

Alexis Spire

CNRS, Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS)

La discrimination des étrangers au guichet*

Lorsqu'ils sont confrontés au pouvoir de décision des agents de l'Etat, les étrangers sont susceptibles d'être soumis à une double discrimination : l'une consiste à les assujettir à un statut dérogatoire par rapport aux nationaux, l'autre consiste à leur réserver un traitement de faveur ou de défaveur par rapport aux autres étrangers. Au sein des services chargés du contrôle de l'immigration, on constate des différences de pratiques et de représentations d'un fonctionnaire à l'autre. Là comme ailleurs, les conditions d'application de chaque règlement dépendent des positions et des dispositions de ceux qui le mettent en œuvre¹, sans qu'on puisse nécessairement analyser ces différences comme autant de discriminations. La liberté de décision associée à un poste de travail est d'autant plus importante que celui qui l'occupe dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire d'une marge d'appréciation pour adapter la réglementation à chaque cas singulier. L'existence de ce type de pouvoir est ancienne et même consubstantielle à toute activité bureaucratique : chaque règle a vocation à établir un sens général qui nécessite forcément un travail d'adaptation aux différents cas particuliers. Dans le domaine de l'immigration, l'imprécision des critères juridiques a toujours laissé une grande marge de manœuvre aux services chargés de les appliquer ; mais l'arsenal législatif déployé contre l'immigration irrégulière laisse de plus en plus les agents intermédiaires fixer leurs propres critères d'appréciation. Une telle évolution n'est pas anodine : elle constitue pour le pouvoir politique le seul moyen de concilier des principes juridiques apparemment respectueux des droits fondamentaux et des pratiques

de plus en plus répressives à l'égard des étrangers. Cette généralisation du pouvoir discrétionnaire au détriment de droits clairement établis est propice au développement de variations d'un service à l'autre ou parfois même d'un agent à l'autre. L'objectivation de telles disparités suppose une connaissance approfondie des différentes façons qu'ont les agents du maintien de l'ordre national de se représenter leur mission. Seule une enquête par observation permet d'en prendre la mesure et de rendre du même coup visibles les variations des décisions qu'ils prennent en toute discrétion et les éventuelles discriminations qui en découlent.

Variations dans les représentations et les pratiques des agents

Les guichets d'accueil des étrangers ont souvent la réputation d'abriter en leur sein des agents racistes, ou tout du moins très hostiles à l'égard des étrangers. Les récits d'humiliation sont nombreux et jalonnent l'histoire de l'administration de l'immigration ; leur juxtaposition fait cependant oublier que les réactions d'hostilité des agents les plus expressifs sont toujours plus visibles que tous les autres comportements, plus discrets, de ceux et de celles qui travaillent à leurs côtés. L'observation participante menée pendant un mois dans un service préfectoral de réception de demandeurs d'asile incite plutôt à rompre avec la vision de guichetiers uniformément xénophobes ou adeptes de la répression². En tant que représentants de l'Etat, ils se sentent tenus d'afficher une neutralité apparente qui ne les empêche pas d'éprouver des préférences pour telle ou telle catégorie d'étranger mais qui les contraint à les reformuler en des termes

* Le texte qui suit reprend en grande partie des passages extraits de mon livre *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

¹ Bourdieu Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, p. 158 et suivantes.

² Cf. Spire Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°169, sept. 2007, pp. 4-21.

acceptables. Pour comprendre les variations de pratiques d'un agent à l'autre, il faut être en mesure de restituer les représentations différentes qu'ils peuvent se faire de leur mission, en tenant compte de leurs conditions de travail, de leur ancienneté dans le poste et des ressources dont ils disposent pour résister à certaines injonctions de la hiérarchie.

Les entrepreneurs de morale

L'enquête ethnographique menée dans différents services chargés du contrôle de l'immigration fait apparaître un premier type d'agents qui ne se satisfont pas de la stricte application des textes et qui sont à l'initiative de l'élaboration de normes destinées à être diffusées ensuite dans le service. Issus de parents ouvriers ou employés non qualifiés, ils sont entrés dans l'administration comme simples agents et ont pour particularité d'avoir une très grande ancienneté dans le même service. Dans bien des cas, c'est leur loyalisme envers l'institution et leur application au travail qui leur a permis, après plusieurs années, d'accéder à des postes de responsabilité.

Fille de militaire de l'armée française, Michèle est arrivée en France de Constantine lorsqu'elle avait douze ans, un peu avant la fin de la guerre d'Algérie. Après avoir échoué au baccalauréat, elle entre à la préfecture en 1965 comme commis, au service des cartes grises puis obtient sa titularisation à la commission de suspension des permis de conduire. Elle garde un mauvais souvenir de cette période et reconnaît qu'elle est très contente d'avoir rejoint le centre de réception des demandeurs d'asile en 1997 : « je préfère de loin ceux qu'on a ici, ils sont beaucoup plus dociles, on peut leur hurler dessus, on les fout dehors et ils restent toujours très calmes ». En juin 2000, elle est promue chef de salle et se déclare persuadée de rester à ce poste jusqu'à sa retraite.

