

# Les "indésirables". Passé et présent d'une catégorie d'action publique

Emmanuel Blanchard

► **To cite this version:**

Emmanuel Blanchard. Les "indésirables". Passé et présent d'une catégorie d'action publique. GISTI. Figures de l'étranger. Quelles représentations pour quelles politiques?, GISTI, pp.16-26, 2013. hal-00826717

**HAL Id: hal-00826717**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00826717>**

Submitted on 29 May 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Emmanuel Blanchard**

Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, Gisti

## **Les « indésirables ». Passé et présent d'une catégorie d'action publique**

« L'immigration sans contrôle met la race racinée d'un pays à la merci des races errantes venant du dehors [...] Nos frontières sont les parois du navire national : c'est là qu'il faut concentrer notre vigilance pour découvrir et cimenter aussitôt les fissures par où filtre, goutte à goutte mais sans arrêt, le poison des Indésirables. »

Auguste Monnier, *Les indésirables*, Sirey, 1907.

<sup>1</sup> *Les indésirables*, publié en 1907 (éd. Sirey), n'a connu aucune réédition et a, semble-t-il, marqué la fin de la carrière éditoriale d'Auguste Monnier.

<sup>2</sup> Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Armand Colin, 2012 (2<sup>e</sup> édition).

La citation placée en exergue de ce texte frappe tout d'abord par sa rhétorique raciste et xénophobe, prégnante dans la production des facultés de droit du tournant du xx<sup>e</sup> siècle au sein desquelles étaient soutenues les premières thèses relatives à la police des étrangers. Ces lignes d'Auguste Monnier, obscur docteur en droit et avocat à la cour d'appel de Paris, n'ont guère rencontré d'écho au moment de leur publication<sup>1</sup> mais ont ensuite connu une véritable postérité. Dans l'entre-deux-guerres, l'impératif de mettre en œuvre une politique rationnelle de contrôle de l'immigration est devenu une obsession pour un certain nombre d'experts et de juristes, bientôt entendus par les gouvernants des années 1930. Mais, si ces propos méritent d'être rappelés, c'est aussi parce qu'ils ont incontestablement une forte résonance contemporaine.

L'heure est en effet à la réaffirmation des frontières et de leur pouvoir protecteur contre les dangers d'une mondialisation incontrôlée. Des centaines de kilomètres de murs ont même été érigés ces deux dernières décennies afin de mettre fin au trajet de celles et ceux des migrants dont la venue n'est pas souhaitée de l'autre côté des lignes de fracture économiques et géopolitiques qui strient les atlas contemporains<sup>2</sup>. Lors de la dernière campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy a été jusqu'à faire de la matérialisation et de l'idéalisation des frontières l'un des principaux « marqueurs » de son projet politique. Lors de son discours de Toulouse, le 28 avril 2012, il a ainsi martelé :

« La frontière, c'est l'affirmation que tout ne se vaut pas, qu'entre le dedans et le dehors, ce n'est pas la même chose, qu'entre nous et les autres, il y a une différence, qu'entre chez soi et dans la rue, ce n'est pas pareil, qu'on ne se comporte pas de la même façon. Tracer une frontière entre les cultures, tracer une frontière entre le vrai et le faux, tracer une frontière entre le bien et le mal, tracer une frontière entre la beauté et la laideur,

vous savez ce que c'est ? C'est rien d'autre que le long travail de la civilisation. La civilisation sert à cela. »

Le chiffon rouge des « indésirables » n'était pas explicitement brandi, mais c'était bien cette peur qui était agitée. Certaines réminiscences historiques ont sans doute empêché les rédacteurs de ce discours de franchir cette barrière lexicale, alors qu'au nom de la stratégie visant à « décomplexer » la droite, bien d'autres digues étaient rompues.

Après avoir brièvement restitué l'histoire des emplois du terme « indésirable », nous verrons comment il a été placé au cœur des politiques de contrôle des migrations, tant au cours des décennies qui ont précédé que pendant celles qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Selon les périodes, cette expression a cependant qualifié des populations différentes, en particulier les « nomades » des années 1910-1920, les Juifs des années 1930 puis les Algériens des années 1950-1960. Elle a aussi marqué de son empreinte des textes et des niveaux administratifs divers, avec une intensité variable selon les époques.

Tout au long de ces années et jusqu'à nos jours, la lutte contre les « indésirables », qu'elle soit ou non formulée en ces termes, est cependant restée une catégorie cardinale de l'action publique<sup>3</sup>. En ce qui concerne l'époque contemporaine, bien que le terme ait disparu des textes officiels et des discours politiques policés, nous montrerons la permanence de dispositifs liés aux catégorisations anciennes, parfois revisités, des populations « indésirables »<sup>4</sup>.

## **Origine non contrôlée**

Il semblerait que les termes de « désirables » et surtout d'« indésirables », utilisés pour désigner des catégories de populations, soient apparus tardivement. En particulier dans sa forme nominale, ce néologisme est longtemps resté un anglicisme. Il a cependant été rapidement adopté par une partie des juristes, politiques et publicistes divers qui s'intéressaient à la question de l'immigration, érigée en problème à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>.

