

Accueillir ou reconduire

Enquête sur les guichets de l'immigration

Alexis Spire (2009)

Raisons d'Agir Éditions

Quatrième de couverture

”Un bureau de préfecture, une file d'attente, un espoir - obtenir des papiers. Désormais banale, cette image de l'immigration occulte l'essentiel : ce qui se joue de l'autre côté du guichet. Là, des fonctionnaires examinent les dossiers, jaugent les candidats, statuent sur leur sort. C'est à eux que l'État délègue la mise en œuvre de sa politique d'”*immigration choisie*”. Mais qui sont ces hommes et ces femmes qui décident d'attribuer des papiers ou, au contraire, de reconduire à la frontière? Comment tranchent-ils? De quelle latitude disposent-ils dans l'interprétation des règlements?

Au terme de plusieurs années d'enquêtes dans les coulisses des consulats, des préfectures et des services de la main-d'œuvre étrangère, Alexis Spire dévoile la face cachée de cette machine à trier les étrangers. Ceux qu'on éloigne, et ceux qui rejoignent la main-d'œuvre bon marché réclamée par les employeurs. Situés en bas de l'échelle administrative, les personnels chargés de l'immigration sont sommés de ”faire du chiffre” et de ”traquer les fraudeurs”. Cobayes de la ”modernisation de l'État”, ils s'enrôlent dans cette croisade en croyant défendre le modèle social français.”

Mon résumé

Adeptes de la sociologie expérimentale, Alexis Spire a travaillé dans les services d'immigration pour mieux comprendre le fonctionnement de l'intérieur.

Il ressort de l'analyse que les services de l'immigration et leurs agents sont considérés comme les plus bas dans l'administration, et cette frustration augmente la différenciation qu'ils font avec les ”étrangers”.

Les agents se séparent en trois types : ceux qui veulent aller au-delà des règles imposées dans les circulaires et imposent des normes supplémentaires; ceux qui sont réfractaires; et, la grande majorité, ceux qui s'accommodent de leur travail sans trop s'en soucier moralement.

Dans les services de l'immigration, agents de guichet et agents intermédiaires ont une influence importante sur l'avis favorable ou non donné à un dossier. La qualité du dossier, l'impression laissée à l'entretien jouent un rôle important. Les règles venant de l'Etat sont volontairement assez floues pour permettre à chacun de les interpréter à leur guise.

Tout cela se rajoute dans une politique du chiffre établie surtout depuis 2003, qui se propage dans tous les services annexes (éloignement, inspecteurs du travail, ANPE, tribunaux), donne une grande pression chez les agents, et influence le traitement fait aux dossiers, ceux pouvant être traités plus rapidement ayant un avantage sur les autres.

Titres et citations

Introduction

1 Au guichet des étrangers

p16 ”Les fonctionnaires qui dirigent des services chargés de contrôler les étrangers sont en position d'infériorité par rapport à leurs collègues ayant des responsabilités comparables dans d'autres secteurs. Mais, en contrepartie, la hiérarchie leur laisse une grande autonomie.”

Des dominants dominés

p16 ”Dans nombre de préfectures, le centre de réception des étrangers est confiné à l'écart des autres services qui accueillent le public. Une telle séparation permet de voiler - voire de rendre invisibles - les conditions d'accueil réservées aux étrangers. (...) Cette difficulté d'accès caractérise en premier lieu les administrations

chargées de l'immigration ; elle matérialise la relation de domination bureaucratique qui s'instaure par la suite, assignant l'étranger à une position de sujet déferent.