L'une des particularités des services de contrôle de l'immigration est de toujours manquer de candidats aux postes d'encadrement, ce qui permet à des agents entrés comme commis d'accéder à des responsabilités auxquelles ils ne pourraient pas prétendre dans toute autre administration. Il en est de même dans les services de main-d'œuvre étrangère des Directions départementales du travail qui

sont à la fois des lieux de relégation mais aussi de promotion pour ceux qui en acceptent la logique. A défaut de disposer d'un vivier de candidats qualifiés, la hiérarchie s'en tient au critère du loyalisme envers l'institution, mesuré à l'aune de leur capacité à ne faire preuve d'aucune « faiblesse » dans l'application de la loi. Qu'ils soient simples guichetiers ou agents d'encadrement, ils conçoivent leur activité de contrôle de l'immigration comme une mission à la fois morale, politique et civique. Dans cette croisade à laquelle ils tentent d'associer les autres agents, moins convaincus qu'eux, ils prennent le rôle d'« entrepreneurs de morale »¹. Les normes qu'ils s'emploient à promouvoir revêtent plusieurs dimensions : elles mêlent des considérations de police (démasquer les fraudeurs, ceux qui profitent du système), des aspects économiques (favoriser ceux qui exercent un métier utile) et des représentations socialement situées du côté des classes moyennes (ne pas avoir trop d'enfants). En outre, leur compétence technique, associée à leur ancienneté, les place en position de pédagogue et leur confère un certain ascendant sur les autres agents. Sous couvert d'expliquer les subtilités d'une réglementation complexe, ils parviennent à rendre illégitime toute demande en la réduisant systématiquement à une démarche intéressée voire frauduleuse. En poste depuis 1986 au bureau des étrangers d'une préfecture du nord de la France, cette vérificatrice formule en ces termes une telle menace à propos de l'augmentation des mariages mixtes :

« Les conjoints de français et les pères d'enfants français, ça a pris des proportions sidérantes. Allez en mairie, vous allez voir, c'est que des mariages mixtes et dans le lot, pas mal de mariages de complaisance. Heureusement, les procureurs commencent à bouger et s'opposent de temps en temps. Moi, je repère tout de suite lorsqu'il y a un truc louche et là, je n'hésite pas, je convoque. Mais les tribunaux sont dépassés par tout ça, ils ne peuvent plus continuer. On est tous submergés ».

Entretien avec une vérificatrice exerçant en préfecture depuis 1986, novembre 2005.

¹ Becker Howard, « Les entrepreneurs de morale », in *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985 [1963], p. 171 et suivantes.

La thématique du « mariage de complaisance » est ici étroitement liée à l'image d'un flux ininterrompu qui « submerge » les agents. La mission de maintien de l'ordre national s'apparente alors à un travail de repérage de la fraude qui rapproche l'activité de ces bureaucrates de celles des policiers. L'image d'une administration et d'une justice dépassée (« on est tous submergés ») est là pour renforcer l'idée d'une nécessité d'un contrôle plus strict et pour mettre en valeur le travail accompli dans un service d'immigration. Les entrepreneurs de morale s'emploient ainsi à récuser systématiquement toute attribution d'un droit sans contrepartie, soit en raison de l'« appel d'air » qu'il peut engendrer, soit en raison du risque de fraude. Comme dans bien d'autres domaines de l'action publique, c'est la figure incarnant l'écart à une norme de moralité qui permet de légitimer la répression¹. Chaque situation ou interaction au guichet fait l'objet d'un travail quotidien de réinterprétation tourné en direction des guichetiers titulaires, vacataires ou stagiaires, afin de les convaincre que les étrangers détournent la procédure : une personne accompagnant un étranger sera suspectée de vouloir « faire de l'argent sur la misère », le fait qu'un grand nombre d'étrangers arrivent d'un même pays sera désigné comme une « filière organisée », un demandeur d'asile ne parlant pas le français sera soupçonné de simuler etc. Ainsi, un matin, alors qu'ils sont plusieurs centaines à attendre l'ouverture du centre, Michèle me glisse à l'oreille : « il faut vraiment qu'ils aient besoin de fric pour s'entasser dans ces conditions, et vas-y que je te pousse, que j'essaie de te passer devant ». Parfois, c'est sur le mode de la robinsonnade qu'ils transmettent leur vision de l'immigration : « les étrangers qui veulent prendre des vacances au pays sans rien dépenser se retrouvent à la station Châtelet et passent sans ticket pour se faire arrêter et bénéficier d'une reconduite gratuite à la frontière ». Après d'un public d'employés subalternes rémunérés à peine au dessus du salaire minimum, ce type d'anecdotes

imaginaires permet de rendre acceptables des pratiques en marge de la légalité.

L'obsession de la fraude se retrouve constamment dans les discours des entrepreneurs de morale. La détermination avec laquelle ils entendent lutter contre les « mariages de complaisance », les « faux réfugiés » et la référence systématique à la fraude aux prestations laissent penser qu'ils se perçoivent comme les gardiens d'une nation menacée. Ils sont certes peu nombreux mais leur ancienneté dans le poste et leur connaissance de la procédure donnent à leur vision du monde une plus grande légitimité : ils conçoivent leur mission comme un travail de moralisation de l'immigration et adhèrent pleinement aux nouvelles contraintes de rendement induites par l'intensification de la lutte contre ceux qu'ils appellent les « clandestins ».