Quand Auguste Monnier publie son ouvrage en 1907, le substantif « indésirable » n'a pas encore les honneurs du Larousse. Sous sa forme adjectivale, il est cependant utilisé depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans une acception proche de celle qui se généralisera un siècle plus tard. Détail d'importance, le terme est cependant, à l'époque, employé à propos des émigrés plutôt que des immigrés : c'est ainsi que, selon les décennies, il a pu être dit et écrit que le retour en France des membres de la dynastie des Bourbons ou des Bonaparte n'était pas « désirable ». C'est cette acception particulière de l'adjectif « in-désirable » qui est à l'origine de la forme substantivée, d'abord utilisée par des personnes, comme Auguste Monnier, qui ont une connaissance intime de la langue et des politiques anglaises<sup>6</sup>. Dans une thèse de droit soutenue en 1914 (sur la question du contrôle des migrations, les

<sup>3</sup> En sociologie de l'action publique, des « catégories d'action publique » désigne des « catégories institutionnalisées de perception et d'action » à travers lesquelles sont objectivés les « problèmes » qui s'imposent à un moment donné comme cruciaux » (Vincent Dubois, « L'action publique », in A. Cohen, B. Lacroix, P. Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2009).

<sup>4</sup> Aurélie Audeval, Nicolas Fischer et Danièle Lochak ont partagé réflexions et documents qui ont contribué à l'écriture de cet article – dont l'auteur reste seul responsable des approximations et erreurs éventuelles.

<sup>5</sup> Choukri Hmed, Sylvain Laurens (dir.), « L'invention de l'immigration », *Agone*, n° 40, 2008.

<sup>6</sup> Auguste Monnier considérait qu'en matière migratoire l'exemple britannique devait être suivi. Il prônait des limitations strictes à l'entrée et au séjour des étrangers, et demandait que la France « s'entoure d'un rempart protecteur contre le flot montant des "Indésirables" » afin de ne pas devenir un « dépotoir international », ni « un champ d'épandage pour les refusés des ports d'Angleterre ». A. Monnier, *op. cit.*, p. 283.

<sup>7</sup> Georges Dallier, *La police des étrangers à Paris et dans le département de la Seine*, Arthur Rousseau, 1914.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Aristide Zolberg, « Trois siècles d'immigration aux États-Unis », *Hommes & migrations*, n° 1255, 2005 [en ligne].

<sup>10</sup> Expression notamment utilisée par les partisans de l'Action française afin de marquer, par une comparaison avec la monnaie et l'inflation, la fragilité et la faible valeur d'une nationalité acquise ou attribuée. Les Français en vertu du droit du sang faisant en quelque sorte figure « d'étalon-or » sur lequel devaient être indexées les attitudes de leurs concitoyens de fraîche date.

<sup>11</sup> Claire Zalc, *Melting Shops. Une histoire des commerçants étrangers en France*, Perrin, 2010.

travaux académiques vont se multiplier dans l'entre-deux-guerres), Georges Dallier appelle ainsi à prendre de vigoureuses mesures contre les « indésirables » qu'il définit ainsi : « [L'étranger indésirable] n'est pas le travailleur placide, honnête, respectueux des lois de police et de sûreté [...] ni le touriste qui contribue à la prospérité générale, ni le commerçant qui s'enracine chez nous et dont l'intérêt devient solidaire du nôtre. Celui qu'il faut atteindre c'est l'indésirable [...], l'espion, le malfaiteur, le vagabond, le fraudeur, l'habitant d'une contrée contaminée, etc., celui en somme qui sème le trouble, qui met en péril notre travail et notre sécurité <sup>7</sup>. » Protéger les communes françaises « envahies par cette lèpre et qui prennent l'aspect d'un quartier de Varsovie ou d'un faubourg de Fez » <sup>8</sup> lui apparaît ainsi comme une urgence absolue. Cette signification est ensuite reprise par ceux des juristes qui partagent les conceptions de Monnier ou Dallier, soit une xénophobie sans fard et une admiration revendiquée pour les modèles britannique et surtout états-unien. Du *Chinese Exclusion Act* de 1882 à l'adoption de l'*Immigration Act* de 1924, ce pays s'est en effet illustré par sa précocité dans la mise en œuvre d'une logique de contrôle et de sélection des migrants <sup>9</sup>.

Dans les années 1920 et surtout 1930, cette acception savante du terme « indésirable » tend d'ailleurs à se généraliser. En quelques années, notamment par l'entremise des articles de la presse grand public, il devient évident pour tous qu'il désigne avant tout un étranger ou une étrangère, une « personne qu'on ne peut accepter sur le territoire national pour des raisons morales, politiques ou sociologiques ». Cette diffusion de la forme nominale du terme est d'ailleurs consacrée en 1932 dans la 8<sup>e</sup> édition du Littré (la 7<sup>e</sup> datait de 1875) au moment même où cette notion commence à être traduite en textes législatifs et en politiques publiques. Dans les mots comme dans les faits, l'« indésirable » est avant tout devenu celui qu'on expulse ou qu'on refoule, ainsi que ne manquent pas de le signaler les exemples développés dans les dictionnaires de l'époque et des décennies suivantes.

Dans l'ouvrage princeps d'Auguste Monnier, ce n'est pas forcément la frontière nationale qui construit l'« indésirable ». Il écrit ainsi « nous aussi nous avons nos indésirables [...]. Indésirables ! les gréviculteurs cosmopolites ! ». Transparaît dans cette exclamation que l'indésirabilité relève aussi de délimitations politiques et identitaires, par-delà ou en deçà des frontières étatiques. Elle peut donc toucher des « Français papiers » <sup>10</sup>. Des considérations culturelles et religieuses ou des adhésions politiques « antinationales » peuvent s'avérer plus importantes que les délimitations juridiques de la nationalité. Cette extranéisation de populations juridiquement françaises intervient en une période de très forte contestation de l'augmentation des naturalisations induites par les modifications législatives adoptées en 1927. Au cours des années 1930, cette porosité des catégories ciblées par un ressentiment raciste attisé par les ligues d'extrême droite, mais aussi par les syndicats et les associations de défense des professions libérales ou des artisans-commerçants <sup>11</sup>, touchera particulièrement les Juifs, notamment ceux considérés comme communistes. Dans les années qui précèdent la Seconde Guerre mon-

diale, la catégorie d'« indésirables » devient d'ailleurs synonyme de réfugiés juifs venus d'Allemagne ou d'Europe de l'Est<sup>12</sup>. Les usages de cette euphémisation d'un antisémitisme, par ailleurs souvent très explicitement exprimé, laissent généralement de côté les Juifs de nationalité française, même si ces derniers n'étaient pas toujours strictement distingués de leurs coreligionnaires étrangers.