Une autre particularité frappe l'observateur : les services recevant les candidats à l'immigration sont souvent éloignés des bureaux qui abritent la hiérarchie, ceux du préfet, du directeur départemental du travail ou du consul. Pour les agents, cette séparation s'explique par la "saleté" des usagers ("*Ça ferait sale, tous ces étrangers à proximité des chefs*"). L'association entre immigration et saleté opérée par les agents subalternes est également relayée au plus haut niveau de l'Etat. À un journaliste qui lui demande s'il y aura "*toujours des sans-papiers sur le territoire français*", le ministre de l'Immigration et de l'Identité nationale répond : "*Si vous rêvez d'une société idéale dans laquelle il n'y aurait que des citoyens honnêtes, propres, et, s'agissant des immigrés, que ça soit exclusivement des immigrés légaux avec des papiers, la vérité c'est que c'est un combat permanent*" (Emission "Capital" diffusée sur M6 le 26 novembre 2007). La saleté suggère ici une sorte de répulsion physique (qui n'est pas sans rappeler "le bruit et l'odeur" évoqués par Jacques Chirac à propos des familles d'immigrés en 1991). Elle renvoie aussi à la transgression d'un ordre national établi : à l'instar de la palce qu'elle occupe dans les sociétés primitives, la "souillure" que représente l'étranger illégal symbolise une offense à un code moral et justifie que son traitement soit confiné dans un espace de relégation."

p18 "La stigmatisation qui pèse sur les services d'immigration ne se mesure pas seulement à ces signes extérieurs d'illégitimité. Comme dans toutes les administrations, les femmes y sont majoritaires, mais leur présence n'est pas cantonnée aux postes subalternes : la dévalorisation associée à l'accueil des étrangers leur permet, plus souvent que dans d'autres sphères bureaucratiques, de devenir chef de bureau. Les personnels issus des l'immigration ou des départements d'outre-mer sont eux aussi plus nombreux que dans d'autres services plus prestigieux. (...)

La statut de relégation des services chargés de l'immigration implique également un recours constant et massif à des vacataires."

Nobles tâches et "sâle boulot"

p22-23 "La politique d'immigration, comme toute politique de contrôle, laisse apparaître trois types de pouvoir : un pouvoir relationnel (exercé par le guichetier), un pouvoir décisionnel (exercé par celui qui instruit le dossier) et un pouvoir d'établir des normes (dévolu à un agent d'encadrement chargé d'adapter la pluralité des lois et des règlements à chaque situation locale). En réalité, la hiérarchie des postes sel décline d'abord en fonction inverse de la proximité physique avec l'étranger. En préfecture, le poste le plus dévalorisé est celui de la vérification des empreintes à la borne "Eurodac", une machine d'un mètre de haut qui enregistre les empreintes digitales des demandeurs d'asile. Rebaptisé "Eurocrade" par les agents, ce poste implique un contact direct avec le corps de l'étranger. Pour s'en préserver, certains choisissent de porter un masque et des gants. (...)

Par comparaison, le travail au guichet autorise tout à la fois une position assise et le maintien d'une certaine distance physique avec les migrants. (...)

Comme dans d'autres administrations, les postes de décision sont plus valorisés que ceux cantonnés au travail de réception. Ils se situent d'ailleurs dans un lieu séparé du guichet : l'agent qui prend la décision n'entre pas en contact direct avec l'étranger."

p23 "Officiellement, la séparation entre tâche de décision et tâche de réception est un moyen d'éviter la corruption. En pratique, elle a d'autres fonctions. Il s'agit en premier lieu de priver l'étranger de toute possibilité de négociation. (...) Les agents de guichet ne sont pourtant pas dépourvus de toute influence dans le processus de décision. Dans les consulats, ils suggèrent parfois la durée du visa à accorder. En préfecture, leur intervention peut modifier le temps d'attente imposé à l'utilisateur. Ou reléguer en dernière position le dossier d'un demandeur désobligeant ou véhément. Inversement, ils peuvent accorder des facilités selon le caractère particulier de la demande et l'empathie qu'elle suscite. (...)

La responsabilité de toutes ces tâches de réception et de décision revient en définitive aux chefs de bureau, que l'on peut qualifier d'"agents intermédiaires", au double sens du terme : intermédiaires en raison de leur statut, qui les place entre les hauts fonctionnaires et les agents de base, mais aussi en raison de leur position entre l'Administration centrale et le terrain local. Équivoque redoutable : l'intermédiaire connaît les secrets des deux parties et donne à chacune l'impression qu'il lui est plus loyal qu'envers l'autre. (...)