Les réfractaires

Un autre groupe d'agents se distingue en raison de la distance voire de l'opposition qu'ils affichent à l'égard des normes promues par les « entrepreneurs de morale ». Ils appliquent les instructions transmises par la hiérarchie mais refusent d'adhérer à une vision de l'immigration associant l'étranger à une menace pour l'ordre national. Dans tous les services, on retrouve, chez une minorité d'agents, des réticences à se laisser enrôler dans l'acharnement contre les étrangers qui n'ont commis aucun autre délit que celui d'être dépourvu de titre de séjour. « Accident de parcours », « erreur d'aiguillage » sont les termes qu'ils utilisent le plus souvent pour évoquer leur entrée dans la carrière bureaucratique :

« Nous autres on sait que, si on est là, c'est qu'on a raté quelque chose : un CAPES, un IUT, un BTS, ou autre mais dans la trajectoire de chacun de nous, il y a quelque chose qui a raté à un moment donné et qui a fait qu'on s'est retrouvé là ».

Entretien avec Loïc J., guichetier en préfecture, 6 juillet 2003.

Ce sentiment d'avoir échoué découle du décalage entre la conscience de détenir un certain capital scolaire ou culturel et le sentiment d'exercer une profession dévalorisée

¹ Cf. Gusfield Joseph R., *The Cultur of Public Problems : Drinking, driving and the symbolic Order*, Chicago, Chicago university Press, 1981.

dans un espace de relégation. La particularité de ces réfractaires à l'augmentation des cadences et à l'intensification de la répression est qu'ils se recrutent parmi les fractions inférieures des classes moyennes plutôt bien dotées culturellement. Ce capital culturel, associé à un certain niveau scolaire, les situe d'emblée en décalage par rapport aux autres agents et les incite à entretenir d'autres ambitions : ils peuvent envisager de changer de poste en passant un autre concours de l'administration ou en faisant valoir leurs diplômes pour demander une mutation.

Le malaise peut s'avérer plus profond encore, lorsque ces anciens étudiants devenus fonctionnaires affichent des convictions politiques qu'ils perçoivent comme contradictoires avec certaines tâches qu'ils doivent accomplir. Plusieurs mobilisations intervenues dans des administrations chargées d'accueillir ou de contrôler les étrangers illustrent la présence en nombre de ces réfractaires aux missions de maintien de l'ordre qui leur sont assignées. En 2005 par exemple, on a pu assister au déclenchement d'un mouvement social relativement inédit : des fonctionnaires et des personnels contractuels de la Commission de recours des réfugiés et de l'OFPRA, rejoints par des avocats, se sont mis en grève pour réclamer de meilleures conditions de travail et la possibilité « d'offrir aux demandeurs d'asile un accueil digne ». L'année précédente, un mouvement comparable avait éclaté au centre de réception de demandeurs d'asile de la Préfecture de police de Paris : personnels de préfecture et associations s'étaient joints le temps d'une manifestation pour dénoncer le manque d'effectifs et réclamer des conditions d'accueil décentes pour les étrangers¹. La dégradation progressive des conditions de travail au sein des institutions chargées du contrôle de l'immigration et le recrutement de plus en plus systématique de vacataires ont sans aucun doute contribué au déclenchement de ces mouvements sociaux, peu courants dans ce type d'administration.

Les agents susceptibles de se rallier à cette vision contestataire sont souvent ceux qui se perçoivent comme des intrus – sinon comme

des nouveaux venus – dans l'univers social des agents du maintien de l'ordre : plus jeunes que leurs collègues, ils sont aussi souvent plus diplômés et peuvent donc envisager un autre avenir professionnel que celui qui leur est assigné dans ces administrations de relégation. C'est donc un décalage à la fois social, politique et générationnel qui caractérise ceux que l'on peut appeler les réfractaires pour rendre compte du malaise qu'ils éprouvent à leur poste et des contradictions de leur position : vis-à-vis de leurs collègues, ils apparaissent toujours comme les « amis des étrangers » mais vis-à-vis de leurs proches, ils sont suspectés de contribuer au fonctionnement d'une institution répressive. Leur manière de s'approprier le travail déqualifié auquel ils sont astreints est de l'identifier à une mission d'accueil : dans les premiers temps, ils écoutent les arguments des étrangers, prennent la peine de leur expliquer les règles qu'ils appliquent et examinent en détail chaque dossier pour prendre la décision qui leur semble la plus juste. Mais cette sollicitude s'avère très vite contradictoire avec les impératifs de rendement imposés par la hiérarchie. Elle s'estompe d'ailleurs à mesure que progresse l'ancienneté dans le poste comme l'explique cette fonctionnaire de préfecture qui, après un cursus d'AES et un DESS de management, s'est décidé à passer le concours d'agent :

« Vous savez, c'est malheureux à dire, mais on s'endurcit avec le temps. Les deux premiers mois, c'est vraiment très dur, et puis on s'habitue, on rentre dans la peau du personnage. Bon, et puis il faut bien reconnaître que pour certaines personnes, on voit très bien que c'est dilatoire, donc on n'a vraiment aucun scrupule. Mais c'est vrai que dans certains cas, on peut avoir des cas de conscience, mais bon, on s'habitue ».