Ces amalgames n'étaient d'ailleurs pas nouveaux et avaient, dans un passé récent, déjà touché des Français n'ayant parfois connu aucune autre nationalité ni territoire de résidence.

## **Haro sur les « vagabonds ethniques » et les « indésirables »**

Dans la France du xx<sup>e</sup> siècle, la première grande poussée xénophobe a concerné, dans les années précédant la Première Guerre mondiale, les populations dites « nomades ». Elles furent visées par des diatribes d'une rare violence qui ne tardèrent pas à se traduire en dispositions législatives et dispositifs policiers. Dans la presse, on pouvait alors lire qu'il était nécessaire d'adopter une loi qui « écrase les débris du passé [...]. Les nomades [...] ces attardés en qui les instincts originaux ont été émoussés [...] Il n'y aura plus de nomades, on s'en consolera<sup>13</sup> ». Ces propos d'un journaliste écrivant pour un quotidien local étaient loin d'être isolés et étaient partagés par une partie des élites intellectuelles et politiques. Les principales interventions dans les débats parlementaires qui ont conduit, avec la loi adoptée en 1912<sup>14</sup>, à l'obligation du port d'un carnet anthropométrique pour les individus et les familles considérées comme « nomades » en témoignent. Elles étaient empreintes d'une rhétorique de la criminalisation, indexée sur des formes de racialisation de populations entières.

Depuis le milieu du xix<sup>e</sup> siècle avait été revivifiée la figure du « vagabond » ou du « clochard » comme danger social corrupteur de la société industrielle en cours de constitution<sup>15</sup>. Les propos d'Étienne Flandin, sénateur qui joua un rôle important dans les débats préparatoires à la loi du 16 juillet 1912 sur « la circulation des nomades », démontrent qu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, derrière la dénonciation du nomadisme se logeait un racisme à peine euphémisé. En séance, Étienne Flandin fustigea ainsi des « vagabonds à caractère ethnique, Romanichels, Bohémiens, Tsiganes » afin de justifier des mesures de contrôle et d'identification jusqu'alors réservées aux criminels récidivistes. Selon l'historien Emmanuel Filhol, ce type de discours ainsi que, plus généralement, « un ensemble de facteurs d'ordre socio-économique, politique, idéologique concouraient à assimiler les Tsiganes à des étrangers et des "asociaux indésirables"<sup>16</sup> ». On observera cependant que tant le nom que l'adjectif « indésirable » restaient alors des occurrences rares dans les discours ou les écrits politiques. Surtout, ils demeuraient absents des textes officiels. Le processus de « dénationalisation » des populations dites nomades mis en évidence par l'historienne Henriette Asséo<sup>17</sup> passait alors par d'autres opérateurs lexicaux et idéologiques. Le registre explicitement raciste ou les considé-

<sup>12</sup> Michaël Marrus, *Les exclus. Les réfugiés européens au xx<sup>e</sup> siècle*, Calmann-Lévy, 1986.

<sup>13</sup> Cité par Dominique Kalifa, *Crime et culture au xx<sup>e</sup> siècle*, Perrin, 2005, p. 306.

<sup>14</sup> Au sujet de cette loi et de sa postérité, voir le site internet : « 1912 Nomades, 1969 Gens du voyage, 2012 Citoyens de plein droit ! », [www.voyageurs-citoyens.fr/](http://www.voyageurs-citoyens.fr/).

<sup>15</sup> Jean-François Wagniar, *Le vagabond à la fin du xx<sup>e</sup> siècle*, Belin, 1999.

<sup>16</sup> Emmanuel Filhol, « La loi de 1912 sur la circulation des "nomades" (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 2, 2007, p. 135 [en ligne].

<sup>17</sup> Henriette Asséo, « L'invention des Nomades en Europe au xx<sup>e</sup> siècle et la nationalisation impossible des Tsiganes », in G. Noiriel, *L'identification des personnes. Genèse d'un travail d'État*, Belin, 2007, p. 161-180.

<sup>18</sup> Carole Reynaud Paligot, *La République raciale. Paradigme racial et idéologie républicaine, 1860-1930*, PUF, 2006.

<sup>19</sup> Laurent Mucchielli, *La découverte du social. Naissance de la sociologie en France (1870-1914)*, La Découverte, 1998.

<sup>20</sup> Note du ministre de l'intérieur aux préfets, 22 janvier 1925, citée par Ilsen About in « De la libre circulation au contrôle permanent. Les autorités françaises face aux mobilités tsiganes transfrontalières, 1860-1930 », *Cultures & Conflits*, n° 76, 2009, p. 35 [en ligne].

<sup>21</sup> Cette distinction se retrouvait notamment dans les écrits du célèbre géographe Georges Mauco, grand pourfendeur des « étrangers indésirables » et défenseur obstiné d'une politique d'immigration utilitariste et racialisée. Voir Patrick Weil, « Georges Mauco expert en immigration : ethnoracisme et antisémitisme filleux » in P. A. Taguieff (dir.), *L'antisémitisme de plume, 1940-1944. Études et documents*, Paris, Berg international, 2009, p. 267-276.

