

Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques

In: Genèses, 26, 1997. Représentations nationales et pouvoirs d'Etat. pp. 25-54.

Résumé

■ Gérard Noiriel: Représentation nationale et construction des catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques L'histoire sociale se détourne aujourd'hui des approches quantitatives mises en œuvre par l'histoire économique et sociale, pour s'interroger sur la construction des entités collectives que sont les «classes», les groupes», les «communautés». Cet article apporte une contribution à cette entreprise, en s'appuyant sur l'exemple de l'histoire des réfugiés politiques en France. La sociologie politique et juridique de Max Weber est mobilisée pour mettre en valeur l'importance sociologique de la différence : entre «catégories» et «groupes» sociaux. Le processus de catégorisation juridico-administrative est analysé à partir de sa double dimension: opération de classement qui vise à créer une catégorie «sur le papier», mais aussi, et dans le même temps, opération d'identification des ayant droit grâce , à laquelle la catégorie abstraite devient véritablement une catégorie sociale.

Abstract

Profession: Philosopher ■ In studying the career path of a group of former Masters students in philosophy at the University of Paris I. the author examined the socially differentiated uses to which their studies were put. This

Citer ce document / Cite this document :

Noiriel Gérard. Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques. In: Genèses, 26, 1997. Représentations nationales et pouvoirs d'Etat. pp. 25-54.

doi : 10.3406/genes.1997.1431

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1997_num_26_1_1431

REPRÉSENTATION
NATIONALE
ET CATÉGORIES
SOCIALES.

L'EXEMPLE

DES RÉFUGIÉS POLITIQUES

*J'attendais le coup de tampon me
permettant d'exister encore un peu ».*

Claude Vernier, *Tendre exil*, 1983.

Gérard Noiriel

Depuis quelques années, l'histoire sociale connaît, en France notamment, un important renouvellement de ses interrogations¹. L'un des points communs de ces nouvelles directions de recherche tient au rejet des présupposés sur lesquels était fondée l'histoire économique et sociale quantitative mise en œuvre par la génération précédente, au profit d'une démarche qui s'interroge sur la construction sociale des entités collectives (classes, groupes, communautés, etc.) que l'histoire sociale considérait auparavant comme allant de soi. En m'appuyant sur les recherches empiriques que j'ai effectuées ces dernières années sur l'histoire de l'immigration en France, je voudrais, dans le présent article, apporter une contribution à cette réflexion en centrant l'analyse sur les notions de « représentation » et de « catégorie » qui sont au cœur des problématiques actuelles. J'espère pouvoir ainsi nourrir la discussion sur des questions que la revue *Genèses* a beaucoup contribué à promouvoir et qui traversent aujourd'hui l'ensemble des sciences sociales.

1. On en trouvera un riche aperçu dans les ouvrages dirigés par Bernard Lepetit (dir.), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, « L'évolution de l'humanité », 1995 et Jacques Revel (dir.), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Hautes Études et Gallimard-Le Seuil, 1996.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

Position du problème

Pour une socio-histoire des relations de pouvoir

Si les concepts et les outils d'analyse forgés dans les décennies d'après-guerre par l'histoire économique et sociale quantitative ne m'ont pas paru adaptés pour aborder la question de l'immigration, c'est parce qu'elle concevait le monde historique comme une juxtaposition d'instances (économie, société, civilisation) qui masquait le rôle joué par l'État dans la construction des rapports sociaux. Or ce n'est qu'en étudiant ce rôle que l'on pouvait comprendre les problèmes spécifiques des «immigrés», étant donné que ceux-ci sont d'abord des étrangers, c'est-à-dire des individus qui ne relèvent pas, juridiquement, de l'État du pays où ils se trouvent. Pour éclairer ce phénomène, ce n'est pas du côté de la sociologie durkheimienne qu'il fallait se tourner, mais du côté de Max Weber. En définissant la sociologie comme la discipline qui étudie les *activités* humaines, celui-ci fournit à l'historien les moyens de déconstruire les entités collectives «réifiées» comme l'État, la Nation, la Classe, etc., pour mettre au jour les pratiques sociales qui lient les individus désignés par ces entités collectives. Mais, au-delà, Weber nous donne les moyens de penser la recherche historique elle-même comme un ensemble de pratiques, ce qui autorise de concevoir l'histoire sociale non plus comme une dimension de la réalité historique, mais comme un domaine d'investigation centré sur l'étude des activités humaines, qu'elles soient économiques, politiques, religieuses... C'est ce qui m'a conduit, avec d'autres, à renoncer au terme, devenu trop vague et indéterminé, d'«histoire sociale» pour encourager le développement de la «socio-histoire» conçue comme une articulation des compétences professionnelles de l'historien et du sociologue². L'indifférence dont ont continué à faire preuve les historiens français pour l'œuvre de Weber au cours des dix dernières années³ explique que la critique de l'histoire économique et sociale quantitative ait privilégié d'autres voies; notamment la microhistoire et la sociologie historique des groupes sociaux. Il ne s'agit pas, naturellement, de nier la fécondité heuristique de ces approches, ni de vouloir les «dépasser»; ce qui serait contradictoire avec la conception weberienne («perspectiviste») de la connaissance, qui est défendue ici. S'il faut, néanmoins, évoquer les limites de ces approches, c'est simplement pour essayer de faire comprendre pourquoi

2. Je résume ici à grands traits la problématique présentée dans Gérard Noiriel, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration*, Paris, Seuil, «L'Univers Historique», 1988, problématique qui repose sur la conception «pragmatiste» de l'histoire que j'ai développée ultérieurement.

3. Cf. sur ce point Hinnerk Bruhns, «Max Weber en France et en Allemagne», *Revue européenne des sciences sociales*, 1995, n° 101, pp. 107-121.

elles ne m'ont pas permis de résoudre les problèmes *spécifiques* que pose la socio-histoire de l'immigration. La microhistoire envisage le lien social au niveau strictement local, en partant des relations *directes* que les individus établissent entre eux, ignorant du même coup les formes de domination à distance, «objectivées» dans le droit, les papiers d'identité, etc., qui sont essentielles pour le problème qui nous occupe ici. La sociologie historique des groupes sociaux s'intéresse aux liaisons à distance puisque, comme l'a souligné Luc Boltanski dans un ouvrage qui a exercé une grande importance pour le développement de ce courant de recherches, elle cherche à montrer comment «les agents se regroupent, s'identifient à des représentations collectives, se dotent d'institutions et de porte-parole autorisés à les personnifier»⁴. Mais le problème des relations à distance est abordé ici, principalement, à l'aide du concept de «*représentation*». On peut même dire que c'est en jouant sur la polysémie de ce concept que la sociologie historique des groupes a progressivement étendu son territoire, en généralisant les observations empiriques faites au départ sur les «cadres», à l'ensemble des «groupes d'intérêt» et des «catégories socio-professionnelles»⁵. Par exemple, en partant de l'hypothèse qu'en dernière instance, «représenter c'est mettre en équivalence des personnes», Alain Desrosières et Laurent Thévenot établissent un lien entre trois niveaux de «représentation» (statistique, politique et cognitif), ce qui les conduit à opérer un glissement des «groupes» aux «catégories» sociales, les deux termes étant considérés comme interchangeable⁶. Mais que faire, dans ces conditions, des entités sociales qui, à l'instar des «immigrés», sont le produit d'un travail juridico-bureaucratique de «catégorisation», bien qu'elles ne résultent pas d'un processus social de mobilisation et qu'elles ne disposent pas de porte-parole pour parler en leur nom ?

C'est pour répondre à cette question que, délaissant la problématique durkheimienne de la «représentation», je me suis progressivement tourné vers la sociologie weberienne de la domination. On sait que Weber définit la politique comme une activité sociale de domination «organisée par un ou quelques hommes sur d'autres hommes». Dans le monde moderne, avec le développement de l'État, ce sont les formes légales de domination qui se sont imposées. D'où l'importance que Weber

4. Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, «Le sens commun», 1982, p. 53.

5. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, «Clefs/Politique», 1994 ; Alain Desrosières et Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, «Repères», 1988.

6. *Ibid.*, p. 34.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel
*Représentation nationale
et catégories sociales.
L'exemple des réfugiés politiques*

accorde à la question du droit et le lien étroit qu'entretiennent sa sociologie politique et sa sociologie juridique. Il y a là, me semble-t-il, un point de départ intéressant pour l'élaboration d'un programme de recherches alliant l'histoire, la sociologie et le droit, susceptible d'éclairer le processus que Michel Foucault appelle «l'étatisation des relations de pouvoir» et qu'il définit en des termes qui permettent d'emblée de comprendre leur importance pour l'histoire des identités sociales. «Cette forme de pouvoir s'exerce sur la vie quotidienne immédiate, qui classe les individus en catégories, les désigne par leur individualité propre, les attache à leur identité, leur impose une loi de vérité qu'il leur faut reconnaître et que les autres doivent reconnaître en eux. C'est une forme de pouvoir qui transforme les individus en "sujets": sujet soumis à l'autre par le contrôle et la dépendance, et sujet attaché à sa propre identité par la conscience ou la connaissance de soi»⁷.