Entretien avec une responsable d'un service contentieux en préfecture, novembre 2005.

Les « cas de conscience » des premiers temps, véritables dilemmes moraux caractéristiques des métiers où se prennent des décisions difficiles, sont rapidement supplantés par des « habitudes », de manière à rendre les conditions de travail plus supportables. L'ancienneté dans un service de contrôle de l'immigration favorise l'incorporation progressive de normes et de routines qui finissent

¹ « Les associations indignées de l'accueil au Centre de réception des étrangers », *Le Monde*, 25 mars 2004.

par transformer les représentations des agents, comme l'atteste cette réflexion de Michèle devenue vérificatrice : « moi aussi, j'étais à gauche quand je suis arrivée mais tu vas voir que ça passe vite quand on reste trop longtemps ici ». Tout comme dans le cas des agents de police¹, on constate ici une évolution de la représentation de sa mission : la dimension répressive tend à devenir primordiale à mesure que s'estompe la conviction de devoir assumer une relation de service. Pour la hiérarchie, l'ancienneté dans l'institution apparaît ainsi comme la garantie la plus sûre d'un ralliement de l'agent à une représentation de l'immigration comme présence illégitime. Après deux ou trois ans, les plus réfractaires tentent par tous les moyens d'obtenir une mutation, tandis que les autres se résignent à endosser le rôle d'agent du maintien de l'ordre national, même s'il est mal ajusté à leur trajectoire.

Les pragmatiques

La très grande majorité des agents qui composent les services de contrôle de l'immigration entretiennent un rapport beaucoup plus apaisé à leur mission : ils adoptent un comportement mêlant distanciation et indifférence mais ne résistent ni adhèrent véritablement aux normes qui leur sont inculquées. Issus eux aussi du monde ouvrier ou des petits employés, ils conçoivent l'activité de maintien de l'ordre comme n'importe quel autre métier ; ils s'y consacrent sans éprouver ni passion ni scrupule et se conforment de façon pragmatique aux injonctions de la hiérarchie. Pour beaucoup d'entre eux, l'appartenance à la Fonction publique est un gage de stabilité, au regard des déceptions qu'ils ont pu rencontrer avant d'intégrer l'administration.

« Quand je suis arrivée à l'âge de 30 ans, j'ai senti que le privé devenait source de chômage et de licenciement et c'est là que j'ai passé le concours de la préfecture. Maintenant, je suis bien, je n'aspire à rien d'autre qu'à rester guichetière et je ne veux surtout pas avoir un

chef sur le dos, c'est pour ça que je ne demanderai jamais à changer de service ».

Entretien avec une guichetière
en préfecture, juillet 2003.

Après avoir obtenu son bac de comptabilité, cette guichetière de père cheminot et de mère concierge a très vite voulu être indépendante de ses parents ; faute de trouver du travail comme secrétaire comptable, elle a travaillé dans l'imprimerie puis dans la boulangerie avant de choisir « la sécurité de l'emploi ». Une telle trajectoire est comparable à celle d'un grand nombre de fonctionnaires subalternes qui se considèrent comme « rescapés du privé ». Moins diplômés que les jeunes recrues qui viennent d'entrer dans la Fonction publique, ils ont pour beaucoup occupé des emplois peu qualifiés dans le privé et ont décidé de passer le concours pour échapper au chômage ou à des conditions de travail qu'ils jugeaient trop difficiles. Ils apprécient d'occuper un poste plus riche en « contacts humains » que bien des emplois d'exécution qu'ils ont occupé auparavant. Leur entrée dans la Fonction publique n'a donc pas la même signification que pour de jeunes diplômés : elle constitue pour eux un moyen d'améliorer leur condition et d'accéder à des postes moins exposés à la précarité. C'est justement parce que leur trajectoire est semblable à celle de beaucoup d'agents d'autres administrations qu'ils ne conçoivent pas leur mission comme spécifique : ils font preuve d'une véritable application au travail et sont très respectueux des normes en vigueur mais ne s'embarrassent d'aucune considération morale ou politique. Lorsque des étrangers se présentent et font valoir que leur situation est inextricable, ils adoptent la solution la moins coûteuse en temps et la plus conforme aux normes en vigueur, en répondant, de façon invariable, qu'ils sont là pour appliquer le règlement. Cette ancienne secrétaire comptable qui après avoir passé plusieurs concours administratifs, a réussi celui de la préfecture, l'exprime en ces termes :

« De toutes façons, moi, je ne m'embête pas ; s'il manque un papier ou que c'est mal rempli, je renvoie la personne de mon guichet ; je ne parle que le français donc je ne suis pas censée comprendre ce qu'ils me racontent ; et puis c'est

¹ Montjardet Dominique, « La culture professionnelle des policiers, une analyse longitudinale », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°56, 1^{er} trimestre 2005, pp. 291-304.

bien simple, quand on en renvoie un qui fait semblant de ne pas comprendre le français, il est en général poussé par celui qui est derrière et qui veut passer à son tour... Moi, je fais mon chiffre et rien que mon chiffre. Je ne suis pas comme tous ceux qui parlementent avec les étrangers, pour finalement ne pas travailler et retarder tout le service ».