<sup>22</sup> Philippe Rygiel, « Indésirables et migrants désirés. Notes sur les pratiques de sélection des migrants dans quelques grands pays d'immigration (1850-1939) », in P. Rygiel (dir.), *Le bon grain et l'ivraie. L'État-nation et les populations immigrées, fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup> siècles*, Presses de l'École normale supérieure, 2004, p. 12-21 [en ligne].

rations racisantes étaient encore partagés par une grande partie des spécialistes des sciences humaines et offraient des ressources argumentatives nombreuses aux experts, polémistes ou élus voulant se saisir de la question « nomade »<sup>18</sup>.

Le déclin du référentiel raciste après la Première Guerre mondiale<sup>19</sup>, de plus en plus cantonné aux franges d'extrême droite des champs politique et académique français, obligea à reformuler la désignation de certains dispositifs et populations. Alors que l'emprise policière et administrative sur les « nomades » n'avait pas changé depuis la loi de 1912, le terme « indésirable » devint de plus en plus utilisé : il permettait d'amalgamer sans les nommer des populations, notamment tsiganes, très diverses ; il mêlait Français et étrangers même si ces derniers étaient plus particulièrement visés, et il évitait d'avoir à recourir à des catégories explicitement raciales qui n'avaient plus leur place dans le lexique politique et administratif. Il semble être apparu dans des textes officiels au tournant des années 1920. On peut, par exemple, relever cette note du ministère de l'intérieur en 1925 :

« Il ne vous échappera pas cependant que la présence de ces nomades étrangers sur notre territoire n'est aucunement désirable [...]. Aussi, en vue de remédier à cet état de choses, je vous prie de vouloir bien rappeler à vos collaborateurs les prescriptions aux termes [desquelles] les préfets et sous-préfets des départements limitrophes des États étrangers ne devront jamais délivrer de carnet anthropométrique aux nomades venant de ces États s'ils ne sont pas porteurs de pièces authentiques établissant qu'ils possèdent réellement la nationalité française [...]. J'attache la plus grande importance à la stricte exécution de ces instructions dont l'inobservation est de nature à accroître notre population flottante d'éléments nettement indésirables<sup>20</sup>. »

Ces occurrences – à la fois de « désirable », mais seulement attribut ou épithète, et d'« indésirables », également sous sa forme nominale – vont se multiplier dans les années 1930. Elles vont déborder les populations cibles habituelles pour, à la fin de la décennie, devenir le pivot des décrets-lois de 1938 qui symboliseront durablement la mise en œuvre d'une politique d'immigration distinguant entre l'« immigration voulue » et l'« immigration imposée »<sup>21</sup>.

## **Un foisonnement réglementaire et législatif**

Bien que le terme n'y apparaisse pas, la loi du 10 août 1932 visant à la « protection de la main-d'œuvre nationale » est la première mesure législative à être pleinement fondée sur la partition des non-nationaux entre « indésirables et migrants désirés »<sup>22</sup>. Les critères économiques qui ont officiellement présidé à ce partage cachent d'ailleurs mal les relents xénophobes des acteurs mobilisés pour faire aboutir cette réforme.

La France est alors loin de connaître une situation exceptionnelle : à partir du milieu des années 1920 jusqu'à la fin des années 1930, c'est l'ensemble des pays

européens et du Nouveau monde (États-Unis, Australie, Brésil...) qui se lancent dans des politiques d'immigration restrictives et sélectives. Mais la multiplication des textes infra-législatifs censés répondre aux attentes de certains groupes particulièrement mobilisés distingue le cas français. De multiples décrets et circulaires déclinent et précisent les quelques lois explicitement consacrées à la question de l'immigration ou à l'accès à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Ainsi, pas moins de 550 décrets liés à la loi du 10 août 1932 seront signés entre 1932 et 1934 ! Dans le même temps, de nombreuses professions se ferment aux étrangers (lois du 21 juillet 1933 et du 19 juillet 1934 sur l'exercice de la médecine et de la profession d'avocat) ou encadrent strictement leurs activités économiques (loi du 9 août 1935 et décret-loi du 17 juin 1938 sur l'artisanat et le commerce)<sup>23</sup>. À chaque fois, les mobilisations catégorielles et les débats parlementaires ciblent les « indésirables », voire les « métèques », accusés de tous les maux et de toutes les fraudes dans une France frappée par la crise économique.

La période du Front populaire marque une relative accalmie de cet activisme manifestant et juridique. Mais ni les étrangers ni, parmi eux, les réfugiés – de plus en plus distingués des autres migrants et « accueillis » en très grand nombre – ne sont dotés d'un véritable statut protecteur<sup>24</sup>. Surtout, la « politique des circulaires » continue d'alimenter la stigmatisation des étrangers et la chasse aux « indésirables ». Le terme est alors explicitement mobilisé dans de multiples textes ministériels comme, par exemple, dans cette circulaire de juillet 1937 enjoignant aux préfets de faire en sorte que l'organisation de l'exposition universelle, ouverte en mai, n'entraîne pas un « afflux massif » d'« indésirables »<sup>25</sup>. Dans le même temps, l'arrivée par dizaines de milliers de réfugiés espagnols contribue à aiguïser ces inquiétudes et catalyse la diffusion de discours sur la nécessaire protection des frontières extérieures et sur l'impératif d'immunisation de la population nationale. Au début de l'année 1939, la *Retirada*, les difficultés matérielles et les craintes qu'elles génèrent, contribuent à ce que les camps contrôlés par les autorités s'imposent comme la solution administrative indiquée pour faire face à un afflux de réfugiés unique dans l'histoire de la France.