À propos de «l'État»

Étant donné la place centrale qu'occupe le concept d'«étatisation» dans la problématique qu'on vient d'exposer, il est nécessaire de préciser dans quel sens est employé ici le terme «État»; ce qui permettra, dans le même temps, de clarifier le concept de «représentation». On sait que pour Max Weber, l'État est «la communauté humaine qui, à l'intérieur d'un territoire déterminé, (...) revendique avec succès pour son propre compte, *le monopole de la violence physique légitime*»⁸. Mais ce qu'on oublie souvent de préciser, c'est que cette définition constitue, en fait, une «traduction» sociologique du concept d'État, tel que les juristes l'ont progressivement élaboré depuis le XVI^e siècle. Comme le montre l'ouvrage fondamental sur ce sujet d'Olivier Beaud, c'est Bodin qui a fourni la première définition moderne de l'État en proposant un nouveau concept de souveraineté⁹. Alors que dans le droit médiéval, celle-ci repose sur la notion de consentement entre le roi et les seigneurs, désormais la souveraineté désigne le pouvoir de commandement que détient le monarque sur ses sujets. Dès cette époque, c'est une relation de domination (commandement/obéissance) qui définit l'unité de l'État. À partir de Hobbes, apparaît une autre notion essentielle pour le droit public: le concept de «personnalité juridique». Si la souveraineté désigne l'unité du pouvoir de commandement dont dispose le Roi, pour que le monarque soit en mesure d'exer-

7. Michel Foucault, in Hubert Dreyfus et Paul Rabinow, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, «Bibliothèque des Sciences Humaines», 1984 (1^{re} éd. 1982), pp. 302-303.

8. Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, «Recherches en sciences humaines», 1959 (1^{re} éd. 1919), pp. 112-113.

9. Olivier Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, «Leviathan», 1994.

cer *effectivement* son pouvoir sur toute l'étendue du Royaume, il est nécessaire que celui-ci puisse être «délégué» à d'autres individus. C'est pourquoi une distinction est progressivement établie entre la personne physique du roi et sa fonction, qui fait de lui une «personne représentative». Grâce à cette «fiction» on peut alors appréhender l'État comme une «institution», c'est à dire un être collectif indépendant de l'existence physique des gouvernants. Le «contrat social», tel que l'envisage Hobbes, apparaît, d'un point de vue juridique, comme un acte d'attribution qui autorise le souverain à agir au nom de l'État. C'est ainsi que s'élabore la première définition politique du concept de «représentation». Pour rappeler que ce terme, au départ, exprimait la souveraineté et l'unité de l'État, Carl Schmitt emploie un mot allemand issu du latin : *Repräsentation* (que je traduirai ici par Représentation)¹⁰. Alors que sous la Monarchie, c'est la personne du Roi qui Représente l'État (ou la «Nation»), la Révolution française transfère la souveraineté du monarque au «peuple». Le concept moderne de «démocratie» tel que l'élabore Rousseau signifie que, désormais, la relation de domination (commandement/obéissance) ne lie plus le Roi et ses sujets, mais les citoyens entre eux. Dans le *Contrat Social*, ceux-ci définissent en effet, les lois auxquelles ils se soumettent. Le principe démocratique «pur» que défend Rousseau dans ce livre est fondé sur le concept d'identité (au double sens d'égalité et de similitude entre tous les citoyens) et sur l'exclusion de toute «représentation». Rousseau considère que la volonté du peuple ne peut pas être «représentée». Prônant un idéal de démocratie directe, comme dans la cité grecque, il estime que c'est le peuple rassemblé qui prend les décisions politiques. Mais c'est surtout Sieyès qui va exercer une influence déterminante dans la restructuration de l'État moderne. Au cours de la Révolution française, ses réflexions théoriques sur la notion de Constitution aboutissent à une combinaison inédite de la conception rousseauiste de la démocratie (la souveraineté du peuple) et de la conception libérale (l'élection comme mode privilégié de délégation de pouvoir). Sans entrer dans les détails, soulignons simplement que la théorie du peuple constituant élaborée par Sieyès obéit au principe démocratique, dans la mesure où elle définit le peuple comme l'autorité suprême habilitée à édicter la norme juridique fondamentale qu'est la Constitution. Le principe d'identité entre gouvernants et gouvernés, inhérent à

10. Les présupposés nationalistes qui affleurent dans l'œuvre de Carl Schmitt ne doivent pas nous faire oublier que sa réflexion sur l'État prolonge sur de nombreux points les analyses de Max Weber. Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, «Leviathan», 1993 (1^{re} éd. 1928), notamment pp. 342-357.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

la démocratie, signifie que les dirigeants de l'État ne peuvent plus légitimer le pouvoir de commandement qu'ils détiennent sur les autres, en invoquant des qualités «sur-naturelles», inaccessibles au commun des mortels, comme le faisait le monarque de «droit divin». Dans le système démocratique, aucune différence qualitative ne sépare les dominants et les dominés. Dans ces conditions, les procédures électorales sont légitimes si, et seulement si, elles ne mettent pas en péril le principe d'identité/égalité entre gouvernants et gouvernés. Ce qui justifie que le peuple soit Représenté par les élus qu'il a choisis, c'est que tous les citoyens-électeurs ont la possibilité de devenir eux-mêmes, un jour, des élus du peuple. Avec la naissance de l'État parlementaire, ce sont trois niveaux de «représentation» politique qui font leur apparition. Les parlementaires et le gouvernement sont les Représentants de la nation. Ils parlent et agissent au nom du peuple tout entier. Mais pour faire appliquer les lois sans mettre en péril l'unité du pouvoir souverain, il faut que ce dernier «délègue» son autorité à une autre catégorie de «représentants»: les fonctionnaires, qui sont rendus «capables» d'agir au nom de l'État, grâce à un acte d'habilitation qu'on appelle, en droit, la «compétence». Mais la démocratie parlementaire exige aussi la mise en place d'un «espace public»; lieu où se développe la discussion collective quand elle ne peut plus se tenir sur la place publique comme au temps de la démocratie directe. C'est à ce niveau que l'on rencontre une troisième catégorie de «représentants»: les journalistes et les intellectuels qui parlent au nom de «l'opinion publique»¹¹.

Dans le cas français, c'est sous la Monarchie de Juillet que l'État libéral atteint sa forme la plus développée. Fondé sur un idéal d'autogouvernement de la société, le modèle politique défendu par Guizot demande simplement à la Constitution d'empêcher les empiétements de l'État dans la vie sociale. La séparation entre l'État et la société civile coïncide avec la séparation entre espace public et espace privé. Le fait que les élus appartiennent au monde des «notables» explique, aux yeux de Guizot, qu'ils ne soient pas «tenus» par leur électorat ou un parti politique. Cette indépendance leur permet de ne prendre en considération que l'intérêt national quand ils exercent leur fonction représentative. C'est parce que le Parlement est censé réunir les parcelles de la raison dispersées dans la Nation que le régime libéral accorde une grande place

11. Jürgen Habermas, *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, «Critique de la politique», 1986.

à la publicité des débats et à la discussion collective, convaincu que, grâce à l'échange d'arguments contraires, on pourra aboutir à la décision juste. À la fin du XIX^e siècle, cette logique politique s'effondre car une nouvelle fonction est assignée à l'État démocratique, celle de protéger les droits sociaux. La naissance des partis et des autres organisations qui prennent en charge les revendications de catégories spécifiques de la population, provoque une interpénétration croissante entre l'État et la société civile. Un nouveau type de «représentants» fait alors son apparition que Carl Schmitt désigne à l'aide du vieux terme allemand *Vertreter* pour souligner qu'à la différence des Représentants du peuple, ce sont des porte-parole qui défendent des intérêts «privés». C'est le moment où se constituent les premiers groupes socio-professionnels. Mais, dans le même temps, le développement considérable de la législation sociale entraîne une prolifération des catégories d'«ayant droit». Pour comprendre l'importance de ce point, il faut souligner que tout processus de «catégorisation» se déroule simultanément sur deux plans. D'un côté il s'agit d'une opération *taxinomique*, visant à créer une «classe» (ou une «catégorie»), en rangeant au sein d'un même ensemble des éléments ayant les mêmes propriétés. D'un autre côté, il s'agit d'une opération d'*identification* (ou d'individualisation), qui vise à isoler chacun des éléments appartenant à la classe considérée¹². On peut comprendre à partir de là ce qui différencie, fondamentalement, les «groupes» et les «catégories». Dans le premier cas, la mobilisation des acteurs aboutit à une «représentation» de l'ensemble social considéré sur la scène politique. L'identité collective résulte de l'identification subjective des membres du groupe aux porte-parole et aux symboles qui lui confèrent une unité. Les catégories sociales se constituent, quant à elles, grâce à un travail bureaucratique d'*assignation identitaire* qui nécessite une identification «objective» des individus appartenant aux entités abstraites définies par la loi. Les membres de ces catégories partagent une même identité collective dans la mesure où ils intériorisent la relation de pouvoir dans laquelle ils sont pris, c'est-à-dire la définition d'eux-mêmes donnée par ceux qui sont mandatés par l'autorité souveraine pour faire appliquer la loi. On peut faire l'hypothèse qu'un groupe social ne parvient à officialiser et à pérenniser son existence que si celle-ci est reconnue et «garantie» par l'État. Autrement dit, un groupe social est toujours le résultat d'un double processus

12. Sur ce problème, cf. Jean-Claude Pariente, *Le langage et l'individuel*, Paris, Armand Colin, «Philosophie pour l'âge de la science», 1973; et aussi Paul Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, «L'ordre philosophique», 1990, notamment pp. 39-54.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

de regroupement politique et de catégorisation juridico-administrative. Mais l'inverse n'est pas vrai. Les catégories sociales ne sont pas nécessairement consécutives à un processus de mobilisation politique des acteurs. Pour comprendre dans quelle logique représentative sont prises les catégories, il faut aller plus loin et clarifier la signification des «représentations» que l'on appelle souvent «cognitives». Celles-ci peuvent prendre la forme d'«images», de «scènes» (au sens théâtral du terme) construites par certains individus. Mais il ne faut pas confondre la *construction* de ces images et leur *perception* sociale¹³. Distinction importante d'un point de vue sociologique, car elle permet de prendre en considération les rapports qu'entretiennent les producteurs d'images publiques et ceux qui n'ont pas d'autres ressources que de puiser dans le stock des représentations élaborées par les autres. La recherche peut ainsi être élargie au problème des *formes différenciées d'appropriation* des images unifiées et homogènes élaborées à l'échelon central.