Les agents intermédiaires construisent ainsi une véritable jurisprudence bureaucratique, renouvelable chaque fois qu'une demande nécessite d'adapter la législation. Ils tranchent tous les cas que leurs subalternes estiment litigieux. Ils instruisent aussi les dossiers dits "signalés", c.a.d. les dossiers faisant l'objet d'interventions de la part de personnalités politiques (maires, députés, sénateurs, ministres...) ou d'institutions publiques et privées (chambres de commerce, entreprises...)"

Un pouvoir exorbitant ?

p30-32 "On pourrait se demander si les agents intermédiaires n'ont pas tendance à surévaluer le pouvoir dont ils se sentent investis. Or l'enquête empirique que nous avons pu mener sur les conditions dans lesquelles

les étudiants étrangers obtiennent (ou pas) le statut de "travailleur" à Lille et à Bobigny montre que ces agents disposent bel et bien d'une importante marge de manœuvre. Pour rompre avec une législation très restrictive, le gouvernement socialiste a diffusé en janvier 2002 une circulaire préconisant d'examiner avec bienveillance les demandes formulées par des étudiants étrangers qui présenteraient un contrat de travail ou une proposition d'embauche émanant d'une entreprise française et qui constitueraient ainsi un "intérêt technologique et commercial". Autrement dit, il s'agissait, en donnant plus facilement des cartes de travailleur à des étudiants étrangers, de favoriser une "immigration choisie" après plusieurs années de pratiques restrictives. Or l'analyse statistique de 670 dossiers individuels et les entretiens menés avec chaque chef de bureau montrent que la circulaire n'a pas été interprétée de la même façon dans les deux départements étudiés.

À Lille, elle a incité les agents à faire preuve ponctuellement de plus de mansuétude, mais ceux-ci ont continué par la suite à n'octroyer une autorisation de travail qu'aux étudiants trouvant un emploi dans un secteur déficitaire en main-d'œuvre : le nombre de refus ramené au nombre total de demandes (le taux de refus) est passé d'environ 32% en 2001 à 13% en 2002, avant d'atteindre 35% et 39% en 2003 et 2004. À Bobigny, les précisions apportées par la circulaire sur la procédure ont conduit le chef de bureau à exiger des documents supplémentaires pour chaque nouvelle demande (...) et à modifier les règles d'instruction des dossiers : les agents sont passés d'un simple contrôle de la situation de l'emploi à un contrôle reposant davantage sur l'adéquation entre les diplômes obtenus et l'emploi envisagé. Cette interprétation de la circulaire a concidé avec une évolution du taux de refus, passé de 35% en 2001 à 50% en 2002, avant de revenir à 36% en 2004. La comparaison des chiffres obtenus à Lille et à Bobigny montre qu'une même instruction de l'Administration centrale peut donner lieu à des interprétations divergentes d'un département à l'autre. Elle révèle également une assez forte inertie des pratiques : dans les deux cas, le taux de refus est assez vite revenu au niveau enregistré avant la diffusion de la circulaire."

p32-33 "La plupart des circulaires sont désormais rendues publiques et alimentent, pour les plus symboliques d'entre elles, le débat politique sur l'immigration. Les hauts fonctionnaires qui les écrivent se trouvent donc contraints de procéder par euphémisation et laissent aux agents intermédiaires le soin d'appliquer ce qu'ils n'ont pas pu expliciter.

Le devenir de la circulaire - dite de "régularisation des familles d'enfants scolarisés" - du 13 juin 2006 en est une parfaite illustration. Depuis le début de l'année 2006, le ministère de l'Intérieur préparait une modification de la législation visant à durcir les conditions d'entrée et de séjour en France. À la suite de la forte mobilisation du *Réseau éducation sans frontières* (RESF), de plus en plus de députés centristes ont fait savoir qu'ils n'entendaient pas suivre aveuglément le gouvernement dans cette voie. Pour s'assurer de leur soutien politique, le ministère de l'Intérieur a pris alors l'initiative de diffuser, le 13 juin 2006, une circulaire annonçant la possibilité d'une régularisation pour les parents d'enfants scolarisés. Elaborés dans l'urgence, ce texte répondait d'abord à une stratégie parlementaire et comportait tous les ingrédients pour une application très disparate des règles censées s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Il formulait six critères, dont trois étaient sujets à interprétation : "*absence de lien de l'enfant avec le pays dont il a la nationalité*", "*contribution effective du ou des parents à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance*" et "*réelle volonté d'intégration des familles*". De plus, le ministère s'est bien gardé de préciser si tous ces critères devaient être simultanément remplis pour donner lieu à régularisation : il laissait à chaque préfecture le soin d'en "tenir compte dans le cadre de son pouvoir d'appréciation".

