

*L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-1984)*, Thèse pour le doctorat de science politique, effectuée sous la direction de Monsieur le professeur Michel OFFERLE et soutenue à l'Université de Paris I, le 6 décembre 2004, 545p.

*Composition du jury :*

Viviane Claude, Professeur des Universités (Lyon II), Jacques Lagroye, Professeur émérite (Université de Paris I), Pierre Lascoumes, Directeur de recherches au CNRS (CEVIPOF), Michel Offerlé, Professeur des Universités (Paris I), Gérard Noiriel, Directeur de recherches à l'EHESS (LSS/Ulm), Patrick Weil, Directeur de recherches au CNRS (Paris I).

*Résumé :*

Cette thèse se propose d'apprécier la part prise par les acteurs locaux dans la définition et l'utilisation de la catégorie « étranger », alors même que cette catégorie est ordinairement envisagée comme un « objet de l'État » afin de répondre à deux questions. La première est relative aux modalités de la construction de la catégorie « étranger » au cours du XX<sup>ème</sup> siècle par des acteurs publics. Elle contribue ainsi de façon plus générale à analyser les processus sociaux de catégorisation. La seconde question est relative à la contribution des communes à la construction étatique. Elle permet ainsi elle aussi d'aborder une problématique plus générale : celle de la construction étatique.

**L'introduction** est consacrée tout d'abord à une construction de l'objet de la thèse qui croise un bilan des travaux sociologiques et historiques sur les étrangers et une mise en perspective de l'analyse du « local » dans les travaux relatifs aux activités politiques, et plus spécifiquement étatiques. Ce croisement aboutit à mettre en évidence que les étrangers sont de plus en plus analysés comme une catégorie historiquement constituée en tant que catégorie étatique tandis que les activités étatiques elles-mêmes peuvent être envisagées en partie comme résultant pour partie des activités d'acteurs politiques engagés sur des scènes politiques locales, et en particulier communales. D'où l'intérêt de croiser ces deux perspectives. Le sujet se trouve alors centré sur les opérations de catégorisation des étrangers par les acteurs communaux pour comprendre dans quelle mesure ces opérations et/ou les phénomènes qu'elles permettent d'éclairer la façon dont les communes contribuent à la construction étatique.

Dans un second temps, cette construction de l'objet a donc impliqué de procéder à une tentative de définition précise, à partir des travaux disponibles, à la fois des contenus historiques successifs de la catégorie « étrangers », et des processus dits de catégorisation, à partir l'exemple des étrangers. Sur la base des catégories juridiques et statistiques des étrangers, on est arrivé à la conclusion que pour une même période, la catégorisation « étatique » des étrangers n'est pas stable dans son contenu : tandis qu'en droit, des critères « de milieu » (droit du sol) sont venus contrebalancés des critères de filiation (« droit du sang »), en statistiques, ces derniers n'ont cessé d'être utilisés de façon prééminente par rapport aux premiers. L'interrogation générale de la thèse trouvait ainsi une formulation plus précise : à quel type de hiérarchisation des critères les acteurs communaux procédaient-ils pour identifier des étrangers ? Pouvaient-ils expliquer l'usage d'une hiérarchisation plutôt qu'une autre ? Recouraient-ils à d'autres critères encore que ceux qu'on avait repéré dans les catégorisations juridiques et statistiques ? On a également mis au jour qu'en ce qui concerne la catégorie des étrangers en tout cas, les processus de catégorisation, qu'ils soient juridiques ou statistiques, articulent en fait deux opérations de classements, c'est-à-dire deux classifications. La première rassemble les critères d'identification des étrangers comme tels, la seconde les secteurs sociaux dans lesquels la catégorie d'étrangers est

utilisée. On a appelé cette seconde modalité de la catégorisation des étrangers, la catégorisation sectorielle des étrangers. Pour étudier les opérations de catégorisation des étrangers par les communes, il ne suffisait donc pas d'isoler les critères sur lesquels les acteurs communaux (élus, adversaires de ces derniers et administratifs) distinguent des étrangers du reste de la population, et des étrangers entre eux ; il convenait également d'isoler les recours mêmes à la catégorie pour vérifier si, et comment, ils contribuaient également à classer les étrangers dans un secteur particulier de l'activité sociale et en particulier de l'action étatique. Cette définition des opérations de catégorisations qui sont au cœur du sujet commande l'articulation de la thèse. Ainsi, après une première partie consacrée à la justification et à la construction d'un dispositif d'enquête doublement comparatif (historique et géographique), les deux parties suivantes cherchent à élucider la façon dont les acteurs communaux procèdent respectivement à une catégorisation sectorielle des étrangers (quand, comment recourent-ils à une catégorie des étrangers ?) et à l'identification des étrangers (selon quels critères classent-ils des individus dans une catégorie d'étranger).

**La première partie** (chapitres I et II) est consacrée à l'exploration et à la constitution d'un dispositif d'investigation pertinent au regard de la chronologie des politiques publiques et des évolutions démographiques à l'échelle nationale des étrangers résidant en France depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle pose les termes dans lesquels une comparaison historique et une comparaison entre communes peuvent être conduites. Les similitudes et dissemblances entre deux périodes (l'entre-deux guerres et la période comprise entre 1945 et 1984) sont exposées. Elles permettent de dégager les continuités au plan démographique (caractéristiques « comparables » au plan de la structure générale mais différences marquées concernant les « espaces sociaux des nationalités » avec le groupe particulier des Algériens en deuxième période), et au plan des domaines de l'intervention publique (le marché du travail d'abord, l'émergence le logement ensuite). C'est à la lumière de ces permanences et de ces transformations, qu'est justifié le choix des communes sur lesquelles le travail empirique a été mené (Nanterre, Ivry, Roubaix Ostricourt pour la première période, Nanterre, Champigny, Roubaix pour la seconde).