Comme on le voit, le développement de l'État social a provoqué une extrême diversification des modalités et des formes de «représentation». Chaque échelon de la représentation politique mentionné plus haut produit son propre lot d'images collectives, qui peuvent elles-mêmes engendrer des perceptions très différentes, en fonction du milieu social, des circonstances et du lieu dans lesquels s'effectue leur appropriation. En premier lieu, il faut mentionner les représentations symboliques construites par les porte-parole des groupes mobilisés (que ce soient ceux qui parlent au nom du Peuple souverain ou ceux qui défendent les intérêts spécifiques de tel ou tel groupe d'intérêt). Mais ces représentations collectives sont aussi produites par des individus qui passent leur temps à élaborer des images qui ne concernent pas directement leur propre milieu social. Il ne faut pas oublier que les porte-parole des groupes mobilisés construisent l'identité formelle du milieu dont ils défendent les intérêts, dans un contexte de luttes et d'affrontements politiques qui obéissent à la logique du «eux» et «nous». Autrement dit, en même temps que ces groupes élaborent des images valorisantes d'eux-mêmes, ils construisent des images négatives des autres. Ceux qui n'ont pas accès à la Représentation politique (c'est le cas des étrangers, j'y reviendrai) sont dans l'incapacité de s'opposer à ces entreprises de dévalorisation. Celles-ci peuvent être relayées, ou au contraire com-

13. C'est pour clarifier ces deux significations que Wittgenstein, par exemple, emploie le mot *Darstellung* quand il veut mettre l'accent sur le lien entre l'objet et l'image et le mot *Vorstellung* quand il veut désigner le processus par lequel la conscience du sujet perçoit l'image. Cf. Ludwig Wittgenstein, *Remarques philosophiques*, Paris, Gallimard, «Tel», 1984 (1^{re} éd. 1964), notamment la note du traducteur, p. 51.

battues, par ceux qui apparaissent comme les porte-parole de l'opinion publique (intellectuels et journalistes), grands pourvoyeurs, eux aussi, de « représentations ». Enfin, il faut mentionner celles qui sont construites par la bureaucratie elle-même. Pour mener à bien leurs tâches de catégorisation et d'identification des « ayant droit », les fonctionnaires ont dû inventer toute une série d'instruments : registres, fichiers, tableaux statistiques, papiers d'identité, etc., qui constituent autant d'images de la réalité sociale.

Pour essayer de convaincre le lecteur que cette discussion quelque peu abstraite sur le concept de « représentation » était nécessaire, je voudrais, dans la suite de cet article, montrer son intérêt pour la recherche empirique sur l'immigration. Pour simplifier l'analyse, je me contenterai ici de développer l'exemple des « réfugiés politiques », en suivant une démarche comparatiste centrée sur la confrontation des deux moments décisifs pour l'histoire de la catégorie : la Monarchie de Juillet et la deuxième moitié du ^{xx}e siècle (des années 1950 aux années 1990)¹⁴.

La préhistoire d'une catégorie sociale : les réfugiés sous la Monarchie de Juillet

Si la Monarchie de Juillet constitue un moment essentiel pour le problème qui nous occupe ici, c'est d'abord en raison du grand nombre des réfugiés accueillis en France au cours de cette période. Partout en Europe, les revendications démocratiques et nationales sont sévèrement réprimées. Après l'échec du soulèvement de Varsovie contre l'occupation russe, plus de dix mille Polonais, nobles et bourgeois, modérés et radicaux quittent le pays, les deux tiers pour la France. Mais l'importance de cette période tient surtout au fait que, pour la première fois, la question des réfugiés fait l'objet d'un véritable débat parlementaire qui aboutit au vote de la loi du 24 avril 1832. Avant d'évoquer ce débat, il est nécessaire de rappeler brièvement comment la question des réfugiés avait été posée dans les siècles précédents.

Le droit d'asile pris dans l'étau de la souveraineté de l'État

– Si le terme « réfugiés » peut être employé dans un sens extrêmement large pour désigner les individus ayant fui devant un danger (c'est la définition que donne encore

14. La plus grande partie des matériaux empiriques utilisés ici sont tirés de mon livre, Gérard Noiriel, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Lévy, « Les temps qui courent », 1991.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel
*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

aujourd'hui le *Robert*), il suffit d'examiner l'histoire du mot, pour comprendre d'emblée que leur sort a toujours été étroitement lié, depuis l'époque moderne, à celui de l'État. Ce n'est pas un hasard si le terme apparaît pour la première fois dans le *Dictionnaire de l'Académie Française* en tant que substantif, en 1694 seulement, et ne s'applique qu'aux Huguenots pourchassés par le pouvoir royal en raison de leurs convictions religieuses. Comme on l'a vu plus haut, c'est à cette époque que la monarchie impose une définition de la souveraineté conçue comme lien d'allégeance des sujets à leur monarque. Dès le XVI^e siècle, c'est le principal critère juridique que retient Bodin pour distinguer ceux qu'il désigne par le terme de «citoyens» (qu'on appelle aujourd'hui les «nationaux») et les «aubains» (les «étrangers») qui dépendent d'un autre prince. Cela entraîne, du point de vue qui nous occupe ici, une double conséquence. D'une part, étant donné que nous sommes dans une monarchie de «droit divin», toute dissidence religieuse est considérée comme une atteinte à la souveraineté de l'État, justifiant la répression des minorités religieuses. Mais, d'autre part, le droit d'accueillir et de protéger des individus pourchassés entre aussi dans la définition de la souveraineté de l'État, au détriment de l'Église qui détenait auparavant cette prérogative. C'est pourquoi, le Roi Très Chrétien accorde l'asile aux catholiques victimes des guerres de religion à travers l'Europe. Le droit d'asile est donc, dès cette époque, pris dans la logique de la souveraineté. Mais il est encore fondé sur un critère essentiellement religieux. Par ailleurs, la souveraineté monarchique reste prisonnière de la logique féodale qui définit l'allégeance comme une relation directe d'homme à homme. L'universalisation de la domination du souverain sur tous ses sujets ne signifie pas encore que la loi soit la même pour tous. Variant en fonction des privilèges, des avantages particuliers, que le roi accorde à telle ou telle communauté, à tel ou tel individu, les statuts juridiques peuvent être extrêmement divers. Étant donné qu'il n'y a aucune uniformité de la condition des étrangers, les réfugiés ne bénéficient d'aucun «statut» d'ensemble.

– La Révolution française constitue le second moment qu'il faut évoquer pour comprendre comment le problème des réfugiés va être posé sous la Monarchie de Juillet. Pour l'histoire du droit d'asile, le point le plus important tient à la proclamation des deux principes fondamentaux, à bien des égards contradictoires, que sont les droits de

l'homme et les droits du citoyen. La défense des droits de l'homme met fin aux discriminations religieuses et garantit les libertés individuelles. Ce qui entraîne une «laïcisation» de la définition des réfugiés. La Constitution montagnarde de 1793 présente pour la première fois, le «droit d'asile» comme un devoir de l'État démocratique. Dans son article 120, elle affirme en effet, que le peuple français «donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il la refuse aux tyrans». Mais cette solidarité entre tous ceux qui poursuivent le même combat politique se heurte au principe de la souveraineté du peuple qui exalte la solidarité de tous les citoyens par opposition aux «étrangers». En 1793, l'engrenage de la guerre permet, pour la première fois, de tirer toutes les conséquences politiques de la logique démocratique de l'identité gouvernants/gouvernés sur laquelle repose la souveraineté du peuple. Comme le souligne l'un des membres du Comité de Salut Public, «quand nous avons la guerre avec une partie de l'Europe, aucun étranger ne peut aspirer à l'honneur de représenter le peuple français»¹⁵. Cette contradiction centrale entre les droits de l'homme et les droits du citoyen va marquer, comme nous allons le voir, toute l'histoire ultérieure du droit d'asile.

Les enjeux de la loi du 24 avril 1832

La façon dont est traitée la question des réfugiés sous la Monarchie de Juillet illustre parfaitement le compromis politique que constitue le système libéral défendu alors par Guizot. Comme on l'a vu, le libéralisme repose sur l'idée de base que l'État ne doit pas s'immiscer dans les problèmes de la société civile¹⁶. Son rôle se limite à faire respecter l'ordre public et à remplir, le cas échéant, les devoirs de «bienfaisance» qui incombent aux pouvoirs publics à l'égard de ceux qui se trouvent momentanément dans la détresse. C'est cette double fonction qu'assure à l'époque le ministère de l'Intérieur. Ce contexte permet de comprendre la façon dont vont être accueillis les milliers de réfugiés polonais. Une grande partie d'entre eux arrivent en France sans ressources, par bandes entières, beaucoup sont armés. C'est pourquoi, dans un premier temps, ils sont considérés comme des militaires, pris en charge par le ministère de la Guerre qui assure leur subsistance et les regroupe dans des dépôts répartis sur l'ensemble du territoire. Mais ces mesures autoritaires ne pouvaient être que provisoires. C'est pourquoi le gouvernement présente un projet de loi destiné à clarifier la

15. Cité par Marguerite Vanel, *Évolution historique de la notion de Français d'origine du XVI^e siècle au Code Civil*, Paris, Ancienne Imprimerie de la Cour d'Appel, 1945, p. 121. Cette déclaration aboutit au décret du 26 Nivôse An II excluant les étrangers de la représentation nationale.

