

La République des guichets

*Laure-Leyla CHEBBAH-MALICET **

Le flou sciemment entretenu par l'administration en matière de délivrance de papiers aux étrangers donne un pouvoir aux guichets qui en usent souvent dans l'illégalité quand ils ne sont pas animés par la mauvaise foi...

Le «pouvoir des guichets» n'est pas l'apanage des politiques conduites en direction des populations étrangères ou immigrées : il est intrinsèquement lié à la mise en œuvre de toutes les politiques publiques. Dans tous les cas, il est le produit d'une interprétation des normes par les agents chargés de les appliquer : la confrontation avec les «réalités» du terrain, la poursuite d'objectifs non affichés ouvertement, ou le poids des stratégies individuelles sont autant de facteurs qui expliquent ces ajustements. Même s'ils ne sont pas systématiques, ni toujours ménagés ou entretenus sciemment, ces écarts à la norme révèlent bien souvent le sens caché des lois.

Ce qui fait la particularité des politiques qui touchent au statut juridique des étrangers tient à l'importance prépondérante et quasi exclusive qu'occupe la question des «papiers» pour cette catégorie. Qu'il s'agisse de l'entrée, du séjour ou du retour, les étrangers sont soumis à la pression permanente d'une gestion administrative de leur statut, qui confère aux «guichets» un poids de tout premier plan dans leur vie quotidienne. Organiser la présence étrangère en France n'est devenu objet d'une politique publique qu'à l'issue de la seconde guerre mondiale. En 1945, les besoins en main d'œuvre justifient une gestion administrative souple : faire venir une main d'œuvre immigrée en masse n'est pas perçu comme un problème en soi et, malgré une volonté politique de ne plus ignorer cette question, l'administration laisse une grande liberté au secteur privé pour gérer ses besoins. L'ordonnance du 2 novembre 1945 constitue l'ossature juridique qui régit l'entrée, le séjour et le retour des étrangers en France ; des décrets et des circulaires en organisent l'application par les agents administratifs aux premiers rangs desquels on identifiera les services consulaires, les préfectures, les directions départementales

* Docteur en Science politique
Attachée temporaire d'enseignement et de recherche
CERAT-IEP de Grenoble

du travail et de l'emploi (D.D.T.E.) et les délégations de l'Office des migrations internationales (O.M.I.) (1)

Le pouvoir de l'interprétation

Depuis 1945, deux facteurs principaux caractérisent la gestion publique de l'immigration et conditionnent sa mise en œuvre. En quelques décennies, la politisation extrême de cette thématique l'a peu à peu inscrite aux rangs des priorités nationales. Un signe traduit particulièrement bien cette évolution : retouchée à quatre reprises entre 1945 et 1972, l'ordonnance du 2 novembre 1945 le sera vingt-neuf fois entre 1972 et 1998 (2). Certes, la voie législative qui sera privilégiée au détriment de la voie réglementaire aura contribué à lever le silence sur la gestion de l'immigration jusque là confinée dans la discréetion des ministères ou des cabinets. Pour autant, cette frénésie accompagnée d'un tumulte médiatique grandissant a révélé la soumission de cette politique aux aléas des calendriers, pressions et enjeux électoraux, compromettant ainsi toute recherche de cohérence sur le long terme, et sans remettre en cause, au contraire, le pouvoir d'interprétation laissé aux agents de mise en œuvre.

Seconde caractéristique qui marque fortement les politiques conduites à l'égard des étrangers, la précarité sociale et juridique de ce public apparaît comme une constante. L'obstacle de la langue, la fragilité du statut lié à la fonction et à l'utilité économiques reconnues ou déniées, mais aussi la pression du renouvellement «des papiers» soumettent la vie privée aux interférences des exigences administratives.

La complexité juridique des textes ajoutée au maintien de zones de flou et de contradictions d'une part, et la dépendance administrative des étrangers d'autre part, permettent de mieux comprendre en quoi la mise en œuvre des politiques conduites à l'égard des étrangers est à ce point sensible et plus que jamais soumise au «pouvoir de guichet» détenu par les agents administratifs. A ce titre, la mobilisation d'arguments administratifs tels que la possibilité d'opposer la situation de l'emploi (3) pour refuser la délivrance d'un premier titre de séjour mention salarié est révélateur. Cette «arme», par laquelle les services des D.D.T.E. rejettent aujourd'hui près de 90% des dossiers des étrangers candidats à l'immigration de travail, pose question, non pas tant sur le plan des impératifs politico-économiques qui la motivent que, sur les bases volontairement floues qui accompagnent son usage. Sur le

principe, l'opposition de la situation de l'emploi consiste à apprécier si l'offre d'emploi concernant l'embauche d'un salarié étranger ne disposant pas encore d'un titre de séjour est adéquate ou non avec la situation du marché de l'emploi dans le secteur d'activité concerné. La difficulté tient ici dans l'appréciation. En effet, les critères mobilisés ne sont qu'apparemment précis : il s'agit de mesurer le nombre de demandeurs d'emploi, français et étrangers, pour un secteur donné ; quand l'écart entre les offres et la demande est important, la situation de l'emploi est opposée. En réalité, se pose la question de la fiabilité des chiffres mobilisés pour apprécier le marché de l'emploi puisque ce sont ceux de l'A.N.P.E. qui servent de référence, et ce malgré le point non résolu qui consiste à définir un demandeur d'emploi. Face aux difficultés d'appréciation des chiffres, l'interprétation des consignes par les agents guident des décisions avant tout subjectives pouvant être tour à tour souples ou au contraire restrictives en fonction de paramètres aussi aléatoires que le bon vouloir d'un agent, les sensibilités d'un responsable, ou le contexte socio-économique d'un département. Le maintien de cette logique discréetionnaire au détriment de mécanismes plus transparents favorise ainsi un traitement des situations à la marge. Au-delà de cet exemple que nous pourrions décliner de même avec les formules telles que «l'atteinte à la sûreté de l'Etat» ou la «menace pour l'ordre public» dont regorge le droit des étrangers, la fragilité des étrangers dans leurs rapports avec l'administration s'illustre également dans la difficulté à articuler respect des droits des personnes et impératifs de maîtrise des flux. En matière de gestion du regroupement familial, les exigences en terme de logement conditionnant la venue des familles sont révélatrices de ce transfert. Instaurées en 1976 alors qu'un arrêt du Conseil d'Etat de la même année réaffirmait le regroupement familial comme un droit fondamental, elles étaient motivées par le souci d'améliorer l'accueil des familles en vue d'accélérer et de favoriser leur intégration (4). Après vingt ans de pratiques et de durcissements successifs, le contrôle de conformité de cette exigence a montré les ambiguïtés d'un discours visant à légitimer une politique de l'immigration familiale prétendument équilibrée entre respect des familles et des personnes, et volonté de maîtriser des flux. A l'aridité des calculs arithmétiques de surfaces jugées nécessaires à la venue d'une famille (5) se sont ajoutées des pratiques administratives qui en ont renforcé le caractère discriminant. Exigée dès le dépôt d'une demande de regroupement familial et non à

l'arrivée de la famille, l'occupation d'un logement conforme constraint les demandeurs à de réelles difficultés financières et les candidats potentiels à retarder, parfois de longues années durant, leur projet de faire venir leur famille. Parmi les incidences de ces pratiques, l'augmentation de l'âge des conjoints comme celui des enfants nécessite des mesures d'accueil plus difficiles à mettre en œuvre en matière de maîtrise de la langue, d'accès au travail ou de parcours scolaire. Malgré l'ancienneté des réserves émises à l'égard de ces pratiques, les modifications ultérieures, loin d'atténuer les obstacles, les ont au contraire renforcés. Dans ces conditions certains demandeurs, soucieux de ne pas attendre, s'adaptent en louant, par exemple, un logement adéquat au moment du dépôt pour le quitter dès les vérifications administratives accomplies. Ajustant la règle à ces pratiques, des agents administratifs ont, de leur côté, choisi d'exiger que l'adresse ne varie pas au cours de l'instruction des dossiers de regroupement familial, sous peine de bloquer ou d'interrompre la demande. Ces pratiques locales ont montré que la justification de ces conditions établies au nom du bien être des personnes et de l'intégration des familles était bien abstraite.

Le factuel obligatoire

Pour mieux comprendre les enjeux et les logiques qui sont à l'œuvre dans les rapports qu'entretiennent les étrangers avec l'administration, nous avons choisi de nous arrêter plus longuement sur un exemple particulièrement révélateur : l'acquisition de la nationalité française par manifestation de volonté (6).

Instaurée en 1993 par la loi Méhaignerie-Pasqua réformant le code de la nationalité, cette démarche imposait aux enfants nés en France de parents étrangers de manifester leur volonté de devenir Français entre 16 et 21 ans, si tel était leur souhait. Sans revenir sur le contexte politique d'adoption de cette mesure (7), celle-ci nous intéresse par son exemplarité du point de vue des pratiques administratives qu'elle a générée. En effet, si les déca-

lages entre les textes et les pratiques sont inhérents à toute étape de mise en œuvre d'une politique, ils ont pris ici un sens particulier en raison des objectifs annoncés de la réforme. Lancée à grand renfort de communication-légitimation, la manifestation de volonté se voulait être un acte avant tout solennel et symbolique marquant l'entrée des jeunes étrangers dans la communauté nationale. Malgré cela, les confusions et les espaces d'ambiguités contenus dans les textes ont brouillé le message, les logiques administratives prenant le pas sur les intentions. Les effets pervers produits par la pratique de la manifestation de volonté ont été de différents ordres. Outre des délais d'instruction hétérogènes selon les régions, et ce indépendamment du volume de demandes à traiter, une enquête conduite dans le département du Rhône (8) a permis d'éclairer les effets produits par l'interprétation des textes par les agents administratifs lors de la phase de recueil des manifestations, distincte de l'étape d'enregistrement à effectuer auprès du juge. Le décret d'application de la loi disposait que devait être établi un document portant la qualité de l'autorité « recueillante », l'état civil et la résidence du demandeur et « éventuellement » des pièces complémentaires (9), dont la liste était précisée à l'article 4 du décret, relatif cette fois à la phase d'enregistrement de la demande :

1° Un extrait d'acte de naissance

2° Tous documents prouvant que celui qui manifeste sa volonté réside en France à la date où il manifeste sa volonté et qu'il a eu sa résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent



cette manifestation de volonté ;

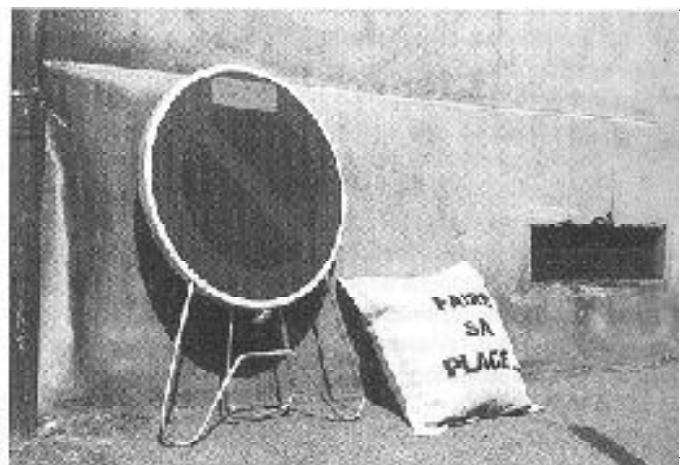
3° Le cas échéant, la copie intégrale des actes de naissance de ses enfants mineurs étrangers qui résident avec lui de manière habituelle ainsi que les pièces de nature à établir cette résidence.

Toute l'ambiguïté est apparue dans l'interprétation du «*éventuellement*» de l'article 2 qui devait indiquer le caractère facultatif de la production de ces pièces au moment de la phase de recueil, distincte de l'étape d'enregistrement auprès du juge. A la cacophonie des informations contenues dans les brochures officielles se sont ajoutées les libertés prises par les agents administratifs. Dans le Rhône, les réponses fournies par l'ensemble des agents administratifs interrogés ont toutes entériné le caractère obligatoire de documents, plus ou moins nombreux, dès la phase de recueil : tous ont ainsi rompu avec les conditions définies dans le décret qui insistait sur le caractère *volontaire* de la présentation de preuves au moment du recueil. Cet aménagement quasi-généralisé a été motivé par un souci d'efficacité entre les deux étapes, le recueil et l'enregistrement. Sans discuter du bien fondé de l'argument, ces adaptations hors des cadres définis par les textes ont affecté la lisibilité de la procédure en validant la confusion. Si le recueil des pièces en même temps que la manifestation de volonté a pu constituer un avantage pour les services administratifs, il n'est pas évident qu'il en ait été de même pour les usagers, pour lesquels manifester sa volonté d'acquérir la nationalité française devait être un acte simple et symbolique avant d'être administratif.

Notre enquête a ainsi permis d'identifier neuf listes différentes de documents demandés à partir des vingt réponses obtenues, dix services municipaux ayant refusé de communiquer une liste quelconque par téléphone. Si ce nombre peut surprendre, il est encore plus étonnant de noter qu'aucune de ces listes ne correspondait ni aux exigences du décret concernant la phase d'enregistrement, ni même aux consignes fournies dans les documents officiels d'information. Parmi les ajouts les plus significatifs, l'exigence d'une copie intégrale d'acte de naissance a remplacé l'extrait d'acte de naissance exigé à l'article 4. Par ailleurs, dans la moitié des listes énoncées il était fait mention d'une obligation de présenter le livret de famille. Concernant

la preuve de la durée de séjour en France, les délais exigés variaient entre quatre, cinq ou six ans. Enfin, dans un cas la présence des parents fut même présentée comme obligatoire.

Si dans certain cas les nuances peuvent sembler infimes, leur impact a révélé le sens caché de la manifestation de volonté. En effet, se procurer un simple extrait de naissance s'avère plus rapide et moins complexe que l'obtention d'un acte complet ; de même le livret de famille avait été intentionnellement écarté. Par ces choix, le législateur s'était attaché à proclamer le caractère individuel de la démarche, indépendamment de toute entrave parentale, au point d'en faire un des piliers de la réforme. En rompant avec ces principes, les agents administratifs ont mis à mal les garde fous, fragilisant de fait les bases républicaines de la manifestation de volonté.



La dérive "méritocratique" de l'administration

Parmi les autres résultats «surprenants» de l'enquête, il ressort que les services préfectoraux et municipaux méconnaissaient largement le terme de «manifestation de volonté», trois ans pourtant après sa mise en application. Demander si cette volonté s'exprimerait sur la voie publique, et si elle avait un caractère politique, festif ou culturel a sans doute été la réponse la plus cocasse... Par ailleurs, ces mêmes services ont eu une large tendance à orienter le demandeur vers le tribunal, certains affirmant même n'être pas compétents pour cette démarche ! Si le souci de «rendre

service» en désignant le juge comme le plus expert a été l'argument principal donné à cette orientation, la mauvaise volonté, la mauvaise foi parfois, ou l'incompétence sont apparues comme étant des motifs tout aussi pertinents. Outre l'illégalité de ces réponses et la confusion qu'elles ont contribué à renforcer, leur importance tient aussi dans le symbole. En effet, en diversifiant les lieux de recueil des manifestations de volonté, et en misant sur la proximité via les services municipaux, le législateur avait souhaité marquer sa volonté de ne pas stigmatiser les jeunes étrangers, et de conférer à cet acte un caractère solennel, civique et républicain. Si le temps semble avoir permis aux jeunes demandeurs de s'adapter aux normes et de trouver une voie efficace dans le parcours administratif qui leur était «proposé» (10), cette expérience a contribué à fragiliser la légitimité de ces futurs jeunes Français, qui ont pourtant apporté un démenti à ceux qui doutaient de leur volonté d'intégrer la communauté nationale. S'imposant comme un véritable examen de passage, voire comme une mesure vexatoire à bien des égards en raison des preuves à fournir et des exigences à saisir parfois contradictoires, la manifestation de volonté n'aura jamais aussi bien servi l'adage selon lequel la nationalité se mérite, et ce malgré les précautions contenues dans le texte.

La mise en œuvre de la manifestation de volonté a été exemplaire de la prépondérance d'une logique administrative et procédurière dans la gestion de la présence étrangère en France. Soumis à la nécessité d'un statut administratif conditionnant leur devenir sur le sol français, les étrangers qu'ils aient immigrés ou qu'ils soient nés sur le sol français, restent plus que d'autres otages des pratiques de guichets entretenues sciemment par des décisions politiques ambiguës et des directives souvent maintenues volontairement dans le flou et l'opacité. Plus que jamais, les garanties de fermeté en matière de réglementation du séjour données par les responsables politiques à un électoralat supposé de plus en plus sensible à la question immigrée, ont confirmé qu'être *un immigré* c'est être automatiquement «un citoyen de seconde zone». ■

(1) Créeé en 1945 par l'ordonnance du 2 novembre, cette administration initialement appelée Office national d'immigration (O.N.I.) a été dotée, en principe, du monopole de l'introduction de la main d'œuvre étrangère et des familles. Placée depuis 1966 sous la tutelle de la Direction de la population et des migrations (D.P.M.) du Ministère des affaires sociales, son changement de nom en 1988 correspond à un élargissement de ses missions notamment en direction des Français souhaitant s'expatrier.

(2) La dernière réforme portée par le Ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, a fait l'objet d'une loi promulguée le 11 mai 1998, la loi RESEDA.

(3) Cet argument a été introduit par arrêté en juillet 1949 dans le Code du travail

(4) «Le législateur a précisé les conditions dans lesquelles le droit au regroupement familial pouvait être refusé. Celles qui ont un caractère social sont nécessaires à la réussite de l'intégration» : circulaire DPM n°94-29 du 7 novembre 1994 (J.O. du 9 novembre 1994).

(5) Etablies sur la base du tableau de correspondance afférent aux allocations logement fixées par le décret n°78-751 du 13 juillet 1978.

(6) Cette analyse s'appuie sur enquête conduite dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique pour laquelle le département du Rhône a servi de terrain d'observation privilégié : Chebbah-Malicet (L.L.), *La problématique d'intégration des "populations immigrées" dans la politique de gestion de l'immigration (de la fin des années 1960 à 1997). Représentations et modes d'intervention publique des acteurs institutionnels du département du Rhône*, Grenoble, I.E.P., 1999, 2 volumes, 581 p.

(7) Votée parmi les premières lois du gouvernement de cohabitation conduit par Edouard Balladur, cette mesure constituait une priorité symbolique pour le nouveau gouvernement. Déjà inscrite à l'agenda du gouvernement de Jacques Chirac en 1986, elle fut finalement abandonnée sur fond d'affaire Devaquet. Entre 1986 et 1993, le thème «on ne devient pas Français par hasard» fut porté et soutenu par une majorité de la droite républicaine et par l'extrême-droite. Revenue aux affaires en 1997, la gauche a mis fin partiellement à cette démarche en 1998.

(8) Cette enquête a consisté à interroger par téléphone trente services administratifs désignés compétents pour recueillir les manifestations de volonté (2 préfectures, 3 tribunaux de grande instance et 25 municipalités de taille, d'étiquettes politiques et situations démographiques différentes) : il s'agissait de demander quelles pièces étaient nécessaires pour manifester sa volonté de devenir française, étant une jeune tunisienne née en France et âgée de 17 ans. Cette enquête a été réalisée en juin 1997, soit trois ans après la mise en place de la manifestation de volonté.

(9) Article 2.

(10) Le chiffre croissant des recueils de manifestations de volonté recensé par le Ministère de la Justice constitue à ce titre un premier indicateur.