Entretien avec une guichetière
en préfecture, juillet 2003.

Mariée à un militaire, elle s'est arrêtée de travailler pendant plusieurs années pour élever ses enfants et a finalement été affectée en centre de réception des étrangers. Le pragmatisme qu'elle exprime ici va de pair avec une certaine réticence à la compassion. Néanmoins, elle est plutôt contente de sa nouvelle situation qui lui permet, beaucoup mieux qu'auparavant, de conjuguer vie professionnelle et vie familiale. La façon dont elle décrit son travail révèle un rapport totalement dépassionné à l'égard de la mission de maintien de l'ordre national : elle considère le contrôle de l'immigration comme n'importe quelle autre tâche d'exécution et n'y associe aucune autre connotation, ni misérabiliste, ni policière. De même, elle ne perçoit les étrangers ni comme des « cas humanitaires », ni comme des fraudeurs. En revanche, l'identification à son poste de travail passe par le sentiment d'appartenir à une même communauté d'agents et de former avec eux un groupe solidaire, ce qui suppose de se construire en opposition aux réfractaires, stigmatisés pour ne pas accepter les règles minimales qui régissent le travail bureaucratique. L'expérience qu'ils ont acquise dans le privé ou la représentation qu'ils en ont à travers leurs proches, les incite à valoriser les pratiques managériales : ils acceptent d'autant plus facilement les contraintes de rendement et les objectifs chiffrés qu'ils les considèrent comme la contrepartie de l'autonomie dont ils disposent. Ayant importé des dispositions du monde privé dans un univers bureaucratique, ces pragmatiques sont très attachés à l'indépendance que confère la position de guichetier dans une administration de relégation. Leur adhésion aux normes du maintien de l'ordre national ne signifie pas pour autant qu'ils ne manifestent aucune résistance à l'égard de la hiérarchie ; celle-ci prend des

formes détournées telles que l'absentéisme, les retards répétés ou parfois l'alcoolisme.

Les agents du maintien de l'ordre national se distinguent donc entre eux selon leur façon de se représenter leur mission et, par voie de conséquence selon le crédit qu'ils accordent à l'étranger en tant qu'usager. Dans une configuration où les personnels d'origine étrangère ou venus d'Outre-mer sont sur-représentés¹, on pourrait penser que ces agents sont plus enclins à faire preuve d'empathie à l'égard des demandeurs. En réalité, cette corrélation est loin d'être toujours vérifiée : le passé migratoire de leurs parents peut très bien les conduire à se construire en opposition aux étrangers d'immigration plus récente. De même, certains fonctionnaires noirs ou métis sont prêts à endosser des postures particulièrement répressives pour s'assurer une place à part entière parmi les entrepreneurs de morale, tandis que d'autres se rangeront plus volontiers parmi les réfractaires, faisant un tout autre usage du même stigmat. L'origine nationale ou la couleur de peau n'interviennent donc pas comme des facteurs déterminant les pratiques mais plutôt comme des considérations qui se superposent à l'origine sociale, la trajectoire professionnelle et à la position occupée dans le service. La combinaison de ces différentes variables conduit ainsi à distinguer trois façons d'endosser le rôle d'agent du maintien de l'ordre. Les entrepreneurs de morale conçoivent leur activité comme une véritable croisade, supposant la transmission de valeurs et la mise en œuvre d'une socialisation professionnelle permanente. Les réfractaires se caractérisent par leur refus de s'identifier au rôle répressif qui leur est prescrit et par leur capacité à développer une capacité d'écoute au détriment parfois du critère de l'efficacité. Les pragmatiques acceptent plus volontiers la mission de contrôle de l'immigration et l'apprécient pour l'autonomie que leur laisse la hiérarchie en contrepartie. Selon les cas, l'application du droit des étrangers peut donc se concevoir sur le mode de l'intransigeance, de la compassion ou de l'indifférence. Ces manières d'investir la même mission peuvent donner lieu à des divergences d'interprétation

¹ Cf. Spire Alexis, *Accueillir ou reconduire...*, *op. cit.*, ch. 1.

de la réglementation voire à des conflits à l'intérieur d'un même service. Les chances d'obtenir un titre ou un statut pour un étranger se mesurent alors à des critères qui ne relèvent plus exclusivement du droit.

Des discriminations en toute discrétion

L'une des principales caractéristiques des agents chargés du contrôle de l'immigration est de pouvoir prendre des décisions en toute discrétion, au double sens du terme : la discrétion renvoie ici à la fois à l'absence de publicité voire au secret qui entourent les instructions orales, et à la faculté de choisir entre différentes options, tout en restant dans le cadre de la loi. Comment évaluer le « risque migratoire » dans le dossier d'un demandeur de visa ? Comment apprécier l'atteinte portée au droit de mener une « vie privée et familiale » en France pour un étranger en instance d'éloignement ? Comment juger de la valeur des preuves visant à démontrer une « réelle volonté d'intégration » ? Lorsqu'on leur pose ces questions, les agents répondent de façon évasive : « c'est de l'humain ». A défaut de critères précis pour déterminer si tel demandeur de visa présente un « risque migratoire », si tel étranger peut être éloigné ou si tel étranger fait preuve d'une « bonne intégration », ils s'en remettent à un sens pratique qui oriente leur jugement et qui leur permet de qualifier chacune des situations qu'ils rencontrent.