16. Sur ce débat, cf. notamment *Archives Parlementaires (A.P.)*, 9 avril 1832, t. 76, p. 361 ; *A.P.*, 21 février 1832, t. 75, p. 460.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

relation que l'État doit établir avec ces réfugiés. L'objectif principal de cette loi correspond tout à fait à la conception que Guizot se fait de l'État. Il s'agit, avant tout, de préserver l'ordre public. C'est pourquoi le projet qu'il défend à la Chambre prévoit la dissolution des dépôts, mais autorise le gouvernement à regrouper les réfugiés étrangers résidant en France, dans des villes de son choix. De plus, le projet de loi prévoit la possibilité d'expulser les étrangers auteurs de troubles. Le point essentiel du débat est de savoir s'il est légitime que l'État adopte une législation contraignante à l'égard des réfugiés. Guizot justifie cette idée en soulignant qu'en tant qu'étrangers, les réfugiés n'ont pas les mêmes droits que les nationaux. Mais cet argument est vivement combattu à la fois par les partisans des «droits de l'homme» comme Lafayette et par les nostalgiques de l'Ancien Régime qui défendent les principes «universels» de la charité chrétienne pour s'opposer à toute mesure discriminatoire visant les réfugiés étrangers. Comme on le voit la notion de «souveraineté nationale» est alors contestée par les deux pôles opposés de la sphère politique : le pôle révolutionnaire (républicain) et le pôle aristocratique. Ces deux courants sont d'ailleurs renforcés par les réfugiés eux-mêmes, car ceux-ci ne sont pas encore complètement exclus de la vie politique nationale. Ils participent activement aux nombreux comités franco-polonais mis en place dès leur arrivée, éditent leurs propres journaux et parviennent à faire prendre en compte leurs revendications spécifiques en adressant à la Chambre des pétitions qui sont souvent lues en séance par les députés¹⁷.

Une indifférence générale pour les questions juridiques

Mais le débat sur les réfugiés illustre une autre conséquence majeure du libéralisme. C'est parce qu'il est opposé aux interventions de l'État dans la société civile que le gouvernement de Guizot n'envisage la question des réfugiés que sous son angle politique. La dimension juridique du problème est totalement ignorée. Ce n'est qu'après le vote de la loi de 1832 que certains députés commencent à s'interroger sur la législation en vigueur à ce sujet. On s'aperçoit alors que les ministres eux-mêmes l'ignorent. Comme le souligne Charles Comte, «les lois sur l'état des étrangers réfugiés ou non réfugiés présentent le plus grand désordre. Elles sont, je crois, au nombre de quatre-vingt ou cent. Toutes, ou du moins la plupart, ont été faites pour telle ou telle circonstance». C'est pour-

17. À propos de ces pétitions, cf. Archives du Quai d'Orsay, notamment cote MD Pol n°31.

quoi, ajoute-t-il, «il est urgent de faire une loi qui régularise l'état des étrangers, au moins des étrangers non réfugiés»¹⁸. Cette indifférence générale pour les aspects juridiques démontre que la question des étrangers, sous la Monarchie de Juillet, est posée dans les mêmes termes que sous la Révolution française. Dans tous les textes constitutionnels élaborés après 1791, «le seul problème à résoudre c'est l'appartenance non à un pays mais à une communauté politique». C'est pourquoi, «il importe peu de déterminer qui est Français et qui est étranger, c'est là simple question de fait qui n'a plus aucune importance, même pour l'État»¹⁹. D'un point de vue sociologique, on peut expliquer cette hypertrophie du politique par le fait que dans la perspective libérale, la Constitution a principalement pour but non pas de régenter la société civile, mais au contraire de la protéger contre les empiétements de l'État. C'est pourquoi, seuls les problèmes qui affectent directement «l'espace public» sont pris en considération. Or, il s'agit là de questions qui ne concernent que les citoyens. À une époque où la grande majorité du peuple est exclue de toute participation à la vie politique, la classe dirigeante a tendance à confondre les citoyens et les nationaux, en réduisant la «nation» au petit groupe des notables qui constituent la communauté civique. Certes, le Code civil définit la «qualité de Français» en combinant les critères du lieu de naissance et de la filiation. Mais il s'agit, précisément, d'une logique d'état civil. Le but est de fournir des précisions sur l'état des personnes afin de régler des problèmes pratiques (litiges de propriété, d'héritage, etc.). Mais, comme sous l'Ancien Régime, «on ne tente pas de définir l'aubain ou le Français, on constate un fait»²⁰. C'est ce qui explique l'absence d'une véritable législation concernant les étrangers. La question de leur «intégration» dans la société française ne se pose pas pour un État qui se pense comme extérieur au monde social. C'est d'ailleurs pour la même raison que les étrangers ne subissent alors aucune forme de ségrégation particulière sur le marché du travail. Le gouvernement encourage même vivement les réfugiés polonais à se fondre dans la société française. En 1837, on estime que sur 6130 réfugiés comptabilisés, plus de 4000 sont occupés «dans toutes les branches des arts, sciences, commerce et industrie». Beaucoup d'entre eux sont médecins, professeurs de langue, employés dans les chemins de fer et dans l'administration²¹.

18. *A.P.*, 2 avril 1834, t. 88, p. 231.

19. M. Vanel, *Évolution historique...*, *op. cit.*, p. 9. La Constitution de 1793 souligne clairement qu'il n'est pas nécessaire d'être Français pour être citoyen.

20. *Ibid.*, p. 8.

21. Cf. *A.P.*, 4 mars 1834, t. 87, p. 107; 18 mars 1837, t. 111, p. 377 et 1^{er} juin 1838, t. 120, p. 689.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

Une société encore peu « étatisée »

Si le projet de loi de 1832 est finalement adopté par le Parlement, il faut préciser que le gouvernement a accepté un amendement d'une très grande importance. Seuls les réfugiés qui bénéficient des subsides de l'État (c'est la partie la plus démunie, donc aussi la plus radicale sur le plan politique) seront soumis à l'assignation à résidence que définit cette loi. Les autres seront traités comme les Français, en vertu du principe, rappelé par un député, qu'« en entrant en France, ils n'ont pas aliéné leur liberté ». La première étape décisive dans l'histoire de la construction juridico-bureaucratique de la catégorie des « réfugiés », ne concerne donc que ceux d'entre eux qui sont *secourus* par l'État. Certes, cet amendement, qui atténue la dimension répressive de la loi, est le résultat des concessions que le gouvernement a dû faire à l'opposition. Mais il reflète aussi une autre fonction essentielle de l'État libéral : le devoir de « bienfaisance ». Si nul ne conteste alors la nécessité de procurer des secours publics aux réfugiés sans ressources, c'est parce que les principes traditionnels de la charité chrétienne et de la philanthropie déterminent toujours la « politique sociale » de l'État. Dans cette perspective, le réfugié apparaît surtout comme un individu démunie, frappé par le malheur, mais dont la condition d'exilé est temporaire. Le versement de secours publics a pour but de l'aider à survivre en attendant qu'il retourne dans son pays natal (à la faveur d'un changement de régime ou d'une mesure d'amnistie) ou qu'il se fonde dans la société française, dès qu'il aura réussi à retrouver une activité lui permettant de vivre. Néanmoins, le débat concernant les secours accordés aux réfugiés montre bien que le fonctionnement même du système parlementaire pousse les gouvernants à encourager les interventions de l'État dans la société civile, dès lors qu'il s'agit d'accorder une aide publique à certains individus. Les subsides alloués aux réfugiés proviennent de crédits qui sont votés, chaque année, par la Chambre. Le gouvernement est donc tenu de rendre des comptes sur leur utilisation, en montrant que les sommes ainsi distribuées sont bien affectées aux réfugiés. C'est pour remplir ces exigences que Guizot demande à l'administration, chargée d'appliquer la loi de 1832, de « bien s'assurer que les réfugiés auxquels elle donne secours ont été réellement contraints de quitter leur pays par suite des événements politiques sous peine de voir affluer les vagabonds,

les repris de justice et tous les malheureux à la recherche de secours»²². Mais en procédant ainsi, le gouvernement entre dans une logique de «catégorisation» qui débouche sur la longue discussion parlementaire visant à définir ce qu'on appelle un «réfugié»²³. Dans les années suivantes, la volonté de réduire les dépenses affectées à ces secours pousse certains députés à proposer des distinctions de plus en plus fines au sein même des réfugiés. Le comte de Tracy propose ainsi d'établir une «catégorie des personnes qui, par l'âge, leur sexe, leur position, ne peuvent pas se procurer des ressources pour subvenir à leur propre subsistance». Mais les temps ne sont pas encore mûrs pour la construction des «catégories sociales». Le projet suscite l'hostilité des députés qui estiment que ce ne serait pas «ennoblir l'hospitalité que de créer des catégories parmi les réfugiés». Le Ministre de l'Intérieur lui-même rejette la proposition qu'il juge «aveugle car c'est un amendement de catégories»²⁴.