Avec le premier départ de Léon Blum puis la chute définitive du Front populaire, en avril 1938, la voie est libre pour qu'un nouveau gouvernement, dans le contexte de marche à la guerre, durcisse encore la législation sur les étrangers. Est alors adoptée une véritable « loi de police » articulée autour de la notion d'indésirabilité. Cette dernière n'avait jusqu'alors trouvé place que dans des circulaires et notes ministérielles, répercutées aux différents échelons de l'administration. Placée dans l'exposé des motifs des décrets-lois de mai et novembre 1938, elle est à la fois un référentiel politique, qui permet de rendre compte de la réforme législative adoptée, et un opérateur du travail administratif qui guide l'action des fonctionnaires subalternes. Destinataires des circulaires précédemment cités, ils en intériorisent certains des schèmes tout en gardant une marge discrétionnaire d'appréciation des situations individuelles<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Claire Zalc, *De la liberté du commerce pour tous à la carte de commerçant étranger (xix<sup>e</sup> siècle-1938)*, pré-actes de colloque, 2003 [en ligne].

<sup>24</sup> Rahma Harouni, « Le débat autour du statut des étrangers dans les années 1930 », *Le Mouvement Social*, n° 88, 1999, p. 61-75.

<sup>25</sup> Mary Lewis, *Les frontières de la République. Immigration et limites de l'universalisme en France (1918-1940)*, Agone, 2010, p. 205.

<sup>26</sup> *Ibid.* ; Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1973)*, Grasset, 2010.

<sup>27</sup> C'est même le nom d'une loi de septembre 1940 qui a été l'un des ressorts de l'internement de milliers d'étrangers (voir infra, note 28). Elle est au centre d'une thèse de droit soutenue en 1942 dans laquelle l'auteur propose une analyse critique, inattendue dans le contexte de l'époque (Léon Ter-Davtian, *Les étrangers en surnombre dans l'économie nationale (loi du 27 septembre 1940)*, contribution à l'étude de la condition des étrangers en France, Sirey, 1942).

<sup>28</sup> Depuis 1939, les « étrangers en surnombre » étaient de plus en plus nombreux à être internés dans des camps. Cette politique s'accrut après la loi du 27 septembre 1940 et la création des « groupements de travailleurs étrangers ». Voir Danièle Lochak, « Les étrangers sous Vichy », *Plein droit*, n° 29-30, 1995, p. 7-9.

<sup>29</sup> Depuis la loi de 1932, et plus encore depuis les exclusions législatives et durcissements réglementaires des années 1934-1935, l'immense majorité des réfugiés n'obtient pas de permis de travail. Voir Vicky Caron, *L'Asile incertain. La crise des réfugiés juifs en France 1933-1942*, Tallandier, 2008.

<sup>30</sup> Denis Peschanski, *La France des camps. L'internement 1938-1946*, Gallimard, 2002.

<sup>31</sup> Henriette Asséo, « L'extermination des Tsiganes », in S. Audoin-Rouzeau et alii (dir.), *La Violence de guerre (1914-1918; 1940-1945)*, Bruxelles, Complexe, 2002, p. 243-259.

<sup>32</sup> Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Hachette, 1999.

C'est particulièrement le cas dans deux domaines abordés par le décret-loi du 2 mai 1938, la question de la naturalisation et celle des étrangers en situation irrégulière : « s'il fallait strictement réglementer les conditions d'acquisition de la nationalité française, il n'était pas moins indispensable d'assurer l'élimination rigoureuse des indésirables » peut-on ainsi lire dans un exposé des motifs qui fait aussi la part belle à la partition entre étrangers « dignes » et de « bonne foi » ou « indignes de l'hospitalité française ». Ce sont les réfugiés qui sont les plus particulièrement visés et soupçonnés de fraude mais une obsession liée a traversé la décennie : faire en sorte que les « étrangers en surnombre »<sup>27</sup> (autre vocable très utilisé par les prescripteurs des politiques d'immigration et d'exclusion<sup>28</sup>) ne puissent ni trouver d'emploi<sup>29</sup>, ni se maintenir sur le territoire français. Quelques mois plus tard, le décret-loi du 12 novembre 1938 vient parachever ce mouvement. Pour protéger le corps national (« il convient de faire le partage entre les bons éléments et les indésirables qui, pour être exclus de notre territoire, ne doivent évidemment pas pouvoir s'intégrer dans la collectivité française »), « l'élimination des indésirables » passe désormais par l'assignation à résidence dans des camps d'internement. Le titre IV du décret-loi est même entièrement consacré aux « mesures relatives à certains étrangers indésirables ». À la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'indésirabilité, consacrée par les textes, acquiert donc une existence et une « dignité » juridiques. C'est là sans doute la seule occurrence du terme dans le corps d'un texte officiel. Cela ne suffit pas à en faire une véritable notion juridique mais elle irrigue alors littéralement l'imaginaire, la prose et les décisions des hauts fonctionnaires et agents chargés de la mise en œuvre de cette police de l'immigration.