En matière d'attribution de visa, le pouvoir d'appréciation des agents décideurs a toujours été très important, d'autant plus que l'instruction générale sur les visas, qui contient les directives adressées aux services consulaires, n'a jamais été rendue publique. En pratique, les agents s'y réfèrent cependant assez peu car l'essentiel de leur décision repose sur l'évaluation du « risque migratoire » :

« Notre objectif, c'est de déceler le risque migratoire. Le problème, c'est qu'il n'y a pas un critère pour évaluer le risque migratoire : c'est un faisceau d'indicateurs. Je prends un exemple : une femme mariée qui va voir sa fille mais qui a son mari et ses autres enfants ici, il n'y a pas vraiment de risque car, même si elle est en situation précaire professionnellement, elle a sa famille ici. Mais un père de famille qui a une bonne situation et qui va voir ses enfants,

c'est le critère des ressources ou la situation professionnelle qui va compter. Bref, on fait du cas par cas et il n'y a pas deux dossiers pareils ».

Entretien avec une employée au service des visas d'un consulat d'Afrique, juillet 2007.

Tout le pouvoir détenu par les agents chargés d'appliquer la loi réside dans cette capacité à choisir de mettre en avant un critère et d'en occulter d'autres pour rendre légitime la décision qu'ils s'approprient à prendre. Leur marge de manœuvre est d'autant plus grande que la notion de « risque migratoire » n'est définie dans aucune instruction de l'administration centrale, alors même qu'elle sert de fondement à la plupart des décisions prises en opportunité. Il en résulte d'importantes divergences d'interprétation d'un agent à l'autre. Titulaire d'une licence de droit, cette employée d'un service des visas refuse de se conformer aux normes de rendement édictées par la hiérarchie et défend une conception de la décision centrée sur la combinaison de différents critères. En revanche, ses deux collègues beaucoup plus anciennes qu'elle dans le service adoptent une posture résolument plus pragmatique : pour elles, le nombre considérable de demandes à instruire (plus de 400 par jour) oblige à ne tenir compte que d'un seul critère, celui des ressources financières et à écarter les autres éléments pour ne pas perdre trop de temps. Cette manière de décider présente en l'occurrence le double avantage de se conformer aux instructions hiérarchiques et de trancher plus rapidement, sans s'embarasser d'autres considérations pouvant donner lieu à hésitation. A la différence d'autres critères, le montant des ressources s'évalue en effet très simplement, grâce aux bulletins de salaire ou pour les plus jeunes, d'après l'origine sociale (« là par exemple, c'est un fils de médecin donc moi, je le laisse partir » dira l'une d'elles pour justifier un accord). On parvient ainsi à mieux comprendre les divergences d'interprétation qui peuvent exister d'un agent à l'autre en les rapportant à la représentation qu'ils se font de leur mission. Néanmoins, lorsque l'examen du dossier répond à des considérations d'ordre familial ou matrimonial, la décision ne peut reposer sur le seul critère des ressources car elle prend une dimension morale, en particulier quand il s'agit

d'une demande qui émane d'un étranger souhaitant épouser une femme française :

« Pour les conjoints de Français, il y a un sacré business qui s'est développé, en particulier chez les jeunes de 18 à 25 ans qui épousent des Françaises de 30 ans de plus qu'eux. Le problème, c'est qu'une fois que c'est transcrit, légalement, on ne peut plus rien faire. Là, on a une vraie difficulté juridique car en droit, il faut des preuves pour s'opposer au mariage et si l'épouse ne manifeste pas sa désapprobation, on n'a pas d'élément pour prouver le détournement de procédure et on n'a pas de services de police à disposition pour mener des enquêtes donc on doit se débrouiller avec ce qu'on a, c'est-à-dire rien... Les femmes qui arrivent ici un peu seules, elles ont entre 45 et 60 ans et elles se font facilement avoir. Tout le problème, c'est que les épouses sont sincères. Donc la seule solution qu'on a trouvé, c'est de laisser stagner pour leur laisser le temps de se rendre compte qu'elles se sont faites avoir ».

Entretien avec une employée au service des visas d'un consulat d'Afrique, juillet 2007.

Pour cette fonctionnaire d'une quarantaine d'années, expatriée dans un poste consulaire, elle-même mariée à un étranger, la protection de femmes ayant entre 45 et 60 ans et se faisant « facilement avoir » par des jeunes étrangers justifie de déroger à la loi. Même lorsque l'épouse insiste pour que son mari obtienne son titre, elle préfère « laisser stagner » le dossier, persuadée que cette subversion de l'ordre matrimonial finira par être découverte par l'épouse française. Dans des services où les agents sont majoritairement féminins, on peut ainsi constater des formes d'empathie qui peuvent également s'opérer en faveur de femmes étrangères se plaignant d'être battues par leur mari ou d'être sous le coup d'un chantage au titre de séjour. La compassion dont elles bénéficient ne signifie pas pour autant qu'elles obtiennent plus souvent un titre : l'insuffisance de preuves attestant les persécutions est très souvent mise en avant pour justifier un refus, même si elles font l'objet d'une plus grande attention lorsqu'elles sont reçues au guichet.