Mais on ne peut pas voir dans la politique des subsides une simple conséquence de la philosophie libérale. Si la séparation de l'État et de la société civile est défendue avec autant de force, c'est aussi parce qu'elle reflète le contexte économique et social de cette époque. Il est frappant de constater que le problème de l'entrée des réfugiés polonais sur le territoire français ne fait l'objet d'aucune discussion au cours du débat de 1832. Il ne s'agit pas de dire si la France doit ou non accueillir ces réfugiés sur son territoire. C'est un point qui est d'autant mieux admis par tout le monde que la police n'a pas encore les moyens de contrôler les frontières. Pour comprendre comment se pose alors la question des réfugiés, il faut tenir compte du faible degré d'«étatisation» de la société française. Pour que la loi soit appliquée de façon uniforme sur l'ensemble du territoire national, l'administration doit disposer du personnel et des moyens matériels suffisants. Or ces deux conditions font encore largement défaut dans la première moitié du XIX^e siècle. La structure pyramidale et centralisée de l'État français facilite, certes, la mise en œuvre des décisions politiques ; mais la faiblesse des moyens de communication et des effectifs de la fonction publique rendent aléatoire la mise en œuvre de la loi. L'administration ne peut la faire respecter que si elle est en mesure d'atteindre tous les individus qui sont placés sous son autorité. Ce qui suppose que ceux-ci aient été, au préalable, «saisis» par l'écriture, c'est-à-dire enre-

22. *A.P.*, 9 avril 1832, t. 76, p. 361.

23. Sur ce point, cf. Cécile Mondonico, *L'asile sous la Monarchie de Juillet. Les réfugiés étrangers en France de 1830 à 1848*, thèse de doctorat d'histoire, Paris, EHESS, 1995.

24. *Ibid.*, p. 279.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

gistrés. C'est pour pouvoir faire appliquer *pratiquement* la Constitution de 1791 que le pouvoir républicain a décidé, en 1792, de confier aux maires la tenue des registres d'état-civil, auparavant sous la coupe de l'Église, car ces registres constituent alors la principale preuve écrite de l'identité des individus, sans laquelle leur participation à la vie politique et, au-delà, à la société civile aurait été impossible²⁵. De la même manière, le gouvernement cherche à s'appuyer sur des documents écrits pour vérifier que les individus qui demandent des secours sont bien des réfugiés. Le Garde des Sceaux voit en eux des étrangers «sans passeport, sans relation avec aucun ambassadeur qui autorise leur présence sur notre territoire». Mais on constate très vite que ce critère ne tient pas. Beaucoup d'étrangers non réfugiés n'ont pas de passeport et, inversement, un certain nombre d'exilés polonais en possèdent un délivré par l'ambassade de France à Varsovie. C'est une illustration de l'usage encore «irrationnel» que l'administration fait des «papiers d'identité». Les fonctionnaires demandent aux réfugiés des extraits de naissance, des documents prouvant qu'ils ont telle ou telle «nationalité», qui indiquent la position sociale qu'ils occupaient dans leur pays d'origine. Mais, le plus souvent, ceux-ci sont dans l'incapacité de produire ces pièces, soit parce qu'ils viennent d'un pays où l'usage des documents écrits est encore moins répandu qu'en France, soit parce qu'ils ne parviennent pas à les obtenir. Confrontée à ces lacunes et à la multiplicité des faux documents, l'administration ne peut faire autrement que de s'appuyer sur la preuve testimoniale. Elle est contrainte de mobiliser les techniques traditionnelles d'identification fondées sur l'interconnaissance et le face à face. Il lui faut solliciter des témoins de «bonne moralité» pour attribuer les subsides. Localement, ce sont des commissions de notables qui cherchent à apprécier la valeur des explications avancées par les réfugiés en examinant leur aspect physique et la vraisemblance de leurs affirmations. Dans cette perspective, les secours, comme les passeports, constituent des moyens privilégiés pour *matérialiser* l'existence des individus qu'on ne parvient pas encore à saisir autrement. Les réfugiés ne sont pas des «ayant droit», mais des personnes qui sollicitent des faveurs. Ils n'entrent dans le champ de surveillance de l'État que dans les moments où ils se présentent *physiquement* devant ceux qui leur procurent des secours. Chaque mois le réfugié est ainsi obligé de se rendre à la mairie pour toucher son subside. De

25. Gérard Noiriel, «L'identification des citoyens. Naissance de l'état-civil républicain», *Genèses*, 13, automne 1993, pp. 3-28.

même, tout individu (Français ou étranger) qui veut se déplacer d'un canton à un autre doit solliciter un passeport auprès du préfet ou du maire. Si, à cette époque, le ministère de l'Intérieur s'occupe à la fois de la surveillance et de la bienfaisance, c'est parce que les agents de l'État doivent avoir constamment « sous le regard » les individus qu'ils veulent surveiller ; la distribution régulière de subsides étant un moyen de faciliter cette mise en présence. C'est à partir de ces exigences que la catégorie de « réfugié » commence à acquérir un début d'existence matérielle. La mise en œuvre de la loi de 1832 entraîne le transfert de la gestion des réfugiés du ministère de la Guerre au ministère de l'Intérieur où est créé, en 1833, un « bureau des réfugiés étrangers » qui centralise les informations envoyées par les maires et les préfets. C'est au moment où le réfugié se rend à la mairie pour obtenir ses secours que le maire consigne, dans un registre, son nom, la date et le lieu de sa naissance, les raisons de sa venue en France, sa position sociale ; renseignements transmis au préfet, puis au ministre de l'Intérieur qui décide, en dernière instance, du montant des subsides à accorder. Grâce à cet enregistrement, sont confectionnés les premiers tableaux par « nationalité ». S'il est impossible d'élaborer une statistique générale de tous les réfugiés, grâce à la distribution de cette aide publique, l'État peut tenir une comptabilité des réfugiés *secourus*.

Comment «représenter» la persécution des étrangers ?

La « protection sociale » et la nationalisation des sociétés européennes

Laissons à présent la Monarchie de Juillet et reportons-nous un siècle et demi plus tard. Le droit d'asile est redevenu une préoccupation importante de la vie politique française dans les années 1980, au travers d'un débat qui s'est polarisé sur la question des « faux » réfugiés. Si, aujourd'hui, le problème des critères permettant de distinguer la vérité et l'erreur en matière d'asile occupe une place centrale dans la réflexion collective, c'est parce que les réfugiés constituent, désormais, une véritable catégorie sociale, définie, sur le plan juridique, par la Convention internationale de Genève, adoptée le 28 juillet 1951. Celle-ci précise, dans son article 1, que le terme « réfugié » s'applique à toute personne étrangère, ayant quitté son pays, « craignant, avec raison, d'être persécutée du fait de

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut, se réclamer de la protection de ce pays». La catégorie «réfugié» est donc définie à partir d'un critère universel: la persécution, relié au problème de l'absence de protection de l'État d'origine. Pour comprendre les raisons qui ont conduit à l'adoption de cette Convention, il faut s'arrêter un moment sur la question essentielle de la «protection d'État». Cette notion ne commence à acquérir une véritable importance qu'à la fin du XIX^e siècle, au moment où s'impose en Europe le «protectionnisme». Dans le contexte de la Grande Dépression, qui provoque un développement brutal et important du chômage, l'État est amené à remplir une nouvelle fonction: protéger la sécurité matérielle des citoyens. L'épanouissement du suffrage «universel» sous la III^e République, la création des partis, la démocratisation de la presse, expliquent que désormais, ce sont les intérêts «privés» de tous les milieux sociaux qui sont «représentés» sur la scène politique. Sous l'aiguillon de la crise économique, la misère des classes populaires acquiert une visibilité qu'elle n'avait jamais eue et devient un enjeu fondamental de la vie politique parlementaire, puisque ces classes, par leur poids numérique, constituent la principale composante de l'électorat. Pour le problème qui nous occupe ici, il est important de rappeler que si la Monarchie de Juillet avait construit sa définition de la «citoyenneté» sur l'exclusion des classes populaires, la III^e République bâtit la sienne sur l'exclusion des femmes et des mineurs. On ne peut parler de suffrage «universel» qu'à la condition d'admettre que le citoyen «représente» sa communauté familiale. Cette extension du droit de suffrage à l'ensemble des hommes majeurs permet d'instaurer une démocratie de chefs de famille qui fait de la relation domestique le lien unissant la «communauté civique» et la «communauté nationale». Ce lien est insuffisant pour assurer une véritable «représentation» des intérêts spécifiques des femmes sur la scène politique. Néanmoins, il permet aux dirigeants politiques de mieux cerner ce qui différencie les droits des citoyens et ceux des nationaux. Les femmes et les mineurs sont de plus en plus nombreux à rejoindre les rangs du salariat. Ils sont donc concernés au premier chef par la question de la protection sociale, bien qu'ils ne possèdent pas les droits du citoyen. Certes, dans une certaine mesure, les États ont toujours eu le devoir de porter secours aux pauvres vivant sur leur territoire. Mais,

comme l'a montré Rogers Brubaker, c'est au XIX^e siècle que s'impose l'idée que chaque État ne doit s'occuper que de «ses» pauvres²⁶. Le critère de l'allégeance à l'État que Bodin avait dégagé dès le XVI^e siècle, comme on l'a vu, pour différencier les «naturels» et les «aubains», sert désormais à distinguer ceux qui ont droit à la protection sociale de l'État et ceux qui n'y ont pas droit. La mise en œuvre du droit social constitue sans doute le facteur le plus puissant de la «nationalisation» des sociétés européennes à la fin du XIX^e siècle. Au-delà des discriminations à l'encontre des étrangers, que contiennent toutes les grandes lois sociales adoptées à cette époque, c'est la protection du marché du travail national qui représente l'aspect le plus important du nouveau dispositif. Sans insister ici sur ce problème, je rappellerai simplement que, désormais, un étranger ne peut plus exercer une activité professionnelle s'il n'a pas obtenu, au préalable, une autorisation de séjour de la part du ministère de l'Intérieur. Et celle-ci n'est délivrée que dans le cas où l'individu en question ne risque pas d'entrer en concurrence avec les nationaux sur le marché du travail. L'adoption de ces nouvelles dispositions se fait dans un contexte d'intense mobilisation politique qui permet aux Représentants du peuple de définir et de fixer les symboles de la «communauté nationale» au nom de laquelle ils parlent, mais aussi d'élaborer les images négatives et dévalorisantes de ceux contre lesquels a été édiflée la logique de la protection sociale: les étrangers. Si cette évolution peut être, malgré tout, conciliée avec les idéaux humanistes et démocratiques, c'est parce que les étrangers sont eux aussi, pour la plupart, les ressortissants d'un État-nation qui protège leurs intérêts. D'où l'importance que prennent alors les conventions internationales sur l'immigration où les Représentants des différents peuples souverains défendent les droits de leurs propres ressortissants. L'importance accordée au problème de la «protection nationale» explique aussi, à mon avis, l'intérêt que la III^e République porte à la nationalité, et non plus seulement à la citoyenneté. Comme l'illustre parfaitement le débat qui précède l'adoption de la première loi française sur la nationalité, en 1889, l'enjeu est de découvrir quelle est la qualité commune à l'ensemble des Français, pour définir le principe d'identité sur lequel peut être construite et justifiée l'unité du groupe. Cette loi, votée au terme de huit années de discussions parlementaires constitue, sur le plan sociologique, l'aboutissement du processus d'institutionna-