Parmi les 33540 demandes enregistrées, 17% seulement ont obtenu une régularisation, mais ce taux varie du simple au double d'une préfecture à l'autre, chacune pouvant exiger une liste plus ou moins longue de pièces. À cette disparité territoriale s'est ajoutée une discrimination portant sur le moment du dépôt du dossier."

p34 "Le pouvoir des agents des services d'immigration ne se limite pas à leur capacité d'adapter les textes. Ce qui peut apparaître comme relevant de l'interprétation de la règle se transforme parfois en transgression pure et simple de la loi : dans certaines préfectures, les agents exigent fréquemment des demandeurs d'asile qu'ils présentent un document attestant leur identité, alors qu'en principe la convention de Genève les en dispense. De même, ils refusent - en toute illégalité - de renouveler l'autorisation de séjour des demandeurs d'asile lorsque ceux-ci présentent une attestation de domiciliation par une association. (...)

L'adoption de pratiques contraires au droit est ici clairement justifiée et assumée au nom de la recherche d'efficacité et de la lutte contre la fraude."

2 L'adhésion au maintien de l'ordre national

Un apprentissage sur le tas

p44 "Ne disposant d'aucun support écrit, les guichetiers ne peuvent évaluer leur action à l'aune d'une quelconque référence au droit. L'absence de formation juridique les contraint à s'en remettre aux normes édictées par les agents intermédiaires, qui privilégient des critères de rendement et d'efficacité sur tout autre considération. Ils se trouvent donc contraints de se référer à des routines bureaucratiques qui ont été élaborées par leur hiérarchie

et dont ils ne maîtrisent ni la signification ni la portée.”

p46 ”L’adhésion au maintien de l’ordre national ne résulte donc ni d’une formation spécifique ni d’instructions écrites ; elle provient davantage d’un apprentissage quotidien de normes pratiques qui se diffusent au sein d’un même bureau et d’un service à l’autre. L’existence de cet horizon commun n’exclut pas des différences entre agents, qui tiennent en particulier à leur trajectoire, à leur autonomie par rapport à la hiérarchie et à la représentation qu’ils se font de leur mission.”

”Eux” et ”nous”

p46-47 ”L’enrôlement des agents autour de l’objectif de maintien de l’ordre national ne se limite pas à l’apprentissage de normes bureaucratiques ni même à l’incorporation d’un tempérament. Il suppose également des supports d’identification qui dépassent largement le seul cadre de travail et qui se transmettent durant les pauses et lors de tous les échanges qui se déroulent à l’extérieur de la sphère professionnelle. (...)

Aux guichets des services d’immigration, l’opposition entre ”nous les Français” et ”eux les étrangers” constitue d’abord un support d’identification qui garantit la cohésion des agents, en dépit des différences internes et des conflits qui le traversent. Richard Hoggart (*La culture du pauvre*, Paris, Minuit, 1970, p117) a montré que, pour les classes populaires, le monde des ”autres” revêt plusieurs visages et englobe à la fois les patrons mais aussi les fonctionnaires et, plus généralement, tous ceux qui sont perçus comme différents et hostiles. Cette analyse pourrait tout à fait être transposée aux agents du maintien de l’ordre national, qui se définissent eux aussi par opposition à ceux qu’ils rejettent comme extérieurs à leur monde. A la conscience d’être français s’ajoute l’honneur d’appartenir à une administration d’Etat que l’on retrouve chez bien d’autres catégories de fonctionnaires. Dans le cas particulier du contrôle de l’immigration, l’opposition entre ”eux” et ”nous” est renforcée par le sentiment d’incarner l’Etat et son autorité auprès d’usagers suspectés d’en menacer l’intégrité.”

p48 ”Le travail de mise à distance , tel qu’il est explicité ici, se trouve renforcé par la barrière de la langue et l’absence de traducteur : la plupart des agents ne parlent aucune langue étrangère et ont de surcroît pour instruction de ne s’exprimer qu’en français”.

p49 ”L’entretien d’une barrière entre ”eux” et ”nous” est au fondement d’une relation de domination bureaucratique qui place toute interaction entre les étrangers et les représentants de l’Etat sous le signe de la dissymétrie.”