Au cours des années 1939 et 1940, cette politique d'assignation à résidence et d'internement d'« éléments indésirables » connaît de nouveaux développements. Non seulement les ressortissants des nations ennemies – bien souvent des réfugiés juifs allemands ou autrichiens ayant fui le nazisme –, mais aussi de nombreux militants du Parti communiste – dissous par un décret d'Édouard Daladier le 26 septembre 1939 – connaissent les affres des camps ouverts au crépuscule de la III<sup>e</sup> République finissante<sup>30</sup>. Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls Français à être ainsi internés : les Tsiganes sont à nouveau victimes de la chasse aux « indésirables » exacerbée par le contexte de guerre. Ils sont d'abord assignés à résidence, dès le mois de septembre 1939, avant que des camps d'internement ne leur soient ouverts, sur ordre allemand, en octobre 1940<sup>31</sup>. Au même moment, le régime de Vichy adopte une « loi sur les ressortissants étrangers de race juive » qui ouvre la possibilité d'interner ces derniers sur simple décision préfectorale. Pour l'État français, le camp apparaît dès lors comme une véritable solution d'« ingénierie sociale » permettant de résoudre la question des « indésirables ».

La question des « origines républicaines »<sup>32</sup> de ces dispositifs affleure nécessairement si l'on aborde leur généalogie en lien avec celle des référentiels qui les inspirent. Elle doit nécessairement être entreprise en prenant en compte la situation de guerre et d'occupation, tâche qui dépasse largement le cadre de cet article.



Il convient cependant de rappeler que certains des assignés à résidence et des internés de l'automne 1939 furent les premières victimes des déportations vers l'Est et de la mise en œuvre de la solution finale. De plus, la Libération n'entraîna pas immédiatement la suspension des mesures adoptées par le gouvernement Daladier puis par le régime de Vichy : ainsi, les Tsiganes qui n'avaient pas été déportés ne sortirent des camps d'internement français qu'en 1946 et retombèrent immédiatement sous le coup des contrôles et de la criminalisation induits par la loi de 1912. Si l'on met de côté cette question cruciale de la redéfinition par l'occupant allemand des usages et des finalités de dispositifs d'exclusion de certaines populations mis en place entre 1938 et 1940, il apparaît clairement que les « indésirables » ont alors été saisis par des modalités législatives et matérielles pérennisées dans l'après Seconde Guerre mondiale.

### **« L'élimination des indésirables » algériens**

La question de la continuité entre les décrets-lois de 1938 et l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers a déjà donné matière à de nombreuses analyses et recherches<sup>33</sup>. Il reste que la politique d'immigration définie à la Libération est avant tout caractérisée par son absence de mise en œuvre effective. Vincent Viet a ainsi parfaitement démontré comment elle a été mise en échec par l'arrivée massive d'émigrés d'Afrique du Nord – en l'occurrence de « Français musulmans d'Algérie » – qui échappaient, en raison de leur nationalité (à l'époque « l'Algérie c'est la France »), au périmètre et aux décisions de la politique d'immigration<sup>34</sup>.

Les « Algériens » bénéficient alors d'une entière liberté de circulation entre les deux rives de la Méditerranée et peuvent s'installer dans l'Hexagone, seuls ou en famille, sans aucune formalité administrative. Pour les prescripteurs et les gestionnaires de la politique d'immigration, il s'agit là d'une forme d'effet pervers dû au primat donné à la préservation de la domination coloniale (notamment passée par l'adoption d'un nouveau statut de l'Algérie en septembre 1947) sur une authentique politique de gestion des populations<sup>35</sup>. Les stéréotypes et les hiérarchies racialisées sont en effet loin d'avoir disparu des raisonnements des personnalités chargées de fonder une politique d'immigration dans un contexte de reconstruction économique et d'hégémonie intellectuelle du populationnisme. Dès lors, l'échelle nord-sud de l'(in)-désirabilité apparaît clairement comme le ressort d'une sélection souhaitable dont les « Nord-Africains » auraient dû être les grands perdants. Il n'en a rien été et leur nombre est passé de 50 000 à environ 400 000 entre 1945 et 1962.

Pour éviter que les immigrés de nationalité étrangère ne soient trop lésés par l'avantage comparatif dont bénéficiaient les « Français musulmans d'Algérie » – censés bénéficier des lois sur la protection de la main-d'œuvre nationale alors en vigueur –, les dispositions de l'ordonnance de décembre 1945 relatives aux sanctions à appliquer aux étrangers en situation irrégulière ne furent quasiment

<sup>33</sup> Danièle Lochak, « Aux origines de l'ordonnance du 2 novembre 1945, police et travail », *Plein droit*, n° 29-30, 1995, p. 31-40; Patrick Weil, *La France et ses étrangers de 1945 à nos jours*, Gallimard, coll. Folio, 2004.

<sup>34</sup> Vincent Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Fayard, 1998.

<sup>35</sup> Emmanuel Blanchard, *La police parisienne et les Algériens*, Nouveau Monde éditions, 2011.

<sup>36</sup> L'expulsion des étrangers qui se font remarquer par leur activisme politique (en une époque où leurs droits politiques – association, manifestation... – sont quasi nuls) ainsi que le refoulement d'un certain nombre d'« indigents » perdurent cependant et varient en fonction des cycles politiques et économiques. Phryné Pigenet, « La protection des étrangers à l'épreuve de la guerre froide », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 46, n° 2, 1999, p. 296-310; A. Spire, *op. cit.*

<sup>37</sup> Mary Lewis, *op. cit.*, p. 267. Voir aussi Clifford Rosenberg, *Policing Paris. The Origins of Modern Immigration Control Between the Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

<sup>38</sup> Dès l'année 1948, on retrouve des occurrences de cette expression sous la plume du préfet de police de Paris et de ses subordonnés. L'expression « élimination des indésirables » est utilisée, avec une fréquence particulière pendant la guerre d'Algérie, jusque dans les notes et les circulaires du ministère de l'intérieur. E. Blanchard, *op. cit.*

<sup>39</sup> Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Belin, 2009.

pas appliquées. Les étrangers en situation d'emploi, en particulier les Italiens, bénéficient largement de régularisations sur place. De fait, les reconduites massives à la frontière des étrangers « indésirables » étaient désormais limitées<sup>36</sup>.