Dans les services d'éloignement, les agents de préfecture disposent eux aussi en principe d'une certaine marge d'appréciation : lorsqu'un étranger en situation irrégulière a été

interpellé, ils peuvent décider de déclencher la reconduite à la frontière en demandant le placement en rétention ou y renoncer. Rédiger des décisions d'éloignement à l'encontre de personnes âgées, de jeunes majeurs arrivés en France en bas âge ou encore de parents d'enfants scolarisés peut susciter des discussions parfois vives à l'intérieur d'un même service. Ces divergences sont souvent formulées par les agents en termes moraux (les « durs » contre « ceux qui sont humains ») ; elles renvoient aussi à des différences dans la manière d'appréhender son travail et son rapport à la hiérarchie : certains agents réfractaires à une répression systématique de toute immigration irrégulière peuvent s'opposer à leurs collègues plus pragmatiques, en avançant des raisons soit d'ordre humanitaire, soit d'ordre juridique. L'imposition d'objectifs chiffrés en matière de reconduites à la frontière a cependant considérablement modifié la marge d'appréciation qu'ils pouvaient utiliser, mettant fin du même coup aux controverses entre réfractaires et pragmatiques :

« Avant, on avait un certain pouvoir. Lorsqu'un agent venait nous voir avec un dossier, on pouvait lui dire si oui ou non, il devait prendre l'APRF [Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière], si ça pouvait être fondé juridiquement. C'est là qu'on avait un pouvoir d'appréciation. Mais là, avec l'objectif quantitatif que le ministère nous a fixé, c'est de plus en plus rare. Les policiers font du quantitatif et ils ne viennent plus nous voir ; ils prennent l'APRF et ils ne cherchent pas à comprendre... Des fois, on est censé prendre un APRF mais on n'a aucun élément concret sur la vie privée de la personne, si elle a de la famille en France ».

Entretien avec une responsable d'un service contentieux en préfecture, novembre 2005.

La fixation d'un nombre déterminé à l'avance d'interpellations est ici stigmatisée comme une incitation à ne plus tenir compte de la « vie privée de la personne » ou de sa situation de famille, autant de critères susceptibles d'introduire un doute pour celui chargé d'engager une procédure d'éloignement. Le pouvoir discrétionnaire de cibler certaines catégories d'étrangers n'a pas pour autant disparu, mais il est désormais assujéti à des contraintes d'efficacité et de rendement :

« Le plus souvent, ce qui bloque c'est au niveau du consulat. D'une manière générale, on essaye de maintenir la pression sur les consulats. Maintenant, c'est vrai que notre priorité, c'est d'améliorer le taux de reconduite effective, donc si on a le choix entre 2 nationalités, on choisira toujours le dossier de l'étranger qu'on pense pouvoir éloigner. Mais bien souvent, on est obligés de renoncer, car on sait que le centre de rétention est plein. Donc là, c'est pour des raisons matérielles et non juridiques qu'on décide de ne pas prendre d'APRF ».

Entretien avec la responsable du pôle éloignement d'une préfecture, novembre 2005

Le critère de la nationalité intervient ici essentiellement comme adjuvant dans la procédure d'éloignement. Chaque fois qu'un étranger en instance d'éloignement ne présente aucun titre d'identité, l'issue de la procédure dépend du consulat du pays dont il se réclame : si le consulat le reconnaît comme l'un de ses ressortissants, plus rien ne s'oppose à l'exécution de la reconduite à la frontière mais s'il refuse de délivrer un laissez-passer, l'étranger est remis en liberté au terme de la période de rétention. Selon le pays concerné, le taux de délivrance de laissez-passer peut varier considérablement, ce qui incite les agents de préfecture à privilégier les nationalités dont les consulats « coopèrent » le plus, de façon à augmenter le nombre de reconduites effectives.

En matière d'attribution de titre de séjour, la discrétion est également de mise ; les réformes successives de ces dernières années ont même considérablement étendu le pouvoir d'appréciation des agents de préfecture. Depuis 2003 par exemple, les parents d'enfants français ne peuvent plus obtenir de plein droit une carte de dix ans ; ils doivent se soumettre à un « entretien d'intégration » au terme duquel cette carte peut leur être refusée. Il en est de même pour les bénéficiaires du regroupement familial, pour les étrangers résidant en France depuis plus de cinq ans et la loi de 2006 a étendu cette obligation aux conjoints de Français. Toutes ces catégories d'étrangers sont désormais évaluées à l'aune d'un entretien individualisé, semblable en tous points à celui qui prévaut pour la naturalisation. En fonction d'un critère aussi flou et imprécis que celui de « bonne intégration », l'agent peut décider d'accorder à l'étranger un statut stable de