Une croisade morale

p52 ”La thématique de la lutte contre la fraude n’est pas une simple ritournelle entonnée par des gouvernements désireux de mettre en musique la sempiternelle ”réforme de l’Etat” auprès du grand public. Elle est devenue un argument fédérateur pour l’ensemble des agents impliqués dans les activités de contrôle et d’encadrement des populations relevant de l’Etat social. Dans bien des domaines, la rhétorique de la fraude permet de légitimer la non application d’une loi jugée trop généreuse et de justifier le fait que les agents qui la mettent en œuvre y ajoutent toute une série d’obstacles. (...) Cette obsession de la fraude est d’autant plus largement partagée au plus haut sommet de l’Etat qu’elle y prend souvent sa source”.

p58 ”Au soupçon de fraude qui pèse sur toute demande se superpose une autre frontière, opposant les étrangers qui travaillent à ceux qui ”abusent” du système. Pour les agents subalternes, très majoritairement issus du monde ouvrier, le ”bon” étranger se définit d’abord comme celui qui travaille et participe à l’effort productif national. Cette valorisation du travail entre en résonance avec une morale ouvrière fondée sur le ”dévouement à l’effort” et hostile à l’assistanat. Elle est d’autant plus prégnante qu’elle emporte l’adhésion de beaucoup d’étrangers déboutés, qui ne comprennent pas pourquoi certains sont régularisés ”en restant les bras croisés”, alors que eux travaillent, paient les impôts et ont d’essayer un refus.”

3 Les usages du pouvoir discrétionnaire

Trois manières de voir

p66-67 ”Les variations de pratiques observables d’un agent à l’autre dépendent assez largement de la représentation que chacun se fait du métier, et donc de ses conditions de travail, de son ancienneté dans le poste et des ressources dont il dispose pour résister à certaines injonctions de la hiérarchie. Trois manières de voir se distinguent : celle des *entrepreneurs de morale*, celle des *réfractaires* et celle des *pragmatiques*.

Les *entrepreneurs de morale*

p67 ”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 : ils y associent

des normes de comportement et de travail destinés à être diffusés 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 ont permis, après plusieurs années, d'accéder à des postes de responsabilités."

Les réfractaires

p71-74 "Un autre type d'agents se distingue par la distance, voire 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 trouve, 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 dépourvus 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. (...)

Les agents susceptibles de se rallier à cette vision contestataire se perçoivent souvent comme des intrus - sinon comme des nouveaux venus - dans l'univers social du maintien de l'ordre : plus jeunes que leurs collègues, ils sont souvent aussi plus diplômés et peuvent envisager un autre avenir professionnel. Le décalage est donc à la fois social, politique et générationnel. Et les contradictions de leur position sont souvent difficiles à vivre (...) Pour s'approprier ce travail déqualifié, ils l'identifient à une mission d'accueil : écouter les arguments des étrangers, prendre la peine de leur expliquer les règles qu'ils appliquent, examiner en détail chaque dossier pour prendre la décision qui leur semble la plus juste. Mais leur sollicitude se révèle très vite contradictoire avec les impératifs de rendement imposés par la hiérarchie. Elle s'estompe d'ailleurs à mesure de l'ancienneté dans le poste (...)."

Les pragmatiques

p75-76 "La très grande majorité des agents qui composent les services de contrôle de l'immigration entretiennent un rapport beaucoup plus apaisé à leur mission : indifférents, ils 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 leur garantit d'abord la stabilité, critère important au regard des déceptions qu'ils ont pu rencontrer avant d'intégrer l'Administration."

p79 "La combinaison des variables sociales, professionnelles et générationnelles conduit 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 mission qui suppose 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 et par leur volonté de développer une capacité d'écoute au détriment parfois du critère d'efficacité. Les pragmatiques acceptent plus volontiers la mission de contrôle de l'immigration et l'apprécient pour l'autonomie que la hiérarchie leur laisse en contrepartie. Selon le 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 une même mission donnent lieu à des divergences dans l'interprétation de la réglementation, voire à des conflits au sein d'un même service. Les chances d'obtenir un titre ou un statut pour un étranger se mesurent alors à des critères qui ne révèlent plus exclusivement du droit."

Des décisions prises en toute discrétion

p81 "Tout le pouvoir des 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 large que la notion de "risque migratoire" n'est définie dans aucun texte de loi, alors même qu'elle sert de fondement à la plupart des décisions : c'est au nom de ce même principe que les agents consulaires peuvent refuser de laisser partir une grand-mère qui souhaite rendre visite à ses enfants ou un jeune homme qui aspire à passer ses vacances en France. Il en résulte d'importantes divergences d'interprétation d'un agent à l'autre."

L'épreuve

p87-88 "Comme dans d'autres institutions, l'agent s'efforce d'évaluer le demandeur à l'aune d'une représentation du "client idéal", c.a.d. d'une image de l'utilisateur prêt à se conformer à toutes les injonctions. Dans une étude sur les conditions d'accueil des réfugiés en Suède, l'anthropologue Mark Graham montre que la probabilité d'obtenir le statut diminue si le candidat apparaît trop joyeux ou enjoué ; on attend de lui qu'il

soit passif, déprimé et qu'il fasse preuve de gratitude envers l'agent qui le reçoit. La discipline que l'évaluateur exige à l'égard des normes bureaucratiques ne répond pas seulement à un objectif d'efficacité : elle permet de tester la "bonne volonté" de l'étranger à l'égard de l'Administration. Ainsi, les signes d'agacement que manifestent les étrangers au statut social élevé peuvent les placer dans une situation plus défavorable que celle d'autres moins fortunés mais aussi moins revendicatifs. On retrouve l'entretien individuel dans la plupart des institutions chargées du contrôle de l'immigration : cette forme d'épreuve offre aux agents de base la possibilité d'évaluer les sujets qu'ils ont en face d'eux selon des critères beaucoup plus nombreux que ceux énoncés dans les textes.

Dès lors, il paraît difficile de dresser une liste limitative d'éléments donnant lieu à une présomption favorable, car chacun d'eux pris isolément acquiert une signification différente s'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 sera aussi perçu comme un signe touchant d'exotisme lorsqu'il s'agit d'un cadre d'une grande entreprise internationale. La présence en France d'un conjoint en situation régulière peut constituer un indice d'intégration, mais elle se retourne parfois contre le demandeur si les enfants sont restés au pays. 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 arabe et se déclarant sans profession fera ainsi l'objet d'un avis défavorable en raison de la suspicion qu'il suscite (...).

p88 "En définitive, l'adoption de dispositifs de plus en plus répressifs à l'égard des étrangers s'est accompagnée dans la période récente d'une plus grande marge de manœuvre laissée aux agents chargés de les appliquer. Ce double mouvement, associé à une transformation des modes de recrutement, favorise la manifestation de dissensions de plus en plus importantes au sein des services d'immigration. Néanmoins, ces différences s'estompent à mesure que s'amplifient les injonctions à la répression et les contraintes de rendement, lesquelles finissent par l'emporter sur toute autre considération."

4 La politique du chiffre

p92 "Depuis 2003, la fixation d'un nombre annuel de reconduites à la frontière a permis au gouvernement de politiser davantage la répression de l'immigration illégale, en faisant d'une pratique bureaucratique un objectif politique. (...) L'application de méthodes taylorisées constitue encore un moyen de répondre à l'augmentation de la charge de travail sans accorder plus de moyens matériels et humains à ces services. Paradoxalement, l'accroissement du nombre de tâches ne résulte pas d'une progression de la présence étrangère, le nombre de titres de séjour en cours de validité étant passé de 3423623 en 2003 à 3082858 en 2006 ; il découle principalement de la multiplication des procédures de contrôle et des restrictions au renouvellement des titres. L'instauration en 2003 d'indicateurs de performances en matière d'éloignement a également induit des modifications importantes dans l'ordre des priorités bureaucratiques. Introduite dans un contexte d'intensification de la répression, cette façon de gouverner tend à remplacer la légitimité de la règle de droit par une obligation de résultats directement importée des techniques gestionnaires. La focalisation sur des objectifs chiffrés en matière de lutte contre l'immigration irrégulière a des conséquences plus larges : elle donne lieu à l'enrôlement d'autres fonctionnaires dans cette activité de contrôle, alors même que leurs missions étaient traditionnellement très éloignées des tâches de maintien de l'ordre national.