Ce sont les Algériens qui récupèrent alors cette étiquette. Déjà, dans les années 1920, le ministère de l'intérieur tentait de tenir un « état des indésirables nord-africains et autres à rapatrier »<sup>37</sup>. Les rafles étaient nombreuses et, en fonction des ressources financières dédiées et des accords entre administrations des deux côtés de la Méditerranée, des retours forcés pouvaient être mis en œuvre. Après la Seconde Guerre mondiale, cette politique n'a plus aucun fondement légal mais les agents du ministère de l'intérieur continuent à opérer des distinctions au sein d'une population algérienne que beaucoup voudraient voir saisie et traitée globalement comme les étrangers les moins favorisés par la politique d'immigration : « Je ne doute pas qu'avec l'autorité dont vous disposez, vous n'arriviez, en poursuivant sans répit vos opérations, à obtenir le double résultat à rechercher : éliminer les indésirables sans froisser d'une manière ou d'une autre la légitime susceptibilité de ceux qui sont dignes de nos égards » écrit ainsi un haut fonctionnaire de la préfecture de police en 1951. Il serait possible de multiplier les citations, tant dans la documentation administrative que dans la presse, qui reprennent ce *topos*. D'autres groupes sociaux (vagabonds, prostituées, réfugiés espagnols...) continuent aussi d'être affublés du stigmate de l'indésirabilité. Du fait de leur statut juridique, de l'accroissement très fort de leur poids démographique, de leur visibilité dans certains quartiers, mais aussi en raison de leurs engagements nationalistes puis du déclenchement de la guerre d'indépendance, les Algériens apparaissent cependant comme les principaux « indésirables » du second après-guerre.

De 1955 à 1958 sont ainsi adoptées un certain nombre de dispositions et mis en place des dispositifs qui vont permettre de rendre effective « l'élimination des indésirables »<sup>38</sup> algériens. Le contrôle de la circulation entre les deux rives de la Méditerranée, les renvois vers l'Algérie et l'internement administratif ont avant tout touché les militants nationalistes mais aucun Algérien n'était protégé contre l'emprise policière induite par ces mesures. Il ne s'agit pas ici d'écrire cette histoire mais de mettre en évidence que le contexte de guerre a permis de recréer un arsenal législatif et matériel qui, par certains aspects, renvoie à la condition des « indésirables » de l'entre-deux-guerres, en particulier des années 1928-1940. Les formes de fichage, l'internement administratif, les expulsions massives sont autant de continuités à la fois dans les modalités administratives et dans les expériences vécues par celles et ceux qui en sont les cibles. De plus, cette période a été cruciale dans le processus d'autonomisation et de formation d'une administration dédiée à la gestion de l'immigration<sup>39</sup>.

Ainsi, le « problème nord-africain » ne prend pas fin avec l'indépendance de l'Algérie. Alors même que cette immigration continue d'être encadrée par des textes spécifiques (les accords d'Évian de mars 1962 prévoient une liberté de circulation et

d'installation qui est bien vite réduite par de nouveaux accords bilatéraux<sup>40</sup>, elle est à l'origine de la plupart des évolutions qui ont marqué le durcissement de la condition des étrangers en situation irrégulière. Ainsi, dans les années 1960 et 1970, les Algériens représentent l'immense majorité des étrangers renvoyés de force vers leurs pays d'origine. En 1975, la découverte de leurs conditions d'enfermement dans le hangar d'Arenc, sur le port de Marseille, est à l'origine de vives dénonciations médiatiques et militantes<sup>41</sup>. Conjuguées à la volonté gouvernementale de rationaliser et multiplier les retours forcés, elles trouveront quelques années plus tard des fondements législatifs (loi Bonnet de janvier 1980 et loi du 29 octobre 1981) et un véritable dispositif administratif sera dédié à la reconduite à la frontière de toutes celles et ceux dont la présence sur le territoire français est irrégulière et indésirable.

Après la Seconde Guerre mondiale, ce terme avait disparu des textes officiels qu'il avait brièvement intégrés avec les décrets-lois de 1938. Après l'indépendance algérienne, il apparaît de moins en moins mobilisable dans les notes ou instructions administratives et disparaît peu à peu des écrits et du verbe gouvernemental. À partir des années 1980, il se fait de plus en plus rare, y compris dans la rhétorique du Front national ou des élus qui mettent la dénonciation de l'immigration au cœur de leur offre politique. On peut faire l'hypothèse que la multiplication des travaux historiques sur la Seconde Guerre mondiale et l'émergence du « devoir de mémoire » dans l'espace public ont contribué à ce que des expressions, par trop associées à la xénophobie des années 1930 et au phénomène concentrationnaire, disparaissent de la langue administrative. L'émergence d'un langage bureaucratique aseptisé a favorisé l'effacement lexical progressif des « indésirables » dans les arènes médiatiques et politiques.