**La seconde partie** démontre que les usages d'une catégorie « étranger » sont limités à des politiques sectorielles précises et qu'ils mettent en lumière comment les élus constituent ces politiques en « répertoires d'action clientélares ». Elle reprend la distinction entre les deux périodes. Au cours de l'entre-deux-guerres (Chapitre III), ces usages révèlent l'existence d'un « Welfare » communal qui repose sur deux dispositifs de nature différente, les assistances et les secours aux chômeurs. Les recours des acteurs politiques et administratifs communaux à une catégorie « étrangers » limités à ces dispositifs a permis de repérer les diverses pratiques des acteurs locaux et les usages politiques des relations qu'ils autorisent : rechercher des ressources étatiques, en contrôler l'allocation, sont des objectifs communs, mais politiser la « question des étrangers » dépend de la taille des communes (degré de développement administratif) et des caractéristiques des espaces politiques locaux (relations des municipalités à l'Etat, place du patronat, compétition électorale). Dans la seconde période étudiée (Chapitre IV), les usages des « étrangers » sont cantonnés aux politiques urbaines dès le moment (années cinquante) où les communes ne sont plus parties prenantes des dispositifs publics en direction des chômeurs, des familles et des malades et où, en revanche, elles sont plus impliquées dans ceux qui visent à construire des logements. Ces usages sont à chaque fois autant de moyens pour gérer au mieux des enjeux centraux de ce nouveau moyen de fournir des biens matériels individuels aux administrés communaux grâce à des politiques « étatiques » du point de vue du financement. Autour

des bidonvilles et des opérations de constructions neuves, le premier enjeu est celui de la « récupération foncière », le second celui du contrôle des attributions de logement. On voit comment les communes « instrumentent » les ressources étatiques dont la catégorie des « étrangers » fait partie, et travaillent la définition des étrangers (en cherchant à les déplacer, en les sélectionnant, en promouvant « l'équilibre ») en fonction des enjeux politiques des politiques de logement. Là-encore la configuration locale et le degré d'investissement des acteurs locaux dans les politiques publiques décident des formes prises par ces opérations d'identification et de traitement, opérations qui répondent à un souci d'optimisation électorale. Les pratiques mises au jour pour les deux périodes montrent que les communes travaillent à la consolidation des rôles étatiques, tout en les cantonnant à ceux de financeur de biens matériels individuels dans les élus veulent contrôler les modalités de distribution. De plus c'est bien en tant que catégorie étatique que les élus recourent à la catégorie d'étrangers. Par-là également, ils contribuent à consolider les prérogatives étatiques.

**La troisième partie** (« L'identification des étrangers ») est consacrée aux opérations d'identifications. En première période (chapitre V), les communes participant au travail administratif, réputé étatique, d'établissement des « papiers » des étrangers (mais pas le cas dans le département de la Seine), le « guichetier » sert d'interface voire d'intercesseur et le critère de la nationalité en est fortement modulé en fonction de facteurs divers (familiaux, économiques, résidentiels) utilisés comme preuve d'enracinement local. C'est alors essentiellement sur la base de ce dernier que sont identifiés les étrangers. D'autres paramètres peuvent intervenir qui suscitent des interventions plus sélectives de la part des élus : celui du marché du travail en particulier, la concurrence et les conflits qu'il génère amenant à opérer des distinctions (par exemple entre Belges résidents, Belges frontaliers et Polonais dans le Nord). Reste que la situation des « indigènes Algériens » est traitée de façon spécifique, dès l'entre-deux guerres, notamment dans les communes de la Seine où un service départemental est chargé de les contrôler. Dans la seconde période (chapitre VI), l'encadrement administratif des « Français musulmans d'Algérie » s'accompagne de l'importation et de la diffusion des pratiques coloniales élaborées en Algérie qui n'est guère contestée par des élus locaux du fait de deux facteurs qui se conjuguent au cours des années cinquante : d'une part les communes sont désormais dépourvues de compétences (prérogatives et savoirs constitués) en matière d'identification juridique des étrangers, d'autre part, les élus locaux font face aux effets sociaux et politiques croissants du développement de la violence physique et symbolique lié à la guerre d'Algérie. Les « Conseillers techniques aux affaires musulmanes » (CTAM) installés dans les Préfectures travaillent à la définition d'habitat spécifique, au contrôle de la « famille musulmane » (par un « critère biologisant »), comme à la résorption des bidonvilles. Après la fin de la guerre d'Algérie, ces mêmes CTAM étendent leurs classifications coloniales aux autres étrangers en se reconvertissant dans la prise en charge des « immigrés » et au secteur de l'intervention urbaine en se reconvertissant dans les procédures de résorption de l'habitat insalubre. Du point de vue de l'identification des étrangers, la contribution des communes à la construction de l'État se révèle plus complexe. Tantôt les appareils communaux sont impliqués dans les opérations d'identification juridique étatique des étrangers (l'attribution des cartes d'identité des étrangers), tantôt ils en sont complètement extérieurs. Mais, et contrairement à ce qu'on pourrait penser, c'est dans le premier cas de figure que les communes, et en particulier les élus, participent le plus à contester, en pratique, les critères juridiques et/ou administratifs d'identification des étrangers.