26. Rogers Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, «Socio-Histoires», 1997 (1^{re} éd. 1992).

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

lisation de ce groupe social que constitue le «peuple souverain», grâce auquel, et au sein duquel, vont pouvoir émerger tous les autres groupes (même si certains d'entre eux, se constituent au même moment).

Mais cette institutionnalisation du peuple ne pouvait devenir effective qu'au prix d'un développement considérable de la bureaucratie. Étant donné que c'est l'appartenance à l'État qui constitue le critère fondamental permettant de mettre en œuvre la politique de protection sociale, l'identification de la nationalité des personnes devient un aspect décisif du travail juridico-bureaucratique de catégorisation. Comme on ne peut déterminer la nationalité d'une personne que par référence à son lieu de naissance et à ses origines parentales, c'est en fait toute *l'identité civile* des individus qui devient l'objet central des entreprises étatiques d'identification. Je n'insisterai pas ici sur cette «révolution identitaire», qui marque le début de la tyrannie des «papiers d'identité»²⁷. Rappelons simplement qu'elle constitue l'aboutissement du processus de territorialisation de l'État commencé au XVIII^e siècle. En supprimant la législation sur les passeports intérieurs, la III^e République met en pratique un principe fondamental de la démocratie: la liberté pour les citoyens et leurs familles de circuler à l'intérieur de leur pays. L'homogénéisation du territoire national pouvant être vue comme la traduction spatiale de l'homogénéisation culturelle du peuple souverain. Mais, dans le même temps, le contrôle des frontières devient un enjeu majeur. Désormais, le passeport est accordé exclusivement par l'État dont dépend l'individu qui en fait la demande. Les services compétents (c'est à dire, dans le cas français, le ministère de l'Intérieur) ne le délivrent qu'après une enquête visant à vérifier l'identité de l'individu et à s'assurer qu'il ne figure pas dans les fichiers de la police. Une nouvelle division du travail entre les États s'est ainsi imposée. L'État d'origine établit les documents qui garantissent l'identité de ses ressortissants, mais ces documents (et notamment le passeport) ne sont plus suffisants pour séjourner dans un autre pays, car seules les autorités du pays d'accueil sont souveraines pour autoriser ou interdire l'accès des étrangers sur leur territoire.

Les enjeux de la Convention de Genève

Ces bouleversements permettent de comprendre pourquoi, aujourd'hui, le droit international définit avant tout le réfugié comme un individu qui ne peut plus bénéficier

27. Au total ces innovations de la fin du siècle aboutissent à économiser, dans des proportions considérables, le travail social de surveillance. Il n'est plus nécessaire, désormais, de suivre constamment des yeux les suspects. Il suffit de contrôler périodiquement les documents sur lesquels sont consignés les éléments essentiels de leur identité personnelle.

de la protection de son État d'origine. Au-delà des souffrances matérielles, physiques et morales que peuvent endurer les personnes victimes d'une oppression politique, le comble de la persécution c'est, désormais, de ne plus être intégré dans la relation de pouvoir qui définit le lien d'allégeance à l'État, car c'est l'État qui, dans le monde d'aujourd'hui, définit et garantit l'identité civile, c'est à dire l'existence sociale des personnes. C'est au lendemain de la première guerre mondiale que l'opinion publique commence à prendre conscience de l'ampleur du problème. La guerre et les troubles révolutionnaires ont obligé des dizaines de millions d'individus à quitter leur pays, sans parvenir à trouver un nouveau lieu d'accueil. La question ne pouvant être résolue, par définition, qu'au niveau international, la SDN décide alors de créer le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) qui jouera, jusqu'aujourd'hui, un rôle essentiel en faveur des réfugiés. Du fait que les réfugiés constituent un cas extrême de catégorie sociale, on peut envisager cet exemple comme une sorte d'idéal-type permettant d'éclairer les enjeux inhérents à toute catégorisation.

Dans cette perspective, on évoquera, en premier lieu, l'histoire des négociations qui ont abouti à la définition de la catégorie juridique elle-même. Le fait que, par définition, les réfugiés ne soient protégés par aucun État leur interdit d'être « représentés » au sein de ces organismes. C'est indirectement, grâce aux fonctionnaires rémunérés par ces institutions internationales et aussi grâce au rôle joué par les associations de défense des « droits de l'homme » (les Organisations Non Gouvernementales), que leurs intérêts ont été progressivement pris en compte. Mais des organismes comme la SDN, et aujourd'hui l'ONU, ne constituent nullement un État mondial. Autrement dit, ils ne disposent pas du pouvoir de commandement qui définit la souveraineté. Ils n'ont donc pas la possibilité d'imposer leurs vues aux États nationaux. De fait, ce sont les Représentants des peuples souverains qui détiennent le sort des réfugiés entre leurs mains. Or, ceux-ci ne sont guère enclins à accepter des dispositions juridiques mettant en cause leur souveraineté. Toute l'histoire des négociations qui aboutiront à définir juridiquement la catégorie « réfugié » peut être vue comme une suite ininterrompue d'efforts déployés par les Représentants des différents États membres des organisations internationales pour empêcher la mise en question de

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

leurs prérogatives. On peut en donner une première illustration en examinant les stratégies développées pour retarder le plus possible l'avènement d'une définition fondée sur le critère universel de la persécution politique, critère qui avait pourtant été clairement perçu dès la Révolution française.

Dans l'entre-deux-guerres, les accords internationaux sur le sujet définissent des groupes d'ayant droit à partir du critère de l'origine nationale. Au fur et à mesure que les persécutions touchent de nouvelles populations, le nombre des catégories de réfugiés augmente. Après les Russes et les Arméniens, le statut est étendu à d'autres groupes du Moyen-Orient, puis, dans les années 1930, aux Allemands, aux Sudètes et aux Autrichiens. Mais en raison des protestations du gouvernement mussolinien à la SDN, les antifascistes italiens ne bénéficieront pas de cette protection. Après la deuxième guerre mondiale, les progrès de la conscience humanitaire et l'ampleur extraordinaire que prend alors le problème des réfugiés dans le monde créent les conditions permettant l'élaboration d'une définition universelle de la catégorie. Néanmoins, l'étude des négociations qui précèdent la signature de la Convention de Genève montre le rôle essentiel que continuent de jouer les intérêts nationaux²⁸. On peut illustrer ce point en évoquant l'attitude de la France dans ces discussions. Comme les autres États, la France a des intérêts propres à faire valoir, qui tiennent à sa position géopolitique et à son histoire récente. C'est le pays d'Europe qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés dans l'entre-deux-guerres (ils sont environ 800 000 en 1939). Au lendemain de la guerre, tous ne sont pas encore intégrés dans la société française (en particulier les Espagnols qui ont franchi en masse la frontière en 1939 pour échapper au franquisme). C'est la raison pour laquelle la délégation française présente à Genève défend une définition restrictive de la catégorie « réfugié », à l'inverse de la Grande-Bretagne qui se montre alors d'autant plus « universaliste » qu'elle cherche à obtenir le soutien des organisations non gouvernementales, pour accroître son influence au sein du HCR et de l'ONU. Mais la position française ne peut pas être expliquée uniquement par des particularités nationales. En fait, le « point de vue français » apparaît comme le résultat de tout un processus visant à homogénéiser des intérêts au départ très divers. Ceux qui parlent au nom de la France sur la scène interna-

28. Sur les discussions diplomatiques qui précèdent la signature de la Convention de Genève, on consultera notamment les Archives du Quai d'Orsay, cotes NUOI n°294, 295, 296 et Y. Int n°605, 606, 607, 608.

tionale effectuent un travail comparable à celui des porte-parole des groupes socio-professionnels. Mais ces activités d'homogénéisation se déroulent, pourrait-on dire, au « deuxième degré », puisqu'elles ont pour but de fondre en un seul point de vue des opinions qui sont apparues sur la scène politique nationale et qui, elles-mêmes, constituaient déjà une homogénéisation des préoccupations de « la base ». La position française défendue à Genève est le résultat d'un double travail d'unification. Le premier est d'ordre politique. Il résulte du fonctionnement même de la démocratie. Le camp qui a gagné les élections devient le Représentant de la France tout entière. C'est pourquoi, même s'il ne peut rester indifférent aux diverses préoccupations qui traversent la société, le gouvernement défend, au nom de l'intérêt national, les intérêts de son propre camp politique. Si, à Genève, l'une des grandes préoccupations de la délégation française est de limiter le plus possible le nombre et les droits des réfugiés, c'est avant tout parce que nous sommes dans le contexte de la Guerre Froide et que beaucoup des réfugiés qui vivent alors en France sont des militants actifs du parti communiste. La position défensive de la France est, à l'évidence, liée à la volonté de réduire l'influence du PCF.