## **Renommer pour dévoiler**

Depuis le début des années 2000, les « indésirables » et le vocabulaire afférent ont cependant resurgi dans certains discours. Pas dans les propos ou les textes des gouvernants, mais dans les dénonciations et les analyses critiques de chercheur·e·s<sup>42</sup> et de militant·e·s<sup>43</sup> visant à déconstruire et à combattre les politiques contemporaines dites de contrôle de l'immigration irrégulière. Ces derniers cherchent à montrer que, si les migrants ne sont plus officiellement qualifiés d'« indésirables », une partie d'entre eux continuent à être traités comme tels. Sous couvert de « reconduites à la frontière » ou de « lutte contre le trafic d'êtres humains », les dispositifs d'internement créés à la fin des années 1930 ont en effet proliféré et ont même été externalisés jusque dans les pays d'origine ou de transit des candidat·e·s au départ vers l'Europe<sup>44</sup>. Dévoiler les fondements de politiques qui s'abritent souvent derrière des justifications humanitaires implique ainsi de redonner au langage une rugosité et une historicité capables de contrer les stratégies d'euphémisation et d'occultation des politiques migratoires contemporaines. Ainsi, en 2003, au moment où le réseau Migreurop a commencé à justifier et à imposer l'usage du terme « camp » pour désigner l'ensemble des

<sup>40</sup> Laure d'Hauteville, « Algériens : feu la liberté de circulation », *Plein droit*, n° 29-30, 1995 [en ligne].

<sup>41</sup> Jérôme Drahya, *Le droit contre l'État ? Droit et défense associative des étrangers : l'exemple de la Cimade*, L'Harmattan, 2004.

<sup>42</sup> Voir par exemple, Michel Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

<sup>43</sup> Pour ne donner qu'un exemple, on peut se reporter au dossier « Familles indésirables », *Plein droit*, n° 95, 2012 [en ligne].

<sup>44</sup> Voir notamment Chowra Makaremi, Carolina Kobelinsky (dir.), « Confinement des étrangers : entre circulation et enfermement », *Cultures & Conflits*, n° 71, 2008 [en ligne].

<sup>45</sup> Voir notamment la première édition de la « Carte des camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens » (2003 : [pajol.eu.org/IMG/pdf/camps-fr.pdf](http://pajol.eu.org/IMG/pdf/camps-fr.pdf)). L'expression est toujours utilisée par le réseau Migreurop, notamment dans les deux éditions (2009 et 2012) de son Atlas des migrants en Europe publié par Armand Colin et destiné à un large public.

<sup>46</sup> Jérôme Valluy (dir.), « Xénophobie de gouvernement, nationalisme d'État », *Cultures & Conflits*, n° 69, 2008 [en ligne].

<sup>47</sup> Emmanuel Terray, « 1942-2006, réflexions sur un parallèle contesté », octobre 2006 [en ligne]; Emmanuel Blanchard, « Ce que rafler veut dire », *Plein droit*, n° 81, 2009 [en ligne].

<sup>48</sup> Gisti, *Liberté de circulation: un droit, quelles politiques?* coll. « Penser l'immigration autrement », 2011 [en ligne].

<sup>49</sup> Voir supra, note 21.

<sup>50</sup> Denis Duez, *L'Union européenne et l'immigration clandestine: De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'université de Bruxelles, 2008.

lieux d'enfermement et de confinement d'étrangers, il a rappelé que « la première image qu'évoque le terme de camps, c'est celle d'un lieu fermé, géographiquement identifié, et dévolu au placement d'indésirables »<sup>45</sup>.

L'usage du terme « indésirable » dans des argumentaires militants permet ainsi de proposer, à mots couverts ou de façon explicite, des comparaisons avec la situation des années 1930 et l'effondrement politique et moral causé par la xénophobie d'État<sup>46</sup>. La catégorie d'« indésirable » permet d'éviter de recourir aux comparaisons hasardeuses avec le système concentrationnaire et la politique d'extermination nazie, ainsi que de contourner les analogies, difficiles à inscrire dans une démonstration rigoureuse, avec le régime de Vichy<sup>47</sup>. Mais la construction militante d'une continuité lexicale entre les époques joue comme une force de rappel: elle met en exergue les tendances les plus funestes et le devenir possible d'une gestion et d'une vision policières des mouvements migratoires.

Contourner les litotes gouvernementales permet de rappeler que des termes neutralisés sont le support de politiques négatrices des droits humains, voire de l'humanité des personnes qui tentent d'exercer leur droit à émigrer<sup>48</sup>. Ces luttes lexicales sont fondées sur le fait que si les mots ont changé, un certain nombre de dispositifs ont perduré. Les « indésirables » ne sont en effet plus une catégorie d'action publique explicite et reconnue, mais les instruments qui, historiquement lui sont associés, se sont institutionnalisés. L'internement administratif est le plus visible de ces dispositifs. Mais, c'est tout un répertoire de l'identification, du contrôle et de la privation de droits qui, appliqué aux étrangers et aux étrangères, ne relève plus d'une politique d'exception, justifiée par exemple par la situation de guerre, latente ou déclarée. Il est désormais inscrit dans le droit commun, validant ainsi les pratiques routinières des forces de l'ordre des « démocraties avancées ». Ces dernières concèdent cependant que soient aussi institutionnalisées, en miroir, dans des formes dominées, des modalités de contrôle et de contestation de cette extension du domaine de la police de l'immigration.

La tolérance sociale et l'accord politique sur les modalités de traitement du « problème de l'immigration » sont aujourd'hui tels qu'il n'est plus besoin de recourir à une figure repoussoir, comme celle des « indésirables », pour légitimer les mesures et dispositions qui permettaient jadis de les « éliminer ». La partition entre une « immigration imposée » et une « immigration voulue », centrale dans la politique de définition de l'indésirabilité dans les années 1930<sup>49</sup>, est en effet devenue un paradigme inébranlable, quelles que soient les manières de la nommer. À bien des égards, il apparaît même qu'elle est le principal ciment d'une Europe politique qui fait du contrôle de l'immigration dite clandestine un des ressorts principaux de son action législative, administrative et opérationnelle. Malgré son histoire et son projet initial, l'Union européenne tente ainsi, à son tour, de « faire communauté » en discriminant les étrangers indésirables<sup>50</sup>.