tout autre hypothèse de travail et à identifier un objet d'étude qui a été étonnement peu exploré par les sciences sociales depuis que le phénomène est observable : l'hypothèse d'une dynamique historique et culturelle tirée par l'ensemble des discours et des actes d'autorité publique tendant à considérer et à présenter la venue d'exilés comme un problème, un risque ou une menace... ce que l'on peut nommer une « xénophobie de gouvernement ». Cette stigmatisation de l'étranger comme problème, risque ou menace, passerait principalement par les images, les diagnostics, les analyses et prescriptions normatives que produisent et diffusent les processus sociaux complexes de l'action publique.

Etudier les politiques du droit de l'asile sous cet angle est particulièrement éclairant, y compris pour d'autres politiques relatives aux étrangers (visas, naturalisations, regroupements familiaux, droits sociaux, contrôles policiers, etc.), parce que ce sont celles qui sont *a priori* les plus éloignées d'une volonté de rejet des étrangers, celles qui se réfèrent le plus explicitement à des principes d'accueil altruistes et aux droits humains fondamentaux. La finalité du présent article n'est cependant pas de réaliser cette étude monographique, mais d'en construire l'objet, c'est-à-dire de déconstruire un certain nombre de croyances de sens commun qui font obstacle à l'étude sociologique de cet objet, de fonder le concept de xénophobie de gouvernement sur les acquis de la sociologie politique de l'action publique et d'esquisser l'usage analytique qui peut en être fait à partir du cas des politiques du droit d'asile.

Rompre avec le sens commun du grand retournement

Les interprétations du retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés sont à ce point enracinées dans près d'un quart de siècle de discours technocratiques, de travaux académiques, de déclinaisons médiatiques, de communication politique et de représentations sociales qu'il est à peu près impossible

aujourd'hui d'adopter un point de vue décalé par rapport à ces croyances, de « *rompre avec le sens commun* » suivant la formule de Durkheim, sans avoir l'air extravagant. Il se peut que le renforcement des tendances qui conduisent à ce retournement du droit de l'asile et l'exacerbation des tensions sociales et politiques qui en résultent accentue ce phénomène d'obstruction intellectuelle. Le préalable méthodologique de déconstruction des « pré-notions » et des croyances devenues évidences en devient plus nécessaire que jamais. En réalité, cette déconstruction est aujourd'hui une condition absolue pour amener des interlocuteurs non spécialisés sur le domaine à envisager, au moins à titre d'hypothèse, que l'histoire se soit déroulée autrement que ce que laissent entendre les « évidences » répétées à satiété par les médias, les livres et les discours publics.

Deux éléments de conjoncture favorisent néanmoins l'ouverture des esprits à une déconstruction préalable : la radicalisation de politiques anti-migratoires de plus en plus systématiques et brutales ainsi que l'institutionnalisation des finalités nationalistes dans l'invention de nouveaux ministères en Europe en charge de ces « problèmes » rendent ces réalités visibles à des regards non spécialisés. Elles officialisent le phénomène à étudier et érodent les « évidences » qui empêchaient de le voir. En outre les avancées récentes de la recherche en sciences humaines et sociales, notamment en histoire, sociologie et science politique, offrent aujourd'hui des fondements solides pour remettre en question ces « évidences » : celles de l'envahissement migratoire, de la corrélation entre crise économique et fermeture des frontières, de l'origine populaire du phénomène de xénophobie.

La réponse à un envahissement migratoire ?

Le mode de justification gouvernementale le plus général de ces politiques, de leurs évolutions, renvoie à des transformations des mouvements migratoires qui changeraient de nature (économiques plus que politiques) sous l'effet d'une hyper-attractivité des pays riches et, tout en dévoyant le sens de la procédure d'asile, feraient courir des risques inédits de submersion de sociétés occidentales déjà affaiblies par la crise économique, le chômage et les difficultés de financement des services sociaux... S'il est encore possible de raisonner dans ce domaine, tentons de le faire face à ces arguments :

La théorie d'une migration devenue essentiellement économique occulte la croissance du nombre de réfugiés reconnus comme tels dans le monde depuis trente ans ¹². Après vingt-cinq ans de stabilité autour de 2,5 millions

12 . Agier M., *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002 ; Castles S., Crawley H., Loughna S., *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, London, Institute for Public Policy Research, 2003 ; Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Les Réfugiés dans le monde – Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Editions Autrement / HCR, 2000.

(de 1950 au milieu des années 1970), cette population augmente régulièrement jusqu'à 18 millions en 1992 et atteint 12 millions aujourd'hui. Encore ne s'agit-il que de chiffres relatifs aux réfugiés officiels. Si l'on y ajoute les déplacés internes et les exilés qui n'accèdent pas à ce statut, le nombre de personnes contraintes à l'exil est estimé à près de 50 millions. Or, les causes initiales de migrations forcées ne sont pas mystérieuses. Pour n'en citer que quelques unes¹³ : dans la Corne de l'Afrique, une série de guerres déplace des millions de réfugiés. Le long conflit afghan en fait fuir six millions. En Amérique centrale, trois guerres déplacent plus de deux millions de personnes. Dans le même temps, des Sri Lankais se réfugient en Inde, des Ougandais au Sud du Soudan, des Angolais en Zambie et au Zaïre, des Mozambicains dans six pays voisins, etc. Et aux guerres s'ajoute encore la permanence des persécutions politiques, religieuses, ethniques et sociales dans le monde.

La théorie d'une hyper-attractivité des pays riches comme principal facteur d'exil ne résiste pas à l'observation des évolutions de populations réfugiées dans les différentes régions du monde¹⁴. En ordre de grandeur, pour les vingt-cinq dernières années, le chiffre fluctue autour d'un million sur le continent américain ; il passe de 500 000 à 3 millions sur le continent européen, l'essentiel de la croissance ayant lieu en 1991-1992 ; mais il passe de 2 à 7 millions en Afrique, en augmentation depuis 1985 et de 1 à 8,5 millions en Asie, l'essentiel de l'accroissement ayant lieu en 1980 et 1981. L'évolution en Europe est donc postérieure et très inférieure à celles de l'Asie et de l'Afrique. Elle implique en effet des personnes fuyant d'abord à proximité de leur patrie, puis trouvant ensuite refuge dans une contrée plus éloignée. Sur les dizaines de millions d'exilés dans le monde, quelques millions sollicitent finalement l'asile dans les pays occidentaux où les réfugiés représentent, en tendance, moins de 1 % de la population. Pas plus de huit de ces pays (Suède : 1,75 % - Danemark : 1,3 % - Allemagne : 1,19 % - Suisse : 1,11 % - Norvège : 1,05 % - Autriche : 1 % - Pays-Bas : 0,8 % - Canada : 0,4 %) apparaissent dans la liste des quarante premiers pays d'accueil.

L'interprétation en termes d'envahissement nécessite de considérer non pas les réfugiés, mais les demandes d'asile. Elle sont stables depuis vingt-cinq ans en Amérique du Nord (entre 20 et 180 000 par an), Australie et Nouvelle-Zélande (en deçà de 50 000 par an pour les deux réunis). En Europe, au contraire, ce chiffre annuel se situait, selon le HCR, entre 100 000 et 200 000 jusqu'en 1988. Il augmente jusqu'à près de 700 000 en 1992 et redescend à un peu plus de 250 000 en 1995. Depuis lors, une nouvelle croissance est observable jusqu'à 450 000 en 1999, suivie d'une décroissance ramenant à 325 000 en 2003. On peut certes souligner un écart entre les continents. Mais on peut remarquer aussi que, durant les dix dernières

13. Voir aussi : Guichaoua A. (dir.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala, 2004, 1066 p.

14. HCR, *Les Réfugiés dans le monde*, *op.cit.*, p. 125.

années, la tendance en Europe est stable, avec des fluctuations de faible amplitude, autour du niveau pivot de 400 000. En outre, si l'on rapporte ces chiffres aux nombres annuels de naissances nouvelles, le ratio est de l'ordre de 10 %, ses valeurs successives variant faiblement autour de ce niveau. Enfin, l'ensemble de ces données ne tient pas compte des disparitions d'exilés, que ce soit par décès ou par départ. En France, entre le 31 décembre 1973 et le 31 décembre 1993, ces « sorties » représentent pas moins de 80,67 % des « entrées » de la population des réfugiés ¹⁵ ! Il n'existe pas de données pour les demandeurs d'asile déboutés de leur demande, leurs « sorties » sont donc toujours ignorées, mais on peut les supposer au moins aussi importantes, sinon plus, que celles des réfugiés statutaires.

Dans le cas de la France comme pour d'autres pays occidentaux, une autre manière d'évacuer la thèse de l'envahissement migratoire consisterait simplement à montrer que le nombre d'entrées d'étrangers sur le territoire national entre 1945 et 1975 est très supérieur, tant en taux annuel qu'en valeurs cumulées, à ce qu'il est entre 1975 et 2005 ¹⁶. Les chiffres, déjà indiqués, d'entrées annuelles se situent entre cent et quatre cent mille par an durant les années 1950 et 1960 et tombant à moins de cent mille durant les décennies suivantes.

Cependant, à un tel argument se voit alors opposée une objection si profondément ancrée dans l'imaginaire collectif des français qu'elle en est devenue un véritable paradigme de la perception des politiques migratoires : à partir de 1974, la crise économique change tout.

Un contre-coup de la crise économique ?

Cette interprétation ne relève pas seulement du « sens commun » : on la retrouve, tout ou partie, dans des écrits académiques. La thèse de Patrick Weil, soutenue en 1988 après un engagement politique en Cabinet ministériel du gouvernement socialiste de 1981, donne le ton et théorise une opinion commune de la haute fonction publique que côtoient les conseillers ministériels : « *L'année 1974 marque un tournant réel et symbolique dans la politique générale d'immigration de l'après Seconde Guerre mondiale qui avait vu jusque-là les autorités publiques faciliter l'entrée et le séjour d'immigrés* ¹⁷ ». Cette thèse couvre la période 1974-1985 et, faute d'enjamber la date réputée « charnière » dans le cadrage chronologique de l'objet d'étude, elle ne peut se distancier du sens com-

15. Durant cette période, le nombre de personnes entrant sous la protection du statut de réfugié en France est de 238 000 et le nombre de personne en sortant (décès, départ, retrait du statut, etc.) est de 192 000, soit 80,67 % du chiffre précédent, engendrant une croissance de la population totale de seulement 46 000 personnes. Legoux L., *op. cit.*, pp. 128-129.

