

Bureaucrates anonymes ou êtres humains agissant en « leur âme et conscience » ?

Christin Achermann

Alors que la « politique migratoire » et les « autorités migratoires » fédérales ou cantonales occupent une place importante dans les discours publics et scientifiques, les personnes qui travaillent au sein de ces instances et qui mettent en œuvre le droit des migrations en sont souvent absentes. Cet article vise à ouvrir cette boîte noire et à rendre visible le rôle des acteurs de l'ombre dans les régimes migratoires contemporains.

Au quotidien, une multitude de collaborateurs agissent au nom d'institutions telles que « le SEM » ou « le service des migrations », donnent corps à leurs actions et façonnent leurs politiques. L'existence d'appareils administratifs dotés de grands effectifs d'employés tend à prouver cette idée, de même que la littérature scientifique croissante qui témoigne du fait que le droit et la politique ne sont effectifs que lorsqu'ils sont mis en œuvre à travers des (inter)actions concrètes. Afin de mieux comprendre le rôle central des personnes administrant la migration, quelques éléments théoriques ainsi que des illustrations empiriques seront présentés.

Les bureaucrates

L'image publique des bureaucrates est influencée notamment par des représentations littéraires et cinématographiques comme *1984* de Georges Orwell dans lequel des hommes gris occupés à l'archivage de dossiers travaillent les uns à côté des autres dans des bureaux immenses. L'image véhiculée est plutôt négative et dépeint les fonctionnaires comme étant anonymes. Le sociologue Max Weber a, au début du 20^e siècle, fait une analyse de ce qu'il appelle la « domination bureaucratique » qui se distingue par sa rationalité. Certaines caractéristiques qu'il identifie chez les bureaucrates se retrouvent dans la représentation d'Orwell. De manière idéale-typique, Weber les décrit de la façon suivante : « La domination de l'impersonnalité la plus formaliste : *sine ira et studio*, sans haine et sans passion, de là sans

« amour » et sans « enthousiasme », sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction « sans considération de personne » (Weber 1995 : 300).

Si les analyses de Weber continuent à être un point de référence important, des recherches ultérieures ont nuancé l'image des personnes travaillant dans les administrations étatiques. En 1980, Michael Lipsky a introduit le concept de « *street-level bureaucrats* » (Lipsky 2010). Dans son livre, Lipsky met l'individu et ses actions sur le terrain au centre de l'analyse des politiques publiques. Les *street-level bureaucrats* désignent alors les agents de l'Etat qui sont en interaction directe avec les citoyens. Ainsi, ils sont les individus – policiers, enseignantes, juges ou assistantes sociales – qui mettent en œuvre, par leur travail quotidien, des lois et des politiques. Pour beaucoup de personnes, les *street-level bureaucrats* incarnent l'Etat : la population perçoit l'Etat à travers ces agents avec qui elle est en contact direct. De plus, le travail de ces bureaucrates de terrain se caractérise par trois aspects centraux : ils disposent d'abord d'un pouvoir discrétionnaire dans leurs interactions avec les publics cibles de l'action publique. En plus, à travers leurs pratiques et leurs décisions, ils réalisent les politiques publiques et en déterminent le contenu et l'orientation. Finalement, le contexte organisationnel dans lequel ces interactions se déroulent, en particulier le manque fréquent de ressources et de temps, a des effets importants sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire.

La marge de manœuvre

L'image du bureaucrate de Lipsky diffère considérablement de celle donnée par Weber: il n'est pas le fonctionnaire dépersonnalisé qui exécute sans émotion des ordres. Il est un individu en interaction avec des personnes et doit décider et agir dans un contexte donné qui lui accorde une marge de manœuvre. Celle-ci est prévue par la loi soit afin de laisser aux autorités une souplesse pour des préférences, par exemple cantonales, soit pour tenir compte des spécificités des cas individuels. L'utilisation de cette marge de manœuvre par celles et ceux qui appliquent la loi est elle-même règlementée et n'est donc pas à comprendre comme un acte arbitraire. Elle implique que les personnes des administrations fassent recours à des schémas d'interprétations, qui sont encadrés et orientés par des normes juridiques et institutionnelles, mais qui sont aussi nécessairement influencés par des éléments subjectifs. Si le pouