

LA POLITIQUE DES GUICHETS AU SERVICE DE LA POLICE DES ÉTRANGERS

Alexis Spire

Editions du Croquant | « [Savoir/Agir](#) »

2016/2 N° 36 | pages 27 à 31

ISSN 1958-7856

ISBN 9782365120883

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2016-2-page-27.htm>

Pour citer cet article :

Alexis Spire, « La politique des guichets au service de la police des étrangers », *Savoir/Agir* 2016/2 (N° 36), p. 27-31.

Distribution électronique Cairn.info pour Editions du Croquant.

© Editions du Croquant. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La politique des guichets au service de la police des étrangers

depuis la dislocation des États irakien, libyen et syrien, l'Europe est confrontée à une augmentation massive des flux d'étrangers fuyant les persécutions. Pour répondre à cette situation, sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs publics français s'en tiennent à la seule réponse qui fait consensus dans l'ensemble du champ politique : maintenir la maîtrise des flux migratoires. Tétanisée par la progression du Front national, la gauche de gouvernement a renoncé à construire une alternative crédible au dogme d'une fermeture sélective des frontières¹. Ce *credo* repose pourtant sur deux représentations erronées. La première consiste à penser que la pauvreté est le seul facteur explicatif des migrations, alors que ceux qui partent sont rarement les plus démunis et ont plutôt pour point commun une aspiration à la mobilité sociale qu'ils ne peuvent réaliser sur place. La seconde fausse évidence suggère que toute ouverture des frontières signifie-

ALEXIS SPIRE
CNRS-EHESS

rait une invasion massive et définitive des peuples du Sud, alors que l'histoire des migrations prouve le contraire : l'élargissement de l'Europe aux anciens pays de l'Est en 2004 n'a pas engendré le raz-de-marée annoncé par certains et beaucoup de ceux qui sont arrivés avec l'ouverture des marchés du travail sont ensuite repartis. S'appuyant sur la peur déclenchée par les attentats de janvier et de novembre 2015, le gouvernement s'en tient à une réponse sécuritaire qui consiste à assujettir l'action de tous les services d'immigration à une logique de police visant à associer systématiquement tout exilé à la menace qu'il pourrait constituer pour l'ordre public. En focalisant l'attention sur la lutte contre l'immigration irrégulière, le monde politique et les médias sont parvenus à imposer une suspicion qui pèse sur tous les étrangers demandeurs de titre et qui s'étend à tous ceux qui hébergent, aident ou soutiennent des sans-papiers².

1. On utilise le terme de fermeture sélective des frontières dans la mesure où certaines catégories d'étrangers continuent d'être admises légalement, dès lors que leur venue en France répond aux prérequis de l'utilitarisme migratoire. Voir la contribution d'Anne Catherine Wagner dans ce numéro.

2. Leif Dahlberg, « Unwelcome Welcome – Being “at Home” in an Age of Global Migration », *Law Text Culture*, n°17(1), 2013.

Cette spirale répressive place les responsables politiques face à une série de contradictions : comment exiger toujours plus de résultats en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, tout en se déclarant fidèle au droit international ? Comment dissuader et harceler les exilés qui fuient les persécutions tout en continuant à se prévaloir de la Convention de Genève ? Comment restreindre de façon drastique l'immigration familiale sans remettre en cause le principe du droit à mener une vie familiale normale inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme ? Pour résoudre ces contradictions, le gouvernement actuel poursuit une politique en trompe-l'œil initiée par ses prédécesseurs : d'un côté, l'État adopte des lois répressives qui respectent en apparence des droits fondamentaux mais de l'autre, il délègue aux fractions subalternes de l'administration le soin de rendre ces droits inopérants. C'est ce qu'on a pu appeler la politique des guichets³, qui consiste à renforcer le pouvoir discrétionnaire de toutes les administrations chargées du contrôle de l'immigration, en leur assignant une mission commune : s'assurer que chaque droit consenti à un étranger ne constitue pas une menace pour le maintien de l'ordre politique, économique et social.

Entretenir l'insécurité juridique

Dans le domaine de l'immigration, le rôle dévolu aux interprètes des directives gouvernementales a toujours été très important. Ils entretiennent auprès

de tous les étrangers demandeurs de titres un climat d'insécurité juridique qui constitue la plus sûre garantie de leur docilité. Cette politique des guichets se manifeste d'abord par les obstacles que rencontrent les étrangers pour déposer leur demande. Alors que la dématérialisation des procédures bureaucratiques est toujours présentée sous le signe de la rationalisation et de la simplification, elle se traduit souvent pour les étrangers par une impossibilité structurelle de faire valoir leurs droits. L'étude systématique menée par la Cimade sur l'ensemble du territoire montre que les contraintes imposées aux demandeurs de titre par la dématérialisation conduisent à restreindre voire à leur interdire l'accès aux guichets des préfectures⁴.

L'insécurité juridique dans laquelle sont maintenus les étrangers tient surtout à l'incertitude qui pèse sur l'application de la loi : lorsqu'un migrant parvient à accéder au guichet pour y demander une régularisation ou le renouvellement d'une carte temporaire, il n'a aucun moyen de savoir s'il va en ressortir avec un titre de séjour, une convocation ou une invitation à quitter le territoire. Il se retrouve aux prises avec des procédures et des règles dont il ne maîtrise ni la logique, ni même parfois la langue et lorsqu'il en conteste l'application, il est le plus souvent renvoyé à son statut de non-citoyen. En face, le fonctionnaire détient un pouvoir lié à la connaissance qu'il a de la réglementation mais surtout à l'interprétation qu'il peut en faire. Le plus souvent, c'est le chef de

3. Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2012.

4. Cimade, « À guichets fermés. Demandes de titre de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures », <http://www.lacimade.org/publication/a-guichets-fermes/>

bureau qui met en musique la façon dont il faut lire les circulaires, ce qui induit des variations importantes d'un département à l'autre. La logique juridique se trouve alors submergée par toutes les petites différences qui, loin d'être fortuites, constituent la quintessence de l'application du droit des étrangers. Le décalage entre les instructions contenues dans les circulaires et les pratiques qui en découlent a toujours été très prégnant dans la politique française d'immigration mais il tend à devenir de plus en plus important. Durant les Trente Glorieuses, l'immigration n'était pas constituée comme problème politique et la très grande majorité des circulaires demeuraient internes à l'administration, sans être portées à la connaissance du public⁵ : elles avaient alors pour seule fonction d'harmoniser les pratiques des fonctionnaires sur l'ensemble du territoire. Mais depuis le début des années 1980, l'immigration fait l'objet d'une intense politisation⁶. La plupart des circulaires sont désormais rendues publiques et alimentent, pour les plus symboliques d'entre elles, les débats 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. En outre, 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 trans-

forme parfois en transgression pure et simple de la loi.

L'obsession de la fraude

Si chaque histoire individuelle est singulière et si chaque anecdote est révélatrice d'une situation nécessairement dissymétrique, ce n'est que lorsqu'on les articule entre elles que l'on parvient à rendre visible la suspicion systématique que renvoie l'administration à l'égard de celles et ceux qui viennent d'ailleurs. La thématique de la « fraude » focalise l'attention du législateur et permet de réactiver la figure de l'étranger comme menace pour l'ordre économique et social, et plus généralement pour l'intégrité de l'État. Elle se décline désormais à tous les cas de figure ouvrant des droits aux étrangers, y compris à ceux qui entretiennent des liens familiaux avec les nationaux : « faux mariage » pour les conjoints de Français demandant un titre de séjour, « fausse paternité » pour les pères d'enfants français demandant la nationalité française. L'association entre lutte contre l'immigration irrégulière et défense de l'intérêt national prend alors tout son sens, par le biais d'une vision extensive de la souveraineté qui suppose que la famille, comme instance légitime de reproduction, soit protégée contre toute tentative d'y introduire des éléments étrangers dont la présence n'aurait pas été contrôlée par l'État. Cet argument de la fraude fait prospérer une culture de la méfiance qui consiste à détourner de leur sens toutes les pratiques sociales et matrimoniales des migrants. Jusqu'au début des années 1990, le souhait d'un étranger d'obtenir pour ses enfants la nationalité française était considéré comme le

5. Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

6. Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Paris, Belin, 2009.

gage d'une « bonne volonté » d'assimilation ; il apparaît désormais aux yeux des hauts fonctionnaires comme la tentative d'usurper un droit. De même, l'augmentation du nombre de mariages entre Français et étrangers, longtemps considérée comme un « indicateur d'intégration », est maintenant présentée comme le signe d'un regain des « mariages blancs ». Cette rhétorique du soupçon élaborée par les acteurs politiques et largement relayée dans le champ médiatique n'est pas restée sans écho dans les services de contrôle de l'immigration.

Alors que la carte de dix ans instaurée en 1984 a longtemps constitué pour beaucoup d'étrangers la première étape d'un parcours d'intégration, elle est devenue la récompense ultime et improbable d'un parcours du combattant. Ainsi, parmi les étrangers admis au séjour en France en 1994, ils étaient encore plus de 40 % à recevoir un titre de dix ans ; depuis 2013, cette proportion s'est effondrée pour atteindre moins d'un étranger sur dix admis au séjour⁷. Le choix de reporter dans le temps l'accès à un statut ou à un droit constitue à la fois un moyen de mettre à l'épreuve la motivation de l'étranger demandeur et de traduire un sentiment de suspicion autrement que par une décision défavorable. Un tel usage bureaucratique du temps présente en outre l'avantage de ne pouvoir faire l'objet d'aucune contestation et de ne pas préjuger de la décision à venir. En période de politique restrictive, la crainte d'accorder à tort un titre à un étranger l'emporte toujours sur celle

de prononcer une décision de refus illégitime. Cette culture du soupçon, qui consiste à réinterpréter toutes les pratiques des migrants à partir de la fraude, s'avère d'autant plus convaincante qu'elle se construit par différence avec un discours utilitariste visant à protéger les « bons » étrangers, utiles à l'économie. Progressivement, elle se diffuse à d'autres agents de l'État qui se trouvent ainsi enrôlés, souvent à leur corps défendant, dans une même croisade contre l'immigration irrégulière. Par exemple, les médecins inspecteurs de santé publique, chargés d'émettre des avis sur l'état de santé d'étrangers en instance de régularisation ou d'expulsion, font l'objet d'une surveillance de plus en plus attentive. Les inspecteurs du travail sont eux aussi progressivement enrôlés dans la lutte contre les sans-papiers, alors même que les étrangers en situation irrégulière sont proportionnellement peu impliqués dans des infractions liées au droit du travail. Les services chargés du traitement du chômage sont également concernés par cet engrenage répressif. Cet enrôlement d'agents dans l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière ne repose pas nécessairement sur des instructions ou des directives. Il passe plus insidieusement par une diffusion discrète de la logique de police à des mondes professionnels jusque-là restés indépendants des exigences relatives à la maîtrise des flux migratoires. De plus en plus de professionnels au contact des étrangers se convertissent à l'objectif de contrôle de l'immigration, par le biais d'une sensibilisation diffuse au thème de la fraude. Cette tentative d'enrôlement génère des résistances sous la forme de protestations collectives et syndicales. Mais elle peut se

7. Antoine Math et Alexis Spire, « Précarisation : la preuve par les chiffres », *Plein Droit*, n° 102, 2014.

révéler efficace auprès d'agents isolés, moins bien protégés par leur statut ou disposés à se laisser convaincre.

La politique des guichets a donc pour effet de placer les étrangers en situation d'insécurité et de vulnérabilité, ce qui les expose doublement au phénomène du non-recours⁸. Dans un premier sens, ils sont concernés par le fait qu'ils appartiennent aux franges les plus fragiles du salariat, aux catégories les plus précaires et les moins susceptibles de se repérer dans les méandres de l'administration. Les mauvaises conditions de logement, les ruptures induites par la migration, la complexité des dossiers et des formulaires à remplir sont autant de facteurs qui placent les étrangers en première ligne des populations exclues de certains droits ou prestations. La deuxième forme de non-recours qui touche les étrangers renvoie à toutes les difficultés qu'ils rencontrent pour faire valoir des droits spécifiques à leur condition de non national : dépôt d'une demande d'asile, accès en centre d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), demande de titre de séjour, demande d'autorisation de travail, demande d'aide médicale d'État, accès à la naturalisation, etc. Dans tous les services d'immigration concernés, l'ampleur du pouvoir discrétionnaire octroyé aux agents chargés d'appliquer les règlements joue le rôle d'amplificateur du non-recours.

Cette politique des guichets prend la forme de décisions qu'il est diffi-

cile de contester juridiquement : refus oral d'enregistrer un dossier, report dans le temps d'une décision ou pouvoir arbitraire d'orienter le demandeur vers tel titre ou tel statut en sont autant d'illustrations. Même lorsqu'ils sont accompagnés par des militants associatifs ou des professionnels du droit, les étrangers ont toutes les difficultés à déposer des recours contre des décisions qui sont données oralement et qui ne laissent guère de trace écrite. De plus, à l'intérieur d'une même institution, tous les agents ne perçoivent pas nécessairement les instructions de leur hiérarchie de la même façon. Celui ou celle qui instruit le dossier se réfère toujours à des critères légaux et institutionnels mais sa décision dépend aussi de considérations relatives à sa place dans l'organisation du travail, son ancienneté dans le poste ou sa trajectoire sociale. C'est cette grande marge de manœuvre laissée aux interprètes de la loi qui creuse les différences d'un guichet à l'autre et qui place l'incertitude et l'arbitraire au cœur de la relation entre les étrangers et l'État. ■

8. Sur la définition du non-recours, voir Philippe Warin, « Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques », *SociologieS*, novembre 2012, <http://sociologies.revues.org/4103>.