16. Voir : « Tableau 2 : Evolution annuelle des effectifs d'étrangers par nationalités », in Spire A., *Etrangers à la carte, op. cit.*, p. 372.

17. Weil P., *L'Analyse d'une politique publique. La politique française d'immigration 1974-1988*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 1988, p. 36.

mun technocratique se rapportant à cette date et à l'interprétation historique qui s'y rapporte. Comme l'observe Sylvain Laurens, « *la thèse de Patrick Weil a été fondatrice et reprise par bon nombre de travaux ultérieurs* ¹⁸ ».

Un autre chercheur, auteur de nombreux ouvrages sur le domaine, Yvan Gastaut, expose aussi en 1993, dans la *Revue européennes des migrations internationales*, ce qui apparaît comme un paradigme :

« Dès 1972, la crise économique qui toucha notre pays, fut à l'origine du sentiment xénophobe d'une partie de l'opinion. Les Français en plein désarroi, mirent en cause les immigrés. Les Maghrébins devinrent alors les Italiens ou les Polonais de l'entre-deux-guerres. [...] Cette flambée raciste [de 1973], outre les raisons économiques, eut une origine plus cachée : une forme de rancœur liée à la guerre d'Algérie apparut dans une partie de l'opinion ¹⁹. »

Trois plus tard, Ralph Schor, dans la même *Revue européenne des migrations internationales*, l'une des revues centrales de ce domaine d'étude en France et relativement proche des administrations ministérielles dresse, en introduction de son article, un tableau comparatif des années 1930 et des années 1980 avec le même type de présentation ²⁰.

Cette interprétation, reprise par l'ensemble d'une génération de chercheurs quelles que soient leurs spécialités en sciences humaines, n'est pas l'apanage de ceux qui travaillent en collaboration avec les technocraties ministérielles. Danièle Lochak, professeur de droit public, présidente pendant quinze ans du GISTI, l'une des associations les plus militantes dans la défense des travailleurs immigrés contre les politiques anti-migratoires, reprend cette interprétation dans ses écrits depuis vingt ans :

18 . Laurens S., « Suspendre l'immigration : 1974 passé au crible d'une sociologie de l'(in)décision », séminaire immigration et sciences sociales, Spire A., Zalc C. (dirs.), Paris, ENS, janvier 2005. Texte en ligne : <http://barthes.ens.fr/clio/revues/AHI/articles/preprints/laurens.html>

19 . Gastaut Y., « La flambée raciste de 1973 en France », *Revue européenne de migrations internationales*, vol.9, n°2, 1993, p. 61.

20 . « *Sans qu'il soit nécessaire de trop forcer le rapprochement, les années 1930 et les années 1980 présentent plusieurs traits communs : une conjoncture de crise économique marquée notamment par une importante croissance du chômage ; la présence au pouvoir de la gauche qui remporta les élections législatives de 1931 et 1936, ainsi que les présidentielles de 1981 ; la forte personnalité d'un Léon Blum en 1936 et d'un François Mitterrand en 1981 ; plus généralement , à chacune des deux époques considérées, le sentiment d'une profonde mutation de la société, mutation se traduisant par un recul des valeurs traditionnelles et l'entrée du pays dans un monde moderne, technique, urbain. Dans les années 1930 comme dans les années 1980, une importante population immigrée résidait en France : les recensements permirent de dénombrer 2 890 000 étrangers en 1931, 2 453 000 en 1936, 3 680 000 en 1982, 3 580 000 en 1990, ce qui représente, à chaque recensement, environ 7 % de la population totale. Enfin, à la faveur de ces temps de crise et de mutation, l'extrême droite se renforce et se fait entendre avec insistance.* », in Schor R., « L'extrême droite française et les immigrés en temps de crise. Années trente - années quatre vingts », *Revue européenne de migrations internationales*, vol.12, n°2, 1996, p. 241.

En 1985 :

« Face à la récession et au chômage, le gouvernement français, à l'instar de ses homologues européens, choisit de fermer les frontières et de refuser toute immigration supplémentaire. La politique gouvernementale se traduit donc par un renforcement des contrôles, non seulement à l'entrée mais sur l'ensemble du territoire, en vue de détecter des clandestins ²¹. »

1997 :

« Deux ans plus tard, à la suite du “premier choc pétrolier”, les pouvoirs publics décident de suspendre l'immigration de travailleurs. Va alors s'instaurer progressivement, au nom de la “maîtrise des flux migratoires”, et à mesure que la situation de l'emploi se dégrade, un contrôle de plus en plus sévère sur les étrangers ²². »

2007 :

« les retombées économiques de ce qu'il est convenu d'appeler le “premier choc pétrolier” conduisent les pouvoirs publics à décider la suspension de l'immigration de travailleurs. On va alors voir s'instaurer progressivement, tout au long du septennat giscardien, sous le double effet de l'extension du chômage et du développement de l'idéologie sécuritaire, un contrôle de plus en plus sévère des étrangers ²³. »

De même, le principal ouvrage de statistiques relatives au droit d'asile en France, celui de Luc Legoux ²⁴ est structuré en parties successives scindées par la date de 1974, ce qui affaiblit l'analyse des continuités qui franchissent cette date. Jusqu'au milieu des années 2000, il est à peu près impossible de trouver un ouvrage français sur l'immigration en France qui ne reprenne pas à son compte cette interprétation d'une genèse des politiques anti-migratoires amorcée en 1974, la date semblant refléter un véritable « big bang » des politiques anti-migratoires. Comme l'observe Sylvain Laurens, la date de « “1974” joue dans bon nombre de travaux le rôle de balise et de point de bascule ²⁵ » et sert à cadrer chronologiquement les études. Faute d'enjamber et d'encadrer cette date les études françaises ne montrent pas ce qui relie l'avant et l'après 1974 : c'est l'un des aspects de cet impensé culturel sur les relations entre le fait colonial et la « gestion » des décolonisés immigrés.

21 . Lochak D., *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, PUF, 1985, p. 166.

22 . Lochak D., « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in Fassin D., Morice A., Quiminal C. (dirs.), *Les Lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997, p. 32.

23 . Lochak D., *Face aux migrants : Etat de droit ou état de siège ?*, Paris, Textuel, 2007, p. 31.

24 . Legoux L., *op. cit.*

25 . Laurens S., « Suspendre l'immigration... », *op. cit.*

Cette interprétation du retournement des politiques migratoires et, avec elles, de la politique du droit de l'asile, peut être résumée ainsi : l'année 1974 et la décision de « fermeture » des frontières, en juillet, constitue une rupture dans l'histoire de la politique de l'immigration tributaire, selon les interprétations, de la crise économique ouverte par le premier choc pétrolier de septembre 1973 et/ou d'un afflux migratoire ; l'élévation des taux de chômage exacerbe les tensions sur le marché du travail et, de ce fait, la concurrence entre la main-d'œuvre nationale et la main-d'œuvre immigrée ou susceptible d'immigrer expliquant ainsi l'origine essentiellement populaire de la volonté de fermeture des frontières.

Une telle interprétation de l'histoire est séduisante par sa cohérence d'ensemble et par une apparente objectivité liée au fait qu'elle semble pouvoir rallier des points de vue politiques de droite et de gauche. Cependant, des éléments essentiels de cette vision de l'histoire sont aujourd'hui contredits par les recherches menées en sociologie historique des politiques de l'immigration²⁶. Disposant d'accès plus aisés aux archives ministérielles et administratives, ces recherches montrent que la décision du 3 juillet 1974 dite de « fermeture » des frontières par le Conseil des Ministres, est le produit d'une longue histoire qui puise ses racines dans les politiques antérieures de gestion de l'immigration et dans les effets sur l'administration en métropole de la décolonisation. Bien loin d'être corrélée au choc pétrolier de 1973, qui ouvre tout au plus une fenêtre d'opportunité politique à la nouvelle équipe arrivant au pouvoir en 1974²⁷, cette décision de « fermeture » des frontières, est rattachée à des reconversions technocratiques de la fonction publique coloniale dans la gestion des questions migratoires durant toutes la décennie 1960 à la fois sous l'angle des politiques de sécurité, profondément marquées par la guerre d'Algérie et sous l'angle des politiques sociales d'accueil des travailleurs immigrés. De la décolonisation au « problème » de l'immigration, on ne cesse aujourd'hui en France de découvrir les liens et les transferts, idéologiques et humains, qui passent par des réseaux technocratiques formés dans l'administration coloniale, en métropole ou dans les colonies, engagés dans les luttes anti-indépen-

26. Bernardot M., *Loger l'immigré. Sociologie historique de la SONACOTRA (1956-2006)*, Paris, Editions Du Croquant, 2008 ; De Barros F., « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés". L'importation des classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, 2005, pp. 26-52 ; De Barros F.E., « Contours d'un réseau administratif "algérien" et construction d'une compétence en "affaires musulmanes". Les conseillers techniques pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) », *Politix*, n°76, 2006, pp. 97-117 ; Laurens S., *Hauts Fonctionnaires et immigration en France (1962-1982). Socio-histoire d'une domination à distance*, thèse pour le doctorat de l'École des Hautes Etudes en sciences sociales, Noiriel G. (dir.), 692 p. ; Laurens S., « La noblesse d'Etat à l'épreuve de l'Algérie et de l'après-1962 », *Politix*, n°76, pp. 75-96, 2006 ; Rigouste M., *L'Ennemi intérieur postcolonial. De la lutte contre la subversive au contrôle de l'immigration dans la pensée militaire française. Une socio-histoire du contrôle sécuritaire 1954-2007*, Aïssa K. (dir.), université Paris-8, 2007 ; Spire A., *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, op. cit.

27. Voir notamment la belle étude de Laurens S., « Suspendre l'immigration : 1974 passé au crible d'une sociologie de l'(in)décision », op. cit.

dantistes ou ayant subi plus que d'autres les conséquences de la décolonisation et qui ont été ensuite massivement reconvertis dans l'administration de l'immigration au titre d'un savoir-faire revendiqué tant pour l'encadrement policier que pour l'encadrement social des immigrés décolonisés.

Ces observations viennent corroborer les principaux modèles explicatifs du changement dans les processus de politiques publiques²⁸ : basés sur les observations de divers secteurs d'action publique et dans divers pays, ils donnent à penser qu'un changement profond d'orientation politique dans l'action publique, tel que celui révélé par la décision officielle du gouvernement français en juillet 1974, provient d'une évolution au long cours, de l'ordre d'une ou plusieurs décennies. Ces observations n'excluent pas la possibilité de décisions soudaines et relativement improvisées y compris à contre-courant des rapports de force qui façonnent l'état de la configuration des acteurs les plus spécialisés et les plus engagés dans le cours d'une politique publique, mais amènent à supposer que de telles décisions auront une portée de court terme et de peu d'effet sur les dynamiques de changement dans l'action d'un Etat à long terme. Ce cadre théorique introduit donc un doute quant à la corrélation que l'on pourrait établir entre la décision de 1974 de « fermeture » des frontières, et même celles qui suivent immédiatement après, sur le regroupement familial, et un choc pétrolier qui ne date alors que de quelques mois où une crise économique qui n'est véritablement perçue comme telle que longtemps après.

Le reflet d'une xénophobie populaire ?

Il reste cependant à considérer l'autre dimension de cette interprétation : celle de l'origine populaire du mouvement politique allant dans le sens d'un rejet des étrangers en liaison avec les tensions apparues sur le marché du travail et les réactions xénophobes qu'elles peuvent entraîner. Par « xénophobie », nous entendons l'ensemble des discours et des actes tendant à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace pour la société d'accueil et à le tenir à l'écart de cette société, que l'étranger soit au loin et susceptible de venir, qu'il soit déjà arrivé dans cette société ou, encore, depuis longtemps installé.

Le développement de la xénophobie en Europe est souvent relié voire réduit aux succès électoraux des partis d'extrême droite. Cette interprétation constitue le paradigme notamment des politiques dites de lutte contre le

28. Sabatier P., "Policy change over a decade or more", in Sabatier P., Jenkins-Smith H. (eds.), *Policy Change and Learning. an Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 1993 ; Jobert B., Muller P., *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987, chap. V ; Piersons P., "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, n°45, 1993 ; Pierson P., *Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

racisme et la xénophobie²⁹. Il est vrai que ces partis sont aujourd'hui présents dans plus de la moitié des parlements nationaux de l'Union européenne, qu'ils sont arrivés au pouvoir dans plusieurs Etats membres à travers les coalitions gouvernementales et qu'ils marquent l'agenda politique – c'est-à-dire la hiérarchie des sujets prioritairement abordés – de presque tous les pays, même en demeurant minoritaires ou marginaux. Plus encore, leurs idées sont aujourd'hui relayées dans l'espace public par les médias officiels et les partis de gouvernement, et ceci dans de nombreux pays européens

Cependant, à trop se focaliser sur le lien éventuel entre le développement de ces partis xénophobes et le développement de la xénophobie comme phénomène culturel, on risque de n'envisager qu'une seule relation de causalité, d'omettre l'étude de la relation inverse et, au fond, d'occulter la question cruciale des origines tant de la réémergence de l'extrême droite que de la xénophobie dans nos systèmes politiques. L'interprétation aujourd'hui dominante dans les discours gouvernementaux et les médias les plus proches des élites dirigeantes renvoie implicitement ou explicitement à des mouvements d'opinions populaires³⁰, marqués par la peur des migrants en situation de crise économique³¹, pour expliquer l'émergence des partis d'extrême droite³², de la xénophobie et des politiques publiques de rejet des étrangers.

Le schéma d'interprétation sous-jacent n'a pas besoin d'être rappelé dans chaque discours tant il fait appel à une logique de sens commun qui, par sa simplicité, revient facilement à l'esprit : la crise économique se déclare dans les années 1970 ; les classes populaires sont affectées par le chômage ; elles se mettent à craindre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère et à percevoir la cohabitation avec elle comme une atteinte à ses intérêts ; le nationalisme xénophobe prospère sur ce courant d'opinion populaire ; les politiques anti-migratoires se justifient alors logiquement par le respect des principes de la démocratie représentative et/ou par le souci de préserver celle-ci d'une trop forte expansion des partis d'extrême droite menaçant cette démocratie dans ses fondements libéraux.

Une phrase, même allusive, ou simplement quelques mots rappelant les transformations de l'opinion publique, les craintes qui s'expriment ou l'anxiété de la population face à des migrations croissantes... suffisent à produire cette

29 . Pour une illustration, voir : Costa-Lascoux J., « La lutte contre le racisme en Europe : I - Les instruments internationaux », *Revue européenne de migrations internationales*, vol. 11, n°3, 1995, pp. 205-219.

30 . Pour une totale incapacité à concevoir la haine de l'étranger autrement que dans sa forme d'expression populaire : Hettlage-Varjas A., Hettlage R., « La haine de l'étranger », *Revue européenne de migrations internationales*, vol.10, n°2, 1995, pp. 45-55.

31 . Pour un modèle du genre : Gastaut Y., *op. cit.* Même face à une flambée raciste datant de 1973, l'auteur (en 1993) soutient l'interprétation économique de la crainte populaire des étrangers et, bien que la flambée ait été déclenchée par une circulaire ministérielle, considère l'événement comme un effet involontaire de la politique gouvernementale.

32 . Schor R., *op. cit.*, pp. 241-260.

imputation causale et à suggérer le schéma qui, tout à la fois, explique et justifie les politiques publiques dans ce domaine. Produite et diffusée par des élites gouvernementales, politiques, journalistiques et intellectuelles, cette interprétation fait la part belle à ces élites elles-mêmes : face aux irrationalités des peuples, les dirigeants ne feraient que refléter et satisfaire les vœux politiques de ceux-ci, tout en modérant leurs ardeurs pour éviter les dérives dangereuses. Du peuple viendrait l'impulsion originelle du mouvement politique et des élites, sa transcription gouvernementale et sa modération. On retrouve là des registres banals de légitimation politique : l'image d'un pouvoir accordé à des valeurs ; l'image d'élites éclairées, vecteurs et protecteurs de la raison démocratique.

Il y a pourtant de bonnes raisons de rechercher une autre interprétation. La première concerne l'opinion publique à laquelle on ne saurait imputer plus de responsabilité qu'elle n'en a effectivement dans le fonctionnement de nos systèmes politiques, malgré les croyances entretenues par les sondages d'opinion. « *Les opinions sont des forces et les rapports d'opinions sont des conflits de forces* », analysait Pierre Bourdieu³³. Or, l'état de ce rapport de force, considéré non pas sous l'angle d'un rapport gauche / droite ou d'un clivage de ce type mais des rapports entre gouvernants et gouvernés au sein de nos systèmes politiques, ne fait guère de doute : le citoyen ordinaire ne consacre pas plus de quelques heures par semaine à suivre la vie politique et dépend, dans la formation de ses convictions, de *leaders* d'opinions – ministres, dirigeants de partis, journalistes, personnalités célèbres, intellectuels, organisations, etc. – dont les moyens d'expression dans l'espace public sont infiniment supérieurs. Les citoyens ordinaires assistent à ces expressions privilégiées, nous a appris Jürgen Habermas³⁴, en spectateurs relativement passifs d'une scène publique où les principaux acteurs sont désormais des professionnels de la politique et des politiques publiques. Même des chercheurs conservateurs, aussi éloignés de la sociologie critique ou post-marxiste que peuvent l'être Joseph Schumpeter³⁵ et Charles Edward Lindblom³⁶ observent depuis longtemps que ce sont ces élites qui choisissent dans le flot continu des problèmes sociaux susceptibles d'être érigés en problèmes publics, ceux qui sont placés au sommet de l'agenda politique c'est-à-dire au centre des débats auxquels les citoyens assistent.

Il faudrait citer encore toute la sociologie des politiques publiques³⁷, pour rappeler ce rôle primordial des élites sectorielles dont les activités (fonctionnai-

33. Bourdieu P., « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps Modernes*, n°318, 1973, pp. 1292-1309.

34. Habermas J., *L'Espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978.

35. Schumpeter J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1942, rééd. 1990.

36. Lindblom C.E., *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

37. Pour une belle synthèse : Parsons W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot (UK), Brookfield (US), Edward Elgar, 1995.

res, ministres, experts, lobbyistes...) sont pour le moins distantes de l'opinion publique et largement autonomes par rapport à la vie politique telle qu'elle apparaît (médiatique, partisane, électorale...) aux yeux d'un public élargi. Dans le cadre de ce paradigme technocratique et élitiste, il devient difficile d'imputer au peuple le rôle moteur de l'histoire que ce soit pour le meilleur ou pour le pire.

Or, ce paradigme général coïncide parfaitement avec les études récentes spécialisés sur les nationalismes xénophobes et les politiques anti-migratoires. Outre les travaux déjà évoqués de socio-histoire qui non seulement déplacent le cadre chronologique d'analyse et d'interprétation des premières politiques anti-migratoires mais aussi pointent l'origine technocratique de la construction sociale de l'étranger comme problème public, les études sociologiques réunies par Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal³⁸, sous le titre *Les Lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, et notamment celle de Danièle Lochak³⁹, confirment celles réalisées par ailleurs sur l'Autriche⁴⁰, l'Espagne⁴¹, la Grèce⁴², l'Italie⁴³ et le Royaume-Uni⁴⁴. Toutes montrent en effet que ce tournant politique et culturel met en jeu d'autres acteurs que le citoyen ordinaire : des ministres, conseillers, hauts fonctionnaires, agents publics et semi-publics, experts, lobbyistes, chargés de communication, etc. qui n'ont pas tous besoin, loin s'en faut, de tenir compte d'une opinion publique souvent enrôlée à peu de frais dans la justification des positions politiques de ceux qui s'expriment.

Le travail d'Annie Collovald⁴⁵ permet en outre de déconstruire aujourd'hui efficacement le mécanisme élitiste de qualification de l'extrême droite par référence au peuple. Elle montre, dans le cas de la France, que la base sociale des électeurs et des *leaders* de cette sensibilité n'a rien de spécifiquement populaire. Elle montre aussi comment a été construit par des élites intellectuelles, notamment dans les travaux relatifs au « populisme », cette

38 . Fassin D., Morice A., Quiminal C. (dirs.), *op. cit.*

39 . Lochak D., « La politique de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », *op. cit.*

40 . Van Leeuwen T., Wodak R., "Legitimizing immigration control: discourse-historical analysis", *Discourse Studies*, vol.1, n°1, 1999, pp. 83-118.

41 . Calavita K., "A 'reserve army of delinquents'. The criminalization and economic punishment of immigrants in Spain", *Punishment & Society*, vol.5, n°4, 2003, pp. 399-413.

42 . Tsoukala A., « Le contrôle de l'immigration en Grèce dans les années quatre-vingt-dix », *Cultures & Conflits*, n°26-27, 1997, pp. 51-72.

43 . Angel-Ajani A., "Italy's racial cauldron - Immigration, criminalization and the cultural politics of race", *Cultural Dynamics*, vol.12, n°3, 2000, pp. 331-352. "A question of dangerous race?", *Punishment & Society*, vol.5, n°4, 2003, pp. 433-448 ; Melossi D., "In peaceful life: migration and the crime of modernity in Europe/Italy", *Punishment & Society*, vol. 5, n°4, 2003, pp. 371-397.

44 . Cohen S., "The local state of immigration controls", *Critical Social Policy*, vol.22, n°3, 2002, pp.518-543 ; Fekete L., "The emergence of xeno-racism", *Race & Class*, vol.43, n°2, 2001, pp. 23-40 ; Schuster L., Solomos J., "Race, immigration and asylum: New Labour's and its consequences", *Ethnicities*, vol.46, n°2, 2004, pp. 267-300.

45 . Collovald A., *Le « Populisme du FN », un dangereux contresens*, Paris, Editions du Croquant, 2004.

vision du monde présentant abusivement le Front national comme un phénomène essentiellement populaire. Cette analyse est complétée par Sylvain Laurens qui montre en outre que le discours sur le « racisme du peuple » s'est construit au sein des élites dans les années 1970 à une époque où le Front national ne pesait pas sur la vie politique ⁴⁶.

De cet état des connaissances découle alors une hypothèse qui consiste à considérer la radicalisation des politiques anti-migratoires (et, avec elle, le retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés) non pas comme une conséquence de l'émergence de l'extrême droite dans le champ politique mais, au contraire, comme une cause de celle-ci. On retrouve une inversion (par rapport aux schémas constitutionnels et par suite aux croyances de sens commun démocratique) de la relation entre la « *policy* » (la politique en tant que programme d'action publique) et la « *politics* » (la politique en tant que champs de forces politiques) bien connue des chercheurs depuis que Theodore Lowi l'a posée en postulat de sa sociologie de l'action publique : « *Policies determine politics* ⁴⁷ ». Mais, pour bien cerner le sens de notre hypothèse, il faudrait ajouter à cette dimension technocratique du politique, une dimension élitaire qui correspond au caractère marginal, déjà signalé, tant du peuple des citoyens que des classes populaires dans les processus de décision relatifs aux politiques publiques.

Dans cette perspective, le phénomène social de la xénophobie, probablement présent, au moins à l'état latent, dans toute société humaine, ne peut asseoir son empire sur le champ politique que lorsque des élites dirigeantes désignent l'étranger comme un problème, une menace ou un risque à travers les actes ordinaires de l'action publique. Ce type d'analyse rejoint celle de Teun Van Dijk ⁴⁸ sur le rôle prépondérant du racisme élitaire dans la montée de la xénophobie en Europe, mais conduit à rechercher les sources et les explications de cette orientation politique des élites dans des processus de politiques publiques par lesquels s'agencent des intérêts technocratiques et des opportunités politiques. La montée en puissance des nationalismes xénophobes dans les systèmes politiques européens serait ainsi propulsée par trente ans de politiques disqualifiant les demandes d'asiles, clironnant la fermeture des frontières, interdisant les regroupements familiaux, soupçonnant les mariages mixtes, multipliant les rafles policières de sans-papiers, focalisant l'actualité sur quelques *pateras*, créant le délit de solidarité avec les exilés, organisant des expulsions de masses, militarisant les frontières...

L'effet d'activation de la xénophobie par les politiques de rejet est-il volontairement recherché par les gouvernants ou s'agit-il d'un « effet latéral » involontaire-

46 . Laurens S., « Le racisme, attribut du populaire ? », *Plein Droit*, n°69, juillet 2006, p. 9.

47 . Lowi T., "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration Review*, n°33, 1972, p. 299.

48 . Van Dijk T.A., « Le racisme dans le discours des élites », texte en ligne sur le site de la revue *Multitudes*, 10 février 2007 : <http://multitudes.samizdat.net/Le-racisme-dans-le-discours-des.html>

rement provoqué ? S'agit-il d'une dérive de la culture politique des élites dirigeantes ou d'une maladresse historique, de grande ampleur, activant inconsciemment les nationalismes xénophobes ? Quelle que soit la réponse, on ne peut pas espérer la produire si l'on ne commence pas par distinguer la xénophobie de gouvernement de la xénophobie contestataire caractéristique des partis d'extrême droite. Encore faut-il aussi ne pas réserver l'exclusivité du fait xénophobe aux groupuscules ou partis d'extrême droite, ni en exonérer *a priori* les élites dirigeantes, administratives et politiques. Encore faut-il enfin accepter d'envisager, au moins à titre d'hypothèse, que la xénophobie puisse exister sans l'affichage d'une émotion de haine, mais à travers le froid détachement qui sied aux élites dirigeantes dans la désignation d'une menace et la réflexion sur les moyens d'y faire face.

De la xénophobie de gouvernement à la politique du rejet

Le concept de xénophobie de gouvernement suscite parfois une interrogation à laquelle il a déjà été fait allusion, celle de l'intentionnalité à l'œuvre ou non dans le processus historique de montée en puissance de la xénophobie. Le grand retournement du droit de l'asile contre les exilés serait-il le résultat recherché d'une attitude collective et puissante de nature xénophobe, ou bien l'effet peu ou pas maîtrisé d'un ensemble de réactions éparses aux conjonctures économiques et électorales ? Cette interrogation recoupe celle de l'origine sociale de la xénophobie pouvant être soit un effet involontaire des politiques anti-migratoires, soit une cause de celles-ci. Dans la première option, la xénophobie serait un effet latéral de ces politiques pesant sur l'opinion publique, stimulant une xénophobie contestataire essentiellement populaire (terreau des partis « populistes » xénophobes), alors que dans la seconde option, la xénophobie serait à l'origine de ces politiques elles-mêmes, simples reflets d'une transformation politique des élites dirigeantes dans le sens d'une xénophobie de gouvernement essentiellement élitaire (préparant la réémergence de partis d'extrême droite).

Xénophobie de gouvernement et intentionnalité

Le problème de l'intentionnalité est d'autant plus central dans l'analyse de ce retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés que personne, absolument personne, aucun acteur technocratique, aucun *leader* politique, même à l'extrême droite, n'affiche explicitement son opposition de principe au droit d'asile. Tout le monde aime le droit d'asile ; personne n'est contre le droit d'asile et chacun veut en améliorer le respect et pourtant, en moins d'un demi-siècle, il se retourne en son contraire. Vaste impuissance ou vaste complot ? Signaler ce face-à-face caricatural de deux pseudo-théories interprétatives que seraient une théorie de l'impuissance publique (exemple : la fatalité de la remontée du nationalisme xénophobe en période de récession économique) et une théorie du complot caché, (exemple : l'alliance occulte de quelques haut fonctionnaires avec des clubs d'extrême droite) qui sont surtout, ainsi formulées, deux rhétoriques de disqualification réciproques des interprétations pos-

sibles, est une manière d'évacuer la caricature, même si certains de ses traits font sens face à un phénomène historique dont personne ne semble vouloir revendiquer ni assumer officiellement la paternité politique.

La question renvoie en réalité à une problématique centrale de toute sociologie politique de l'action publique ⁴⁹ : en amont de la question de l'identité sociale des gouvernants – qui gouverne ? – et de celle des modalités pratiques de la gouvernance – comment gouverne-t-on ? –, il en est une autre, plus fondamentale, dont les réponses balisent les diverses voies empruntées par cette sociologie : est-ce que quelqu'un gouverne ? La question prend tout son sens lorsque les enquêtes de terrain font découvrir le grand nombre et la diversité d'acteurs sociaux interdépendants pouvant être considérés comme les co-auteurs d'une politique. Cette question s'impose plus encore au vu de la prolifération des messages, divers dans leurs formes et dans leurs contenus, qui devraient être pris en considération pour retrouver le sens d'une politique publique. On peut se demander alors si le processus social et historique que représente la formation d'une politique est effectivement maîtrisé – tout du moins par certains acteurs – ou si, au contraire, déclenché et perpétué par les actes de chacun, il se développe de manière autonome par rapport à ces actes et à leurs intentions. En termes généraux, le problème peut être formulé ainsi : une politique suit-elle un cours historique qu'aucun agent particulier n'a déterminé par ses actes ou délibérément recherché ?

La sociologie politique permet de faire ressortir, de ce point de vue, deux schémas d'interprétation, qui constituent les deux pôles d'un *continuum* entre lesquels se situent la plupart des études réalisées. La première position, que l'on peut qualifier d'interactionniste, voit chaque politique se composer par l'interaction d'une multitude d'acteurs, comme un « effet émergent », et suivre au cours du temps une évolution assez imprévisible, dont la trajectoire ne saurait être imputée à la volonté d'un acteur, d'un groupe ou d'une catégorie. La seconde position, que l'on nommera intentionnaliste, attire au contraire l'attention sur le rôle prépondérant que joue(nt) une (ou des) élite(s) susceptible(s) de peser sur les représentations sociales, les systèmes de valeurs et de contrôler l'enchaînement des interactions sociales, qui donnent, au cours du temps, le sens que prend une politique publique.

Le schéma interactionniste, schéma fondateur de la « *policy analysis* » d'inspiration américaine, met l'accent sur le caractère diffus et compensé ⁵⁰

49. Cette problématique et l'ensemble des références bibliographiques informant les deux schémas d'interprétation ont été présentés dans : Valluy J., « Note de lecture de "Lacasse, J.C. Thoenig (eds.), L'action publique - Morceaux choisis de la revue *Politiques et management public* (PMP), Paris : L'Harmattan, 1996" », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, octobre 1997.

50. Lindblom C.-E., *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 1965, p. 15 ; Bourricaud F., « Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie », *Revue française de science politique*, vol.20, n°5, octobre 1970, pp. 893-925.

du pouvoir et, corrélativement, sur la précarité du *leadership* politique ⁵¹. De nombreux groupes ou *leaders* ⁵² s'inscrivent, en alliés ou en opposants, dans une compétition politique relativement fluide ⁵³, faite de démarches essentiellement incrémentales ⁵⁴ visant à orienter des actions publiques. Ces *leaders* et ces groupes subissent en outre les aléas des résultats électoraux ⁵⁵, des sondages d'opinion ⁵⁶ et des activités médiatiques ⁵⁷; l'avènement d'un changement de fond dans l'action gouvernementale paraît dès lors conditionnée à l'ouverture imprévisible et ponctuelle d'une fenêtre d'opportunité reliant l'évolution de la vie politique, la formation des problèmes sociaux et celle des politiques publiques ⁵⁸. La faible maîtrise de ces processus complexes et instables est liée aux limites cognitives des agents sociaux ⁵⁹ et à la diversité de leurs valeurs, perceptions et objectifs ⁶⁰. L'autonomie relative des politiques publiques tient en outre aux processus bureaucratiques ⁶¹ de concrétisation des choix politiques et aux usages sociaux des règles de droit ⁶². La mise en œuvre des politiques publiques apparaît comme une source partiellement irréductible d'incertitudes qui laissent place à la redéfinition des orientations et fragilisent la frontière conceptuelle entre formulation et exécution des politiques ⁶³. Dans le cadre de ce schéma, et dans ce cadre-là seulement, le problème majeur qui se pose est celui de la gouverna-

-
51. Bourricaud F., « La sociologie du "leadership" et son application à la théorie politique », *Revue française de science politique*, vol.3, n°3, juillet-septembre 1953, pp. 446-447; « Sur la prédominance de l'analyse microscopique dans la sociologie américaine », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XIII, 1952, pp. 105-122.
52. Dahl R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971.
53. Heidenheimer A., Hecllo H., Adams C.-T. (eds), *Comparative Public Policy*, New York, St Martin Press (3^e ed.), 1990, p. 14.
54. Lindblom C.-E., "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, vol.19, n°2, 1958, pp. 79-88; Gregory R., "Political rationality of 'incrementalism'", Lindblom C.-E., "Contribution to public policy making theory", *Policy and Politics*, vol.17, n°2, 1989, pp. 139-153.
55. Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 223 et suivantes.
56. Lancelot A., « Sondage et démocratie », in Sofres, *Opinion publique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 258.
57. Mc Combs M.-E., Shaw D.-L. (eds), "The agenda setting function of the mass medias", *Public Opinion Quarterly*, n°36, 1972, pp. 176-187; Peters B.-G., Hogwood B.W., "In search of an issue-attention cycle", *Journal of Politics*, n°47, 1985, pp. 238-253; Rogers E.-M., Dearing J.-W., "Agenda-setting research: where has it been, where is it going?", *Communication Yearbook*, n°11, 1987, pp. 555-594.
58. Kingdon J.-W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, Mass. 1984, p. 174.
59. Simon H.-A., *Models of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957, p. 79; Lindblom C.-E., *The Policy-Making Process*, *op. cit.*, p. 16.
60. Lascoumes P., *L'Écopouvoir*, Paris, La Découverte, 1994, p. 17; Lascoumes P., « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.
61. Pressman J.-L., Wildavsky A., *Implementation*, *op. cit.*, pp. 128-133; Mayntz R., "Die 'Implementation' politischer Programme. Theoretische Überlegung zu einem neuen Forschungsgebiet", *Die Verwaltung*, n°10, 1977, pp. 51-66; Maintz R. (dir.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.
62. Lascoumes P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques », *L'Année sociologique*, n°40, 1990, p. 44.
63. Hjern B., Hull C., "Implementation research as empirical constitutionalism", *op. cit.*; Goggin L., Bowman A., Lester J.-P., O'Toole L.J., *Implementation Theory and Practice*, Glenview Scott-Foresman & Cie, 1990.

bilité⁶⁴ : comment, face à une réalité sociale aussi fragmentée, fluide et incertaine, concevoir qu'un acte de gouvernance permette à un acteur quel qu'il soit, y compris l'Etat, d'atteindre effectivement les objectifs qu'il poursuit⁶⁵ ?

A l'opposé du précédent, le schéma intentionnaliste, attaché pour partie aux analyses marxistes⁶⁶, élitistes⁶⁷ et néo-corporatistes⁶⁸, repose fondamentalement sur la reconnaissance d'une tendance à la concentration des ressources de pouvoir, selon des figures oligopolistiques ou monopolistiques, entre les mains de groupes d'individus dirigeant effectivement les politiques publiques⁶⁹. Une structure du pouvoir apparaît⁷⁰, à travers laquelle se subdivisent les élites dirigeantes qui laissent à la plus grande partie de la population le rôle de « moutons de panurge⁷¹ » ou de spectateurs passifs d'un espace public de représentation⁷². Le jeu politique se déroule alors essentiellement aux échelons supérieurs du pouvoir où les protagonistes agissent en fonction de visions du monde socialement construites⁷³ (généralement conformes à leurs intérêts respectifs), qu'ils tentent d'imposer et de transcrire en politique publique (textes juridiques, discours officiels, comportements individuels et collectifs, etc.⁷⁴). La réussite d'une telle tentative est fonction des rapports de forces et reflète finalement la situation de domination, relative ou absolue (hégémonie), acquise par un groupe ou une catégorie sociale⁷⁵. L'observation des situations de domination ou d'hégémonie politique n'amène pas à en déduire l'immuabilité des politiques publiques, mais à s'interroger sur les conditions et modalités du changement dans la construction sociale et intellectuelle de ces politiques. En effet, la concentration des ressources de pouvoir tendant à stabiliser les positions de domination ou d'hégémonie, stabilise aussi les orientations de

64. Mayntz R., "Governing failures and the problem of governability", in Kooiman J., (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

65. Bourricaud F., « A quelles conditions les sociétés post-industrielles sont-elles gouvernables ? », in Seurin J.-L. (dir.), *La Démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 1981, pp. 141-164.

66. Par exemple : Althusser L., « Idéologie et appareils idéologiques d'Etat », in *Positions* (1964-1975), Paris, Editions sociales, 1978, pp. 67-125 ; Bourdieu P., *La Noblesse d'Etat*, Paris, Editions de Minuit, 1989.

67. Sur « l'école élitiste », voir Aron R., « Note sur la stratification du pouvoir », *Revue française de science politique*, vol.4, n°3, juillet-décembre 1954, p. 469.

68. Schmitter P.-C., "Still the century of corporatism?", *op. cit.*

69. « *Les formules changent [...] le fait oligarchique demeure* », Aron condense ainsi les conclusions de Mosca et Michels, « Classes sociales, classe politique, classe dirigeante », in Aron R., *Etudes sociologiques*, Paris, PUF, 1988, p. 149.

70. Mills C.-W., *L'Elite du pouvoir*, Paris, Maspéro, 1969 ; Birnbaum P., *La Structure du pouvoir aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1971, p. 115. On retrouve également cette structuration du pouvoir politique chez Schmitter P.-C., "Still the century of corporatism?", *op. cit.* ; Jobert B., Muller P., *L'Etat en action*, *op. cit.*

71. Schumpeter J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1991, p. 103.

72. Habermas J., *L'Espace public*, Paris, Payot, 1993, p. 183.

73. Young K., "Value in the policy process", *op. cit.* ; Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *op. cit.*, p. 222.

74. Sabatier P., "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy*, vol.6, n°1, 1986, p. 39.

75. Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », *op. cit.*

politiques publiques et le changement, toujours conçu comme un basculement radical, apparaît alors comme un problème analytique de premier plan ⁷⁶.

Ainsi construite, la question de l'intentionnalité de la xénophobie de gouvernement ne se réduit ni à un problème de psychologie sociale ni à l'opposition simpliste de l'impuissance publique et du complot caché. Elle ouvre une perspective de recherche en sciences politiques sur la dynamique historique qui entraîne le retournement du droit d'asile contre les exilés et la prolifération des camps d'étrangers, la construction de l'étranger comme menace et sa mise à l'écart symbolique et matérielle par de multiples dispositifs de politiques publiques. Il s'agit d'examiner si l'on peut identifier, dans ce processus historique, des élites dirigeantes qui seraient un moteur, une idéologie qui exprimerait leurs orientations politiques, des mécanismes sociaux qui assureraient la domination de cette idéologie, ou si, à l'inverse, l'enchaînement des événements et des actes conduisant à ce retournement échapperait à toute rationalité et à toute maîtrise humaine.

Du droit d'asile au droit du rejet

On ne peut, dans le cadre de cette section, que résumer succinctement une histoire d'un demi-siècle pour faire apparaître les principaux éléments du schéma intentionnaliste : des acteurs dominants, essentiellement technocratiques et plus largement élitaires, fonctionnaires ministériels, diplomates, *leaders* politiques, mais aussi chercheurs-experts et universitaires-consultants « engagés » dans des partenariats avec les précédents ; une idéologie du droit d'asile qui fournit, à travers ses déclinaisons juridiques, les arguments et les justifications du rejet de plus en plus massif des exilés ; des processus sociaux de gouvernance et de professionnalisation sous financements publics qui renforcent les interdépendances d'acteurs très divers et assurent en cinquante ans l'hégémonie de cette idéologie du rejet. L'interprétation intentionnaliste semble donc plus adéquate pour rendre compte de cette histoire, mais on saisit également la dimension interactionniste de ce processus historique qui, sous certains aspects, semble échapper aux acteurs dominants.

Dans l'histoire moderne de l'idée de droit d'asile, la proclamation la plus marquante en est faite le 10 décembre 1948 dans les articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'Organisation des nations unies :

Article 13 : « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

76 . Sabatier P.-A., "Policy change over a decade or more", *op. cit.* ; Jobert B., Muller P., *L'Etat en action, op. cit.* (chap. V).

Article 14 : « 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. 2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. »

Au lendemain de cette proclamation, dès 1949, année de création du poste de Haut Commissaire aux réfugiés auprès du Secrétaire général de l'ONU, s'amorcent les négociations qui aboutiront en 1951 à la Convention de Genève sur les réfugiés. Deux logiques s'affrontent sur le contenu idéologique de ce droit : celle de la plus large protection des exilés et celle de la primauté des souverainetés nationales. Dans cette négociation entre diplomates, lesquels représentent essentiellement les intérêts des États nationaux, la seconde logique l'emporte aisément.

Dans la première perspective, le droit d'asile est indissociable de la liberté de circulation. C'est ce que l'on pourrait appeler un droit d'asile axiologique : il découle d'un système de valeurs qui conduit à une politique d'ouverture des frontières offrant par elle-même l'essentiel de la protection recherchée par les réfugiés et qui amène à apporter un soutien symbolique et matériel à ceux ou celles qui sont ainsi reconnus réfugiés ainsi qu'à la cause pour laquelle ils ou elles se battent ou sont persécutés.

A l'inverse, dans l'autre logique, le principe philosophique devant régir l'état juridique et matériel des frontières étant celui de la souveraineté des États, le droit d'asile est conçu comme une exception : une petite porte ouverte en marge de la vaste étendue fermée des frontières nationales. Ainsi associé à la fermeture des frontières, ce droit d'asile dérogatoire offre essentiellement et exceptionnellement une autorisation d'entrée et de séjourner dans le pays refuge pour échapper à des persécutions.

La proclamation de 1948 ne fermait aucune des deux options, ni la grande porte largement ouverte de l'asile axiologique, ni la petite porte entrouverte de l'asile dérogatoire. Mais la Convention de Genève de 1951, en revanche, procède d'un choix politique tranché cette question qui paraît, rétrospectivement, plus philosophique que diplomatique :

Article 1.A.2 : « Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne [...] qui [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. »

En réduisant le droit d'asile à une définition du réfugié, la Convention énonce essentiellement des critères de sélection des individus et remet aux

Etats le pouvoir de sélection en leur laissant le soin d'en définir les modalités. Elle fonde ainsi l'idéologie de l'asile dérogatoire qui est développée et diffusée, depuis un demi-siècle, par le HCR créé pour l'élaboration de cette convention et chargé de sa mise en œuvre ainsi que par l'ensemble des acteurs gouvernementaux (administrations, juridictions, etc.) et non gouvernementaux (associations, travailleurs sociaux, etc.) participant à cette mise en œuvre.

Dès cet embranchement de l'histoire, le droit d'asile devient une affaire de spécialistes, notamment fonctionnaires internationaux puis nationaux, qui décident aussi discrétionnairement que leur permet un régime juridique qui brille par sa vacuité et sa faible portée contraignante. L'observation directe de l'activité de jugement de la demande d'asile ⁷⁷ montre que, loin d'être l'ultime arbitrage d'une instruction approfondie et d'un raisonnement juridique, tous deux étroitement dépendants du droit, l'intime conviction se substitue purement et simplement à l'une et à l'autre dans le processus de jugement. Une simple somme d'opinions subjectives et intuitives remplace la recherche d'informations et le syllogisme juridique supposés guider le juge vers sa conclusion. Sont ainsi masquées l'absence de moyens et la rareté d'un fondement raisonné dans la prise de décision mais aussi le caractère relativement discrétionnaire d'un pouvoir technocratique sous influence politique et idéologique.

Ce pouvoir technocratique se construit initialement avec la création du HCR en 1949, et d'organisations nationales, tels l'OFPRA en 1952 et la CRR en France. Mais ce n'est que plus récemment, dans les décennies 1970 et 1980 que s'opère, en France comme dans les autres pays riches de la planète, un mouvement de professionnalisation référée à cette catégorie d'action publique qu'est devenu le droit d'asile institutionnalisé, mouvement tiré par la croissance budgétaire et humaine de ces institutions publiques ainsi que par celle de leurs partenaires associatifs et universitaires. Ce monde de spécialistes du droit de l'asile entre en croissance rapide au moment même où le droit d'asile se retourne en son contraire. Les référentiels professionnels de ce monde se construisent en relation directe avec le grand retournement de la politique du droit d'asile contre les exilés.

Durant la première période du droit d'asile moderne, de 1948 à 1968 environ, cette politique internationale dépendait essentiellement de la volonté des Etats de préserver leur souveraineté en cas d'afflux massifs d'exilés et de l'intérêt du camp capitaliste d'accueillir des dissidents illustrant, par leur fuite, l'échec moral et politique du camp adverse. La définition individuelle, restrictive et sélective du réfugié, selon l'article 1A2 de la Convention de Genève, remplissait parfaitement cette double fonction politique. En France, quelques

77. Valluy J., « La fiction juridique de l'asile », *Pleins Droits*, n°63, décembre 2004. Article republié en version raccourcie sous le titre « Vrai ou faux réfugiés ? », dans la revue *Espaces Temps (Réfléchir les sciences sociales)* - *Les Cahiers*, n°89/90, 3^e trimestre 2005, pp. 96-103.

milliers de personnes demandaient l'asile chaque année et la grande majorité d'entre eux – entre 80 % et 100 % – l'obtenaient. Durant cette époque cependant, les frontières occidentales étaient « ouvertes » ce qui permettait à toute personne y cherchant refuge d'obtenir un asile sociétal sans passer par la procédure régie par la Convention de Genève.

C'est au tournant des décennies 1960 et 1970 que l'histoire de la politique du droit d'asile, jusque là dépendante de la Guerre froide entre les blocs communistes et capitalistes, se trouve rattrapée par une autre histoire avec laquelle elle s'entremêle : celle de la décolonisation. La Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 n'était en effet pas internationale, mais européenne. Elle ne se rapportait qu'aux États européens, pour régler les suites de la Seconde Guerre mondiale. Or, plusieurs d'entre eux étaient des empires coloniaux dont les ressortissants colonisés ne pouvaient rien demander des métropoles au titre du droit d'asile, sauf à changer d'empire colonial tout en venant sur le continent européen, double condition rendant le phénomène improbable et démographiquement marginal.

Cependant, après la vague des décolonisations des années 1960, les décolonisés deviennent des sujets de droit international dans leurs relations avec leur ancienne métropole. Aussi, faudra-t-il plusieurs années de négociations intérieures pour que la France accepte de ratifier le Protocole de New York de 1967 qui étend la portée de la Convention de Genève à l'ensemble du monde. Après un long rapport de forces technocratiques entre le ministère de l'Intérieur, craignant que cette extension ouvre une voie d'entrée de décolonisés immigrés, et le ministère des Affaires étrangères plus soucieux de préserver l'influence de la France tant sur le continent africain qu'au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, où les nouveaux États décolonisés pèsent. Les diplomates emportent la décision en 1971... mais l'administration interne peut exprimer son rejet autrement : dès 1972, les demandes d'asile non européennes sont massivement rejetées avec des taux de rejet proches des 100 % alors que les taux demeurent aux alentours de 15 % pour les Européens.

Dès 1972 et 1973, le nombre de demandes d'asile augmente rapidement en provenance d'Indochine et d'Amérique du Sud. Dès ce moment là aussi, le taux de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA commence sa longue croissance historique. Cependant cette croissance, en tendance globale, est ralentie par le bon accueil fait aux Indochinois (et aux Chiliens). L'effet « *boat people* » qui leur bénéficie dans l'opinion publique et l'intéressement politique de la France à cet accueil leur fait bénéficier d'un taux de rejet très bas, entre 0 % et 10 % jusque dans le milieu des années 1980. Durant les vingt années qui suivent, la population des exilés indochinois est la première parmi les nationalités accueillies et constitue la plus grosse part des demandes d'asile acceptées. Cet accueil privilégié des Indochinois permet à la France d'attester de la faillite morale et politique de ses vainqueurs dans la guerre de décolonisation, dans

un conteste d'affrontement entre camp communiste et capitaliste où elle ne conserve que peu d'influence politique sur ses anciennes colonies asiatiques.

Cependant, cet accueil privilégié masque le phénomène le plus important : les proportions de rejets s'envolent pour toutes les autres nationalités qui ne sont pas politiquement privilégiées. Les demandes d'asile africaines sont les plus rejetées : 30 % en 1973, 35 % en 1974, 45 % en 1975, 80 % en 1976. Après trois années de taux plus modérés entre 1977 et 1979, la tendance au rejet se réaffirme à partir de 1981 (70 %) jusqu'aux taux plafonds actuels, entre 70 % et 100 %, qui sont atteints dès le milieu des années 1980 (85 % en 1985 puis 90 % dans les trois années suivantes)⁷⁸.

On le voit, la politique du droit d'asile en ce qui concerne les non européens est étroitement liée à la décolonisation, tant en ce qui concerne l'accueil des Indochinois que le rejet des autres nationalités notamment africaines. L'OFPRA est sous tutelle du ministère des Affaires étrangères mais dépend aussi de ce qui passe au ministère de l'Intérieur (politique des naturalisations, statistiques d'entrées, enregistrement initial des demandes d'asile en préfecture, etc.) et au ministère des Affaires sociales (accueil et prise en charge des demandeurs d'asile en centres spécialisés, des réfugiés reconnus, etc.) Or ces trois ministères et leurs administrations respectives, sont fortement concernés par le processus de décolonisation durant la décennie 1960.

Le ministère de l'Intérieur assume en métropole sa part de la guerre contre les Algériens durant la guerre de libération et les mentalités formées dans les services durant les huit années de guerre ne s'estompent pas comme par miracle après la signature des accords d'Evian en 1962. Si la guerre d'Algérie a certainement constitué un laboratoire de l'encadrement policier des étrangers non européens, cette orientation se diffuse à l'ensemble des nationalités africaines comme le montre la répartition par nationalité des personnes expulsées de France de 1963 à 1973 : 73,1 % d'Algériens en début de période contre 45,4 % à la fin⁷⁹, pour un nombre annuel d'expulsions à peu près constant, la différence se faisant principalement au détriment des autres nationalités du Maghreb et d'Afrique noire.

Sur le versant social également, comme le montrent les travaux de Marc Bernardot⁸⁰, la volonté de mieux contrôler les décolonisés immigrés est manifeste avec le développement de la SONACOTRAL (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens, 1956) renommée SONACOTRA lorsqu'elle perd, en 1962, sa spécialisation algérienne pour

78 . Legoux L., *op. cit.*, figure 33, p. 148. Toutes les statistiques de cette section proviennent de cet ouvrage.

79 . Voir le tableau d'A. Spire, *Etrangers à la carte*, *op. cit.*, p. 218.

80 . Bernardot M., *Une politique de logement : la SONACOTRA, (1956-1992)*, thèse de doctorat, université Paris-I, 1997.

étendre son domaine d'intervention à l'ensemble des populations africaines : à la fin de la décennie 90 % des directeurs de foyers sont d'anciens militaires ayant été engagés dans les guerres coloniales. La genèse et l'évolution de la Direction de la Population et des Migrations au sein du ministère des Affaires sociales, créée en 1966, illustrent également cette orientation d'encadrement des populations étrangères comme le montre Sylvain Laurens⁸¹ : la plupart des hauts fonctionnaires de cette nouvelle direction et, surtout, les plus hauts gradés dans chaque catégorie ou service, sont issus de l'ancienne administration coloniale et réimportent dans ce service des référents professionnels formés antérieurement.

Il y a donc, dans la décennie 1960, plus qu'un simple contexte : un processus de configuration qui aboutit aux décisions du début des années 1970 et leur donne un sens qui n'a guère de rapport avec la crise économique de la décennie suivante, même si celle-ci offrira de nouvelles justifications à des politiques de rejet à la fois antérieures et issues d'une autre dynamique historique : fermeture des frontières (1974), restrictions au regroupement familial (1976), pénalisation du séjour irrégulier (1980), contrôles d'identités au faciès (1981).

A partir des années 1980, s'imposera une réinterprétation de l'histoire basée sur une connaissance alors acquise de la crise dont personne ne disposait encore dix ans plus tôt : les chocs pétroliers seront présentés comme les principales variables explicatives de l'histoire du retournement de la politique du droit d'asile. Celle-ci apparaît pourtant comme essentiellement tributaire d'une xénophobie, essentiellement technocratique qui ne connaîtra de politisation partisane qu'au milieu des années 1980 avec l'émergence électorale de l'extrême droite. Cependant, au moment où émerge cette nouvelle force politique, l'essentiel du grand retournement du droit d'asile contre les exilés est déjà réalisé et achevé, notamment pour les nationalités non européennes et en dehors de l'exception indochinoise. On peut donc raisonnablement considérer l'émergence de l'extrême droite comme une conséquence de l'histoire qui précède, puisque l'hypothèse d'une relation inverse serait absurde. Une fois cette composante nouvelle entrée en scène, la vie politique du pays accélère son mouvement historique par référence au Front national – ce que certains ont appelé la « *lepénisation des esprits* »⁸² – souvent considéré comme le facteur explicatif des évolutions historiques, alors qu'il en est en fait un symptôme parmi d'autres, d'un phénomène plus profond et plus ancien d'institutionnalisation de la xénophobie.

Après plusieurs décennies d'élaboration technocratique, par les fonctionnaires rapatriés des colonies, les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Affaires sociales, mais aussi les experts et intel-

81. Laurens S., *Hauts Fonctionnaires et immigration en France (1962-1981) – Socio-histoire d'une domination à distance*, EHESS, doctorat en sociologie, Noriel G. (dir.), 8 décembre 2006, 773 p.

82. Tévanian P., Tessot S., *Dictionnaire de la lepénisation des esprits*, Paris, L'Esprit Frappeur, 2002.

lectuels proches de ces milieux... les questions de l'asile et de l'immigration s'entremêlent et s'inscrivent sur l'agenda électoral. D'autres facteurs cependant interviennent qui favorisent cette mise sur agenda : l'arrivée de la gauche au pouvoir la met en contact avec les technocraties ministérielles et l'oblige à composer avec eux dans la conduite de l'action publique. L'alternance de 1981 n'ouvre qu'une brève parenthèse associant des mesures spectaculaires en faveur des sans-papiers, et les prémices, dès 1982, de la conversion socialiste à la lutte anti-migratoire : durcissement contre les irréguliers, mise en opposition des anciens et nouveaux migrants. La victoire électorale du FN en mars 1983 marque les esprits, mais il ne s'agit encore que de scores réduits et rien n'indique alors qu'ils seront durables. C'est pourtant l'année suivante que le Premier ministre socialiste Laurent Fabius prononce sa phrase célèbre – « *l'extrême droite, ce sont de fausses réponses à de vraies questions* » – qui reflète cette imbrication nouvelle des élites socialistes et des technocraties ministérielles, celles des cabinets ministériels, des directions d'administrations centrales, des sommets des grands corps d'Etat qui sont à l'origine de ces « *vraies questions* ».

On s'en rend compte rétrospectivement, l'évolution de la politique du droit d'asile a été entraînée par des évolutions plus larges et plus fondamentales qui la dépassent et l'emportent. Les distinctions « asile / immigration » ou « gauche / droite » sont peu utiles pour décrire cette transformation de rapports de forces idéologiques entre trois systèmes de valeurs et de croyances qui traversent les administrations et les niveaux territoriaux de gouvernement (local, national, européen...) ⁸³ : l'idéologie utilitariste, l'idéologie national-sécuritaire et l'idéologie humaniste-asilaire. Dominantes durant les Trente glorieuses (1945-1974), les idées utilitaristes passent au second plan, dans les périodes suivantes, jusqu'à la résurgence récente et encore limitée des dernières années, derrière les préoccupations sécuritaires et, surtout, nationalistes. Un tournant national-sécuritaire façonne nos cultures politiques depuis trente ans ⁸⁴. Il s'exprime dans la radicalisation répressive des politiques anti-migratoires. Ce tournant traduit une modification de rapports de forces entre un courant ascendant, national-sécuritaire, et un courant s'affaiblissant, celui des droits humains (dont le droit d'asile).

Un tel mouvement de balancier dépend d'abord d'une croissance endogène des forces nationales-sécuritaires (conversion précoce de la haute fonction publique à l'idée d'un « problème » migratoire, dès les années 1960 ; fermeture administrative des frontières, intensification des politiques anti-migratoires dont le retournement de la procédure d'asile vers des rejets massifs dès les années 1970 ; émergence de l'extrême droite nationaliste dans le champ

83. Pour une description détaillée : Valluy J., « Les politiques européennes de l'immigration et de l'asile sous tension : entre logique des quotas et logique anti-migratoire », *Cahiers du CEMMM*, n°8, mai 2006, Actes du colloque « Migration maghrébine : enjeux actuels et contentieux », 24-25 novembre 2005, université Mohammed-I, Oujda / Maroc, pp. 33-41.

84. Valluy J., « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitaires de phobie et de répression des étrangers », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005.

politique au cours des années 1980). Cependant, le mouvement de balancier est dû aussi à des facteurs moins visibles, masqués par les précédents, tendant à l'affaiblissement des forces humanistes-asilaires, dont l'origine est à rechercher dans la transformation de forces associatives, académiques et partisans explicitement référées à des valeurs d'action humanitaire et sociale.

Cette transformation sous dépendance des appareils d'Etat est particulièrement nette dans l'évolution politique du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) de l'ONU, évolution qui le conduit, tout au long de sa croissance budgétaire et en personnels financés par les principaux Etats occidentaux, c'est-à-dire durant les décennies 1980 et 1990, à accompagner idéologiquement le retournement statistique du droit d'asile contre les exilés et à mettre en œuvre la politique européenne dite d'« externalisation de l'asile » tendant à rejeter les exilés en les fixant dans les pays limitrophes de l'Union européenne⁸⁵. Au-delà des fonctionnaires internationaux du HCR, une telle transformation entraîne beaucoup plus largement des élites intellectuelles dont l'influence idéologique n'est pas négligeable. Financier de formations spécialisées, de réseaux thématiques, de revues scientifiques (notamment en *refugees studies*), de magazines, d'ouvrages, de colloques, le HCR contracte avec les universitaires en les recrutant comme « consultants » pour le représenter ou réaliser des études. Il peut allouer des revenus venant compléter ceux de professeurs ou de chercheurs rarement bien payés et leur offrir des opportunités nombreuses de déplacements internationaux très prisés dans les milieux universitaires. Si l'on considère les ouvrages en langue française relatifs au droit d'asile, la plupart sont rédigés par des auteurs ayant contracté antérieurement avec le HCR ou qui sont encore consultants auprès du HCR lorsqu'ils publient leurs ouvrages. Le HCR apparaît ainsi comme un partenaire « naturel » pouvant intervenir au sein même de l'activité scientifique, que ce soit dans les missions de recherche, dans les colloques, dans les livres, dans les jurys de thèses. Ce type de proximité et de relations financières n'interdit pas à quelques individualités de conserver leur autonomie et d'assumer des positions critiques vis-à-vis du HCR... Mais, en tendance, cela favorise davantage les formes d'osmose idéologique que l'expression de regards critiques.

En France, durant la décennie 1990, le même phénomène s'observe dans le secteur associatif : une professionnalisation sous financements étatiques, d'associations de solidarité (France Terre d'Asile, Forum Réfugiés...) les amènent à s'enrôler dans des dispositifs de politiques publiques notamment de gestion des Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) qui conduit leurs travailleurs sociaux à intérioriser les modes de raisonnement d'administrations et de juridictions orientées vers le rejet massif des demandes d'asile. Or, la professionnalisa-

85 . Valluy J., *Contribution à une sociologie politique du HCR : le cas des politiques européennes et du HCR au Maroc*, TERRA-Editions, coll. « Etudes », mai 2007, 74 p., <http://terra.rezo.net/article571.html>

tion de ces associations a entraîné une multiplication des CADA et une croissance des effectifs salariés, transformant les associations concernées en organisations à la fois puissantes dans le secteur, bureaucratisées dans leur fonctionnement et financièrement dépendantes des autorités publiques. Ces organisations pèsent en retour sur le champ des mobilisations sociales de soutiens aux exilés en y défendant les logiques étatiques et en clivant le milieu des solidarités, affaiblissant de ces deux manières sa capacité à résister contre des politiques dont les finalités anti-migratoires se sont par ailleurs radicalisées⁸⁶. Comme avec le HCR, on retrouve le même phénomène d'osmose idéologique entre ces associations professionnalisées par l'appareil d'Etat et une partie des universitaires et chercheurs spécialisés dans ce domaine (membres des conseils d'administrations des précédentes associations), ce qui contribue à la diffusion idéologique de cet ensemble technocratique et notamment à l'accentuation des convergences gauche-droite dans le sens d'une xénophobie de gouvernement de plus en plus officielle.

De fait, les vingt cinq années qui vont de 1983 à 2008, sont marquées par des alternances gauche-droite, qui ne font pas alterner justement des orientations différentes de politiques publiques en matière d'asile et de répression migratoire. Les effets de la révolution conservatrice sur la gauche⁸⁷ et les transformations précédemment évoquées des organisations humanitaires et sociales, contribuent à cette convergence gauche-droite particulièrement nette sur ce domaine durant les années 1990. Déjà exprimé par la gauche ministérielle en « petites phrases » célèbres et en politiques conservatrices, le « national-républicanisme » devient une véritable doctrine politique à partir des élections de 1997. A cet égard, l'histoire du « chevènementisme », allant des politiques anti-migratoires aux rapprochements préélectoraux avec Charles Pasqua en vue de l'élection présidentielle de 2002 reste à faire⁸⁸. Cependant il faut souligner aussi le rôle de chercheurs « experts » comme Patrick Weil, d'abord chef de cabinet du Secrétariat d'Etat aux immigrés (1981-1982), auteur en 1988 d'une thèse relayant les interprétations administratives sur l'immigration, stigmatisant en 1994 le « militantisme » d'un chercheur plus critique comme Gérard Noiriel⁸⁹, puis auteur du rapport de 1997 au Premier ministre⁹⁰ préfigurant la « loi Chevènement » de 1998 (qui pérennise les politiques de droite et invente « l'asile territorial ») et, enfin, conseiller en 2007

86. Valluy J., « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », TERRA-Éditions, coll. « Esquisses », 2007, <http://terra.rezo.net/article556.html>

87. Eribon D., *D'une révolution conservatrice et de ses effets sur la gauche française*, Paris, Léo Scheer, 2007.

88. Pour une amorce, voir : Balibar E., « Le droit de cité ou l'apartheid ? », in Balibar E., Costa-Lascoux J., Chemillier-Gendreau M., Terray E., *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, Paris, La Découverte, 1999, p. 92 ; Tévanian P., *Le Racisme républicain. Réflexion sur le modèle français de discrimination*, Paris, L'Esprit frappeur, 2001.

89. Weil P., « Immigration, nation et nationalité : regards comparatifs et croisés », *Revue française de science politique*, vol. 44, n°2, avril 1994, pp. 308-324.

90. Weil P., *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, rapport au Premier ministre français Lionel Jospin, Paris, juillet 1997. En ligne sur le site de l'auteur : <http://www.patrick-weil.com>

de la candidate socialiste Ségolène Royal. On retrouve le même phénomène d'osmose idéologique que celui aperçu en relation avec le HCR d'une part et avec les associations paraétatiques d'autre part.

Le « chevènementisme » a aussi été et demeure, sous ses formes résiduelles, une stratégie de « déni d'agenda ⁹¹ » : au motif que tout débat sur l'immigration ferait le jeu de l'extrême droite, fut énoncée l'idée de sortir l'enjeu du débat politique, de dépolitiser le sujet, de ne plus en parler politiquement et publiquement. On retrouve cette stratégie dix ans plus tard dans le choix symbolique de la candidate socialiste aux élections présidentielles de 2007 de ne faire apparaître ce sujet qu'en 98^e, 99^e et 100^e places sur ces 100 propositions. Cette stratégie, qui n'empêche évidemment pas les discours nationalistes et xénophobes de s'exprimer, accentue en revanche la marginalisation des discours référés à d'autres valeurs. Elle accentue le déséquilibre du rapport de forces idéologiques qui favorise l'institutionnalisation de la xénophobie dans l'appareil d'Etat. Le national-républicanisme est ainsi une composante centrale, parmi d'autres, de la xénophobie de gouvernement.

La convergence gauche-droite se retrouve donc logiquement durant la campagne pour les élections présidentielles de 2007 à propos de la création du nouveau ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale proposée par le candidat Nicolas Sarkozy, le 8 mars 2007 : les réactions de ses deux principaux *challengers*, François Bayrou au centre-droit et Ségolène Royal au centre-gauche, portent exclusivement sur l'amalgame entre identité nationale et immigration dans l'intitulé du ministère mais ni sur le principe même de créer un ministère de l'immigration qui opérerait la fusion des directions ministérielles et organisations policières, diplomatiques et sociales (dont l'OFPRA) intervenant en matière d'asile et d'immigration, ni sur les finalités premières d'un tel ministère dédié principalement à la lutte anti-migratoire.

Face à cette création ministérielle, les chercheurs les plus engagés dans les instances gouvernementales réagirent : entrés en 2003, après l'élection à la présidence de la République de Jacques Chirac, dans les instances préparant la création de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI, dirigée par Jacques Toubon, ancien ministre de la Culture de Jacques Chirac), huit historiens, menés par Gérard Noiriel, démissionnent en dénonçant l'amalgame de l'identité nationale et de l'immigration (Patrick Weil est de ceux-là). Cependant, cette démission ne les conduits ni à s'interroger sur le bien-fondé de leur engagement initial ni à exclure toute collaboration avec cette instance notamment pour en obtenir des fonds à la recherche. D'autre part, tous ne démissionnent pas : ainsi Catherine Whitol de Wenden, directrice de recherche

91 . Cobb R.W., Ross M.H. (eds), *Cultural Strategies of Agenda Denial - Avoidance, Attack, and Redefinition*, University Press of Kansas, 1997.

au CNRS (CERI), décide-t-elle non seulement d'y rester mais également d'accepter la direction du groupe des chercheurs qui acceptent d'entrer dans un Institut d'étude de l'immigration et de l'intégration (IEII) au sein du Haut Commissariat à l'intégration (HCI) placé auprès du Premier ministre et travaillant officiellement sous contrôle d'un comité technocratique en vue de définir les sujets de recherches financés en France dans ce domaine (« guichet unique »). L'institut devait être inauguré le 8 octobre 2007 par le nouveau ministre de l'Identité nationale et de l'Immigration avant que l'inauguration ne soit annulée, suite à des protestations multiples de la communauté scientifique.

L'étude du grand retournement du droit d'asile contre les exilés (1948-2008) permet de préciser le concept de xénophobie de gouvernement à partir de sa définition préalable : ensemble des discours et des actes d'autorités publiques tendant à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace. La xénophobie n'est pas seulement un phénomène psychologique, d'hostilité à l'égard des étrangers, mais également un phénomène social de stigmatisation de l'étranger. Dans la configuration étudiée, celle de la politique du droit d'asile en France, ce phénomène social apparaît comme le produit d'une lutte et d'un rapport de forces idéologiques évoluant dans le sens d'un ascendant progressif d'idées nationales sécuritaires qui se trouvent de moins en moins contrebalancées par des idées et des forces adverses pouvant créer un équilibre. La xénophobie de gouvernement est donc essentiellement un déséquilibre idéologique produit par des mouvements inverses de renforcement et d'affaiblissement de systèmes de croyances antagonistes. C'est également un processus historique d'institutionnalisation des perceptions de l'étranger comme problème, risque ou menace dans les référentiels ordinaires de divers types d'autorités (ministérielles, administratives, judiciaires, médiatiques, scientifiques, intellectuelles, scolaires, économiques, partisans, associatives, etc.). Le développement de ce phénomène historique est tiré par l'action d'acteurs technocratiques, à la fois administratifs, experts et politiques que l'on retrouve au cœur des transformations de l'action publique dans ce domaine depuis cinquante ans. Ce phénomène se manifeste sous différents aspects : l'élévation tendancielle des taux de rejet des demandes d'asile n'est qu'une manifestation parmi d'autres (radicalisation des politiques anti-migratoires, remontée des partis nationalistes xénophobes, apparition du premier ministère de l'identité nationale et de l'immigration...).