La chaîne de rendement

p92 "L'ampleur du nombre d'étrangers reçus et le manque d'effectifs ont conduit les services d'immigration à adopter, bien avant la plupart des autres administrations, une évaluation du travail des agents en fonction de normes chiffrées."

p94 "Officiellement introduite pour réduire les délais, cette politique du chiffre influe sur la nature des décisions prises. Elle n'a fait l'objet d'aucune instruction écrite mais se retrouve dans toutes les administrations chargées du traitement de l'immigration."

p95 "Dans un contexte où le travail est évalué à l'aune exclusive du nombre de dossiers instruits, certains agents adoptent aussi des préférences pour telle ou telle nationalité. Les demandeurs d'asile chinois sont, par exemple, particulièrement appréciés par les guichetiers de préfecture car ils présentent, dans leur très grande majorité, des notices impeccablement remplies, sans doute parce qu'ils disposent de relais pour pallier leur méconnaissance de la langue. De même, les demandeurs d'asile sont traités très différemment selon que l'agent privilégie la logique du rendement ou la qualité du service. Lorsqu'un étranger se présente avec un formulaire mal rempli, une photo non conforme aux normes ou une preuve de domicile trop l'ancienne, l'agent peut soit le renvoyer immédiatement et passer ainsi plus rapidement au dossier suivant, soit prendre le temps de lui expliquer ce qu'il manque pour qu'il puisse compléter son dossier."

p98 "Au fil des années, cette logique du chiffre a acquis un rôle prépondérant et un caractère d'évidence

dans la plupart des services de réception. Dès lors, on comprend mieux avec quelle rapidité cette même politique a pu être étendue aux pratiques d'éloignement, au point de modifier structurellement l'économie générale des services en charge de l'immigration."

L'éloignement intensif

p98-99 "Dans la division du travail préfectoral, l'activité d'éloignement a longtemps occupé moins d'agents que celle des autres services et n'était pas prise en compte dans l'évaluation du travail des employés de préfecture. (...) Mais à partir de 2003, l'instauration d'un "pilotage statistique de l'activité d'éloignement" a pris le pas sur toutes les autres considérations. (...) L'instauration d'une politique du chiffre en matière d'éloignement ne découle donc d'aucune loi mais d'instructions orales, qui se traduisent ensuite par une mise en concurrence des préfectures entre elles : chaque année, le ministère de l'Intérieur leur fait parvenir un télégramme récapitulatif, sous la forme d'un classement, les services ayant le meilleur taux de reconduites et ceux dont les résultats sont jugés insuffisants. On l'a vu, l'introduction d'un tel pilotage statistique affecte à la fois l'organisation du travail des agents et le mode de traitement de l'immigration."

p103 Entretien avec un agent de préfecture affecté au service d'éloignement, 30 novembre 2005 :

"La mode en ce moment, c'est d'interpeller du Roumain. C'est un peu la solution de facilité : comme le ministère veut du chiffre, les services de police savent qu'il y a tout un camp de Roumains et que ça peut permettre d'atteindre l'objectif sauf qu'après, ils font des recours (...) Et puis, il ne faut pas se voiler la face. Des fois, vous avez des Roumains qui en sont à leur troisième ou quatrième APRF [arrêté préfectoral de reconduite à la frontière]. Bon : ça fait trois petits bâtons dans nos statistiques mais ça ne fait pas vraiment avancer la lutte contre l'immigration irrégulière."