résident ou de le maintenir dans un statut précaire de séjour. L'agent invite d'abord le demandeur à lire un texte en français puis à écrire le même texte ; mais le principal critère pour évaluer la « connaissance de la langue française » est la présentation de « l'attestation ministérielle de compétences linguistiques », fourni dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration. Pour prouver sa « connaissance des principes qui régissent la République française », le demandeur doit ensuite savoir répondre à une batterie de questions. Dans une préfecture de région parisienne, l'interrogation porte par exemple sur « l'emblème national », « l'hymne national », « le nom du président de la République française », « le nom du ministre de l'immigration » ; le candidat étranger doit ensuite « expliquer le contenu et la portée de quelques-uns des principes suivants : "le suffrage universel", "la laïcité", "la liberté syndicale", "les libertés d'opinion d'expression et d'association", "l'égalité entre les hommes et les femmes" ». Autant de questions auxquelles bien des Français auraient sans doute beaucoup de mal à répondre. Pour les agents, l'entretien individualisé est aussi l'occasion de juger le demandeur sur sa tenue vestimentaire (le port du voile peut suffire à disqualifier une candidate), sa manière de se tenir, de répondre aux questions et, plus généralement, son aptitude à se plier à l'exercice. Comme dans d'autres institutions, les agents évaluent chaque demandeur à l'aune d'une représentation du « client idéal »¹, prêt à se conformer à toutes les injonctions. L'exigence de discipline à l'égard des normes bureaucratiques ne répond pas seulement à un objectif d'efficacité : elle est perçue comme un révélateur de la « bonne volonté » de l'étranger à l'égard de l'administration. Ainsi, les signes d'agacement que manifestent les étrangers affichant un statut social élevé peuvent les placer en situation plus défavorable que d'autres moins fortunés mais aussi moins revendicatifs. Dans une étude sur les conditions d'accueil des réfugiés en Suède, un anthropologue a montré que la probabilité d'obtenir le statut diminue si le candidat apparaît trop joyeux ou enjoué ; on attend de

¹ Voir Becker Howard, « Social-Class Variations in the Teacher-Pupil Relationship », *Journal of Educational Sociology*, vol. 25, n°8, avril 1952, pp. 451-465.

lui qu'il soit passif, déprimé et qu'il fasse preuve de gratitude envers l'agent qui le reçoit¹. Cette exigence de docilité, qui se retrouve dans la plupart des institutions chargées du contrôle de l'immigration, est aussi un moyen pour l'agent qui le reçoit de conserver la parfaite maîtrise de l'interaction. Il n'existe donc pas de hiérarchie stable des critères donnant lieu à une présomption favorable car chacun d'eux pris isolément peut acquérir une signification différente lorsqu'il est relié à d'autres caractéristiques. Un fort accent peut justifier la mention d'un niveau insuffisant en français lorsqu'il est le fait d'un travailleur non qualifié mais peut aussi être perçu comme un signe touchant d'exotisme lorsqu'il s'agit d'un cadre d'une grande entreprise internationale. De plus, la combinaison de plusieurs caractéristiques suscitant un préjugé défavorable peut donner lieu à une reformulation en termes juridiques. Un étranger arborant une barbe, un nom à consonance musulmane et se déclarant sans profession peut faire l'objet d'un avis défavorable en raison de la suspicion qu'il suscite ; dans son dossier, l'agent consignera une mention juridiquement acceptable, comme la méconnaissance de tel ou tel principe. On voit ainsi se mettre en place un jeu de va-et-vient entre critères implicites et explicites, donnant lieu à un travail permanent d'encodage et de recodage des préférences des agents.

Dans la période récente, l'adoption de dispositifs de plus en plus répressifs à l'égard des étrangers s'est accompagnée d'une plus grande marge de manœuvre laissée aux agents chargés de les mettre en œuvre. L'application d'un même texte dépend principalement de l'interprétation du chef de bureau mais aussi des réactions des agents subalternes à ses instructions et c'est cette extension du pouvoir discrétionnaire qui est propice à de nouvelles formes de discriminations. La décision de celui ou celle qui instruit le dossier peut varier selon sa place dans l'organisation du travail, son ancienneté dans le poste ou sa trajectoire

sociale. Mais contrairement à une idée largement répandue par le sens commun, les discriminations ne dépendent pas exclusivement des préférences politiques ou morales des agents. Dans un contexte d'intensification des cadences, les préférences subjectives des agents pour telle ou telle catégorie d'étrangers sont étroitement imbriquées avec des considérations relatives à l'organisation du travail et aux différentes possibilités d'en atténuer la pénibilité. Si par exemple, les demandeurs d'asile chinois sont particulièrement appréciés par les guichetiers, c'est parce qu'ils représentent dans leur très grande majorité des notices impeccablement remplies, alors que les ressortissants d'Afrique noire sont connus pour perdre leurs documents et présenter des dossiers incomplets. Dans une configuration où le travail bureaucratique est évalué à l'aune du nombre de dossiers instruits, les agents subalternes adoptent des préférences qui répondent en grande partie – mais pas seulement – aux contraintes professionnelles qui leur sont imposées. De même, des discriminations peuvent exister selon la nationalité, non pas en raison des préférences des uns et des autres mais parce qu'il s'agit d'un critère pris en compte pour que la procédure d'éloignement soit effectivement mise en œuvre. L'analyse sociologique des discriminations permet ainsi de relativiser la part individuelle et subjective attribuée le plus souvent à ces pratiques, pour mieux faire ressortir le rôle systémique que peuvent jouer les institutions.

¹ Gaham Mark, « Emotional Bureaucracies : Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State », *Ethos, Journal of the Society for Psychological Anthropology*, vol. 30, n°3, sept. 2002, p. 209.