L'autre manière d'homogénéiser des positions différentes pour les intégrer dans ce qui apparaîtra sur la scène diplomatique comme le « point de vue français », est d'ordre administratif. Avant la Convention de Genève, un grand nombre de réunions sont organisées entre les services pour préparer la négociation²⁹. Chaque ministère fait ainsi valoir ses intérêts propres auprès des fonctionnaires du Quai d'Orsay qui parleront au nom de tous. Le ministre de l'Intérieur exige que la Convention inscrive noir sur blanc que les réfugiés ont des devoirs et ne doivent pas troubler l'ordre public. Le ministre du Travail souhaite que soit précisé le fait qu'ils sont soumis aux lois sur la protection du marché du travail appliquées aux étrangers. Le ministère des Affaires étrangères, qui a pour fonction de Représenter les intérêts de la France sur le plan international, est plus sensible aux aspects diplomatiques du problème, s'efforçant de modérer les ardeurs protectionnistes de ses collègues pour ne pas trop porter atteinte au « rayonnement de la France dans le monde ». Issue d'un compromis entre toutes ces préoccupations, la position française est elle-même intégrée dans le compromis que constitue la Convention de Genève. Les « intérêts

29. Cf. à ce sujet les dossiers conservés à Fontainebleau, au Centre des Archives Contemporaine (CAC), cote 770 623 n°169 et 810 201 n°1.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

de la France» sont pris en compte puisque le texte final mentionne les «devoirs» des réfugiés et limite la portée du texte aux victimes des événements antérieurs à 1951. Ces restrictions seront progressivement levées dans les années 1960-70. Mais ce n'est pas parce que les peuples souverains ont renoncé à leurs prérogatives. C'est plutôt que l'intérêt national des pays développés les incite à se montrer plus ouverts à l'égard des étrangers; la prospérité industrielle exigeant alors un recours massif à la main d'œuvre immigrée.

L'assignation identitaire

On peut néanmoins penser que la raison essentielle qui explique l'universalisation de la catégorie des «réfugiés» tient au fait que la Convention de Genève a laissé aux États l'entière maîtrise des procédures administratives relatives à leur identification. Pour comprendre l'importance de ce point, il faut rappeler que dans l'entre-deux-guerres, le statut de réfugié était accordé davantage à des groupes qu'à des individus. En vertu des accords passés entre le HCR et les États d'accueil, les Offices de réfugiés pouvaient eux-mêmes certifier l'origine russe, arménienne, allemande, etc. de leurs compatriotes; ce qui était suffisant pour qu'ils bénéficient de la protection prévue par le droit international. Mais ces arrangements placent le ministère de l'Intérieur, chargé de mentionner sur la carte d'identité des réfugiés leur «origine nationale», devant des problèmes insolubles. Sous la Monarchie de Juillet et jusqu'au début de la III^e République, l'administration avait établi sa nomenclature des «nationalités» essentiellement en se fiant aux déclarations des individus eux-mêmes. On pouvait ainsi élaborer des tableaux comptabilisant les «Polonais» ou les «Italiens», à une époque où la Pologne et l'Italie ne constituaient pas des peuples souverains. À partir du recensement de 1876, l'administration française refuse de se fier aux dires des individus concernés en matière de nationalité. Elle ne reconnaît plus les «Polonais», mais seulement les «sujets russes», «austro-hongrois», etc. En vertu du principe démocratique de l'identité gouvernants/gouvernés, chaque individu peut être considéré comme le «représentant» de son peuple souverain. De ce fait, l'administration ne peut plus qualifier de «Polonais» un «sujet de l'empire russe», car ce serait une façon d'affirmer que l'État français reconnaît l'existence d'un «peuple» polonais. Or, juridiquement, le droit de

reconnaissance d'un nouvel État est un acte de souveraineté réservé aux Représentants du peuple. Les agents de l'administration, qui n'ont qu'une fonction d'exécution, ne peuvent donc pas utiliser des étiquettes nationales qui contredisent le principe de l'allégeance des individus à l'État. C'est en vertu de cette règle qu'à la suite de la reconnaissance officielle de l'URSS par le gouvernement français en 1924, les réfugiés déchus par les Bolcheviks de leur nationalité, perdent soudainement leur identité « russe » aux yeux de l'administration française, pour acquérir une « origine russe »³⁰. Quant aux réfugiés venus de contrées qui n'ont jamais été reconnues en tant qu'État souverain par la France, l'administration ne leur concède même pas leur appellation d'origine. Les réfugiés « ukrainiens » seront ainsi constamment considérés comme d'« origine russe » pendant l'entre-deux-guerres.

Cette nouvelle logique administrative conduit à imposer aux individus une « origine » qui bien souvent va à l'encontre de leur propre volonté. En avril 1940 par exemple, la Fédération des émigrés d'Autriche s'oppose fermement à l'étiquette « asilés allemands » que la police française mentionne sur leur titre de séjour, en soulignant qu'ils ne sont devenus « ressortissants allemands » qu'à la suite de « la force brutale de l'annexion de leur patrie par Hitler ». Après la deuxième guerre, la même logique d'assignation identitaire fonctionne à nouveau, au détriment des réfugiés qui ont fui la barbarie nazie. La catégorie « juifs » que le gouvernement de Vichy avait créée pour faire appliquer les lois antisémites ayant été supprimée, ces réfugiés sont à nouveau considérés comme étant « d'origine allemande ». Les juifs qui ont été déchus de leur nationalité en 1941 deviennent, officiellement, des « apatrides » et la mention : « ne pouvant justifier d'aucune nationalité, d'origine allemande » doit figurer sur leurs cartes d'identité. Mais au lendemain de la guerre, « l'origine allemande » est un stigmate qui condamne celui qui la porte à vivre au ban de la société. De plus, les individus d'« origine allemande » constituent une catégorie de réfugiés (les *Volksdeutsche*) que l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR) a exclue, sous la pression de l'URSS, de toute protection internationale. C'est pourquoi parmi ceux qui ont fui le nazisme, beaucoup refusent cette étiquette, provoquant les réactions outragées de la police française : « Sous prétexte qu'ils ont été eux-mêmes victimes du régime nazi ou

30. Sur l'histoire de l'émigration russe en Europe, cf. Catherine Klein-Gousseff, *Immigrés russes en France (1900-1950). Contribution à l'histoire politique et sociale des réfugiés*, thèse de doctorat d'histoire, Paris, EHESS, 1996.

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel
*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

qu'ils ont participé à la lutte contre le régime», écrit le directeur de la Sûreté aux préfets, «ils veulent supprimer de leur carte d'identité toute mention de leur origine allemande. Il ne vous échappera pas qu'une telle satisfaction ne peut être accordée aux intéressés, l'indication de l'origine ethnique d'un étranger étant un élément indissociable de son identité»³¹.

C'est pour préserver les libertés individuelles et éviter que la bureaucratie puisse continuer à imposer de façon aussi arbitraire une origine nationale ou ethnique aux réfugiés, que l'OIR décide, en 1948, d'accorder le statut non à des groupes particuliers, mais à des individus. En vertu de cette disposition, que la Convention de Genève reprend à son compte, l'attribution du statut de réfugié est entièrement subordonnée à une logique d'identification administrative destinée à s'assurer que le demandeur d'asile «craint avec raison» les persécutions. Pour aboutir à une définition universelle qui puisse s'appliquer dans le monde entier et englober des situations concrètes d'une infinie diversité, la Convention de Genève appréhende la catégorie juridique de «réfugié» à partir de critères extrêmement abstraits et généraux. La signification de la «persécution», pas plus que le sens du terme «menace» ne sont explicités dans ce texte. Mais, comme on l'a vu, pour qu'une catégorie juridique devienne une réalité sociale, il faut qu'existe une relation de nécessité entre le processus de catégorisation et le processus d'identification individuelle. L'exemple des réfugiés montre que plus la catégorie est abstraite et universelle, plus les procédures administratives d'identification prennent de l'importance, car ce sont elles qui donnent leur contenu social à la catégorie. C'est parce que l'identification individuelle des réfugiés est devenue un enjeu central que la Convention de Genève l'a confiée aux États. Au lendemain de la guerre, les fonctionnaires de l'OIR avaient accompli cette tâche uniquement parce que l'Europe était exsangue. Mais il ne pouvait s'agir là que d'une solution transitoire. Comme on l'a vu, la notion de souveraineté est intimement liée à la notion d'État. À défaut d'un État mondial, la Convention de Genève ne pouvait être mise en œuvre que par les États nationaux. C'est pourquoi celle-ci n'est entrée dans les faits qu'après avoir été ratifiée par chacun des signataires. Grâce à cette procédure, ces derniers ont obtenu la possibilité d'interpréter la Convention dans le sens le plus favorable à leurs intérêts³². Mais c'est surtout en confiant

31. Sur cette question, cf. CAC cote 880 502 n°14.

32. Pour aboutir à un accord, les négociateurs n'avaient pas tranché la question de savoir si la Convention ne devait s'appliquer qu'à l'Europe ou si elle devait concerner tous les pays du monde. Le texte laisse à chaque État signataire la liberté de choisir entre ces deux possibilités au moment de la ratification du document.

aux signataires le soin de définir à la fois la procédure et les règles qui conduisent à la reconnaissance des réfugiés que la Convention de Genève a donné aux États nationaux la possibilité de subordonner l'intérêt des réfugiés aux intérêts des «peuples souverains». Le gouvernement français met à profit cette opportunité pour créer, grâce à la loi du 25 juillet 1952, un organisme national, l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), dépendant du ministère des Affaires Étrangères. Ce sont les fonctionnaires de cet Office qui doivent désormais décider quels sont ceux, parmi les demandeurs d'asile, qui appartiennent à la catégorie des «réfugiés» telle qu'elle a été définie par la Convention de Genève³³.