On devine à travers ces propos une opposition entre deux formes de légitimités : l'une se conçoit comme une rationalité de type managérial et se mesure à l'aune exclusive d'indicateurs statistiques ; l'autre répond à une logique juridique et prend acte de ce que le respect du droit peut rendre inopérantes certaines mesures spectaculaires (notamment en raison des possibilités de recours juridique). L'exemple de Roumains illustre parfaitement cette tension, d'autant que les migrants issus de ce pays peuvent légalement revenir en France après avoir été éloignés du territoire."

p106 "À cet égard, la politique du chiffre en matière d'éloignement n'a pas seulement transformé l'organisation des services d'immigration : elle a aussi engendré une croissance exponentielle des recours devant les tribunaux administratifs. Face à l'augmentation des mesures d'éloignement, les associations et les collectifs de sans-papiers concentrent leur activité sur le suivi juridique des dossiers individuels. (...) Cette évolution a conduit les responsables des juridictions administratives à adopter des règles d'organisation qui se rapprochent de plus en plus de celles des services chargés du contrôle de l'immigration. Tout d'abord, les magistrats administratifs sont soumis à une "norme" statistique destinée à mesurer leur activité et, depuis quelques années, le contentieux de l'immigration fait l'objet d'une comptabilisation séparée."

p107 "La politique du chiffre constitue la pierre angulaire d'un engrenage répressif qui n'a pu se mettre en place qu'à la faveur d'une mobilisation des agents de différents services et d'une spécialisation de plus en plus accrue à chaque étape de la chaîne bureaucratique"

Mobilisation générale

p112 "Des fonctionnaires dont les missions sont a priori éloignées de la politique migratoire sont eux aussi progressivement enrôlés dans la lutte contre les sans-papiers. C'est le cas des inspecteurs du travail, alors même que les étrangers en situation irrégulière sont proportionnellement peu impliqués dans des infractions liées au droit du travail."

p113 "Les fonctionnaires chargés du traitement du chômage sont également concernés par cet engrenage répressif. Selon le décret du 11 mai 2007 relatif à la vérification des autorisations de travail des étrangers, les directeurs d'ANPE doivent transmettre aux préfectures "systématiquement et non plus en cas de doute" la copie du titre de séjour de tout étranger demandeur d'emploi."

p114 "Si la pénalisation de l'immigration irrégulière s'est généralisée à l'ensemble des pays de l'Union européenne au cours des trois dernières décennies, un engrenage répressif d'une nature particulière s'est enclenché en France. Son rouage principal repose sur une politique du chiffre appliquée aux mesures d'éloignement. Il en résulte une intensification sans précédent des reconduites à la frontière et une réorganisation de l'ensemble des administrations chargées du contrôle de l'immigration. Une telle politique a débouché sur la mise en place d'un maillage de logiques institutionnelles visant à enrôler d'autres fonctionnaires dans la surveillance de l'immigration irrégulière. Cette tentative d'enrôlement génère des résistances sous la forme de protestations collectives et syndicales. Mais elle peut se révéler efficace auprès d'agents isolés, moins bien protégés par leur statut à se laisser convaincre."

Conclusion

p118 "Ces transformations de l'administration chargée de l'immigration s'inscrivent dans un processus plus large qui vise à faire de la politique de contrôle un instrument de modernisation de l'Etat. La lutte contre les "faux chômeurs", les "faux rmistes" et les "faux malades" se décline désormais selon une rhétorique comparable à celle qui visait les "faux touristes" et les "faux réfugiés" dans les années 1980, généralisée ensuite au "faux cojoins". Longtemps confiné au rang d'activité secondaire voire marginale, le contrôle des bénéficiaires des prestations sociales a acquis, depuis le milieu des années 1990, un statut de priorité politique. La guerre à la fraude qui s'est engagée dans les caisses d'allocations familiales ou dans les services de contrôle de la recherche d'emploi n'est pas sans rappeler celle engagée sur le front de la lutte contre l'immigration illégale. Dans les deux cas, l'utilisation de nouvelles technologies et le recoupement de fichiers administratifs conduisent à multiplier les contrôles à distance et à cibler les catégories à la fois les plus précaires et le splus susceptibles de déroger aux règlements."