Si l'universalisation du critère de la «persécution» a rendu moins lancinante qu'avant la guerre, la question de l'origine nationale des réfugiés, elle n'en reste pas moins une préoccupation essentielle. Bien qu'elle ne soit pas précisément définie dans le texte de la Convention, la notion de «persécution» renvoie à des violences de caractère politique. Les fonctionnaires de l'OFPRA sont donc amenés lorsqu'ils examinent une demande, à qualifier la nature du régime en place dans le pays d'où provient le demandeur d'asile. D'autant plus que l'interprétation restrictive de la Convention adoptée par l'OFPRA a constamment poussé ses agents à ne prendre en compte que les formes de persécution directement orchestrées par les États. Si les problèmes politiques qui ont incité un demandeur d'asile à quitter son pays sont considérés, vus de Paris, comme de simples «troubles», des «mesures de police» ou même comme une «guerre civile» qui n'engage pas directement le pouvoir d'État, alors le statut de réfugié n'est pas accordé. C'est pour cette raison, par exemple, que les Algériens qui fuient la répression et le terrorisme dans leur pays ne peuvent pas, aujourd'hui, obtenir le statut de réfugié. Mais cette interprétation restrictive de la Convention de Genève n'a pas seulement permis à l'OFPRA d'exclure de la catégorie «réfugié» une fraction très importante des demandeurs d'asile. Elle a aussi accru la marge de manœuvre de l'Office en ce qui concerne l'attribution du statut. Tous les bouleversements consécutifs à l'application du principe démocratique de la «souveraineté du peuple» que nous avons rapidement rappelés plus haut, ont eu pour conséquence de concentrer entre les mains de l'État les instruments permettant d'identifier les individus, à la fois en tant que personnes et

33. La loi prévoit que les personnes qui ont vu leur demande rejetée par l'OFPRA ont la possibilité de faire appel auprès d'une «Commission des Recours».

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel
*Représentation nationale
et catégories sociales.
L'exemple des réfugiés politiques*

en tant que membres de telle ou telle «catégorie» sociale. Il est à cet égard très significatif que l'une des principales missions confiées à l'OFPRA soit de redonner aux réfugiés une identité civile. L'Office est habilité à leur délivrer «après enquête s'il y a lieu», «les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état-civil». C'est le directeur de l'OFPRA qui garantit, par sa signature, le caractère officiel des documents. Ceux-ci ont, par conséquent, une valeur «d'actes authentiques». Comme on le voit, «protéger» les réfugiés, c'est d'abord leur attribuer l'identité civile que leur État ne garantit plus. Mais pour pouvoir «authentifier» l'identité d'une personne et certifier qu'elle appartient bien à la catégorie des réfugiés que définit le droit international, l'administration doit elle-même exiger du demandeur d'asile qu'il produise des éléments de preuves à l'appui de sa demande. En considérant que seuls les individus victimes de persécutions perpétrées par leur État d'origine méritaient le statut de réfugié, l'OFPRA a rendu pratiquement impossible la production de la preuve de persécution. Le plus souvent les réfugiés ont fui sans pouvoir prendre avec eux leurs «papiers d'identité». Fréquemment, ils ont été obligés de fabriquer de «faux» papiers pour échapper à la répression. Par ailleurs, les États qui persécutent leurs ressortissants savent que ces pratiques sont condamnées par l'opinion publique internationale. C'est pourquoi les persécutions d'État se font rarement au grand jour. Si les victimes appartiennent à des milieux socialement privilégiés (dirigeants politiques, intellectuels, etc.) la répression peut ne pas passer inaperçue et émouvoir l'opinion publique dans les États démocratiques. Mais si les victimes sont issues de milieux plus modestes, leur persécution risque fort de ne pas laisser de traces.

Le demandeur d'asile ne pourrait apporter la preuve incontestable qu'il est un réfugié «authentique» que si son État d'origine certifierait par écrit sa persécution. Mais agir ainsi serait une façon, pour cet État, de «protéger» son ressortissant. De ce fait, celui-ci ne pourrait plus être considéré comme un «authentique» réfugié. Tel est le cercle à l'intérieur duquel est enfermée aujourd'hui la question du droit d'asile. Si la catégorie «réfugié» n'est pas une catégorie comme les autres, c'est parce que les

individus qui sont censés en faire partie, ne peuvent produire les documents « officiels » qui prouveraient qu'ils sont bien des « ayant droit ». C'est la raison pour laquelle les membres de l'OFPRA et de la Commission des Recours prennent leur décision en évaluant la vraisemblance du *récit* que les postulants leur font de leur persécution. Mais ces fonctionnaires de l'État français sont juges et parties puisqu'ils ne peuvent, par définition, aller à l'encontre de « l'intérêt national ». Avec la montée du chômage et de la xénophobie, la question des réfugiés est redevenue, à partir des années 1980, un enjeu politique de première importance, incitant l'OFPRA à examiner avec de plus en plus de sévérité les récits présentés par les demandeurs d'asile. La facilité avec laquelle, en quelques années, l'État français est parvenu, tout en continuant à se réclamer de la Convention de Genève, à réduire le nombre des réfugiés statutaires, et ceci alors même que le nombre des réfugiés n'a cessé de s'accroître à travers le monde, confirme, si besoin était, que la maîtrise des procédures d'identification administrative constitue l'arme essentielle dont disposent les États pour préserver les intérêts du peuple souverain.

Pour que les réfugiés puissent se constituer en « groupe », il aurait fallu que leurs intérêts propres puissent être représentés sur la scène politique nationale. Mais la logique démocratique du peuple souverain, rendait impossible la représentation des intérêts particuliers d'un ensemble d'individus qui demeurent avant tout des étrangers. Si les réfugiés constituent une catégorie sociale, c'est avant tout parce qu'ils n'ont pas contribué directement et collectivement au travail social qui a conduit à leur existence collective. Cela ne signifie nullement que leurs problèmes ne soient pas « représentés » sur la scène politique. Au contraire, comme on l'a vu, les réfugiés ont été au centre de l'actualité ces dernières années. Mais, étant donné qu'ils n'ont pas la possibilité de défendre eux-mêmes leurs intérêts propres, ils ne sont que des *objets* de la discussion politique et n'accèdent à la visibilité que dans les moments où leur présence sur le territoire français apparaît comme un « problème ». Ce sont les discussions publiques concernant ce « problème » qui *construisent* la façon dont le « sens commun » *perçoit* les réfugiés. En fonction de leurs opinions politiques, les citoyens oscillent entre une vision « administrative » (qui dénonce les « faux » réfugiés) et une vision « humaniste »

DOSSIER

*Représentations nationales
et pouvoirs d'État*

Gérard Noiriel

*Représentation nationale
et catégories sociales.*

L'exemple des réfugiés politiques

(qui plaint les «pauvres» réfugiés); visions qui se rejoignent pour aboutir à une complète dépolitisation de la question du droit d'asile, alors même qu'il s'agit là de l'une des notions les plus politiques que la pensée européenne ait élaboré au cours de son histoire. Mais l'obligation d'élaborer une image d'eux-mêmes qui coïncide avec la perception qu'en ont ceux qui les jugent incite les réfugiés non pas à exposer leurs véritables souffrances, mais à construire des récits conformes à ce qu'ils croient qu'il faut raconter pour avoir l'air d'un «vrai» réfugié aux yeux des Français. On se rend compte très vite quand on étudie ces récits, qu'ils accentuent les éléments sur lesquels reposent les images stéréotypées mentionnées plus haut. Ne pouvant pas prouver par des «papiers» qu'ils sont bien de «vrais» réfugiés, les demandeurs d'asile accentuent dans leurs écrits toutes les marques symboliques qui sont susceptibles de donner un caractère «officiel» à leur propos, en reprenant à leur compte les techniques dont se sert la bureaucratie pour «authentifier» les identités qu'elle contribue à construire (tampons, formules administratives, etc.). Dans le même temps, et contradictoirement, leurs récits accentuent la dimension «humaine» de leur expérience, en cherchant par tous les moyens à apitoyer leurs juges³⁴. L'exemple des réfugiés illustre parfaitement la double logique d'assujettissement que Michel Foucault plaçait au cœur de ses analyses sur l'étatisation des relations de pouvoir. Si les demandeurs d'asile cherchent désespérément à se conformer aux normes de ceux qui les tiennent en leur pouvoir, c'est dans le but d'obtenir un statut, c'est-à-dire, dans ce cas, la nouvelle identité civile et collective qui leur ouvre les portes d'une nouvelle existence. C'est l'attribution, par l'OFPPA, de la carte de réfugié qui concrétise l'accession à ce monde nouveau. Celle-ci intègre un ensemble de signes (couleur, tampon,...) qui en fait le symbole auquel s'identifient les réfugiés car cette carte matérialise leur appartenance à la catégorie en donnant une forme à leur nouvelle identité collective.

34. Pour une analyse approfondie de ce problème, cf. G. Noiriel, *La Tyrannie...*, *op. cit.*, notamment le chapitre «la persécution et l'art d'écrire», pp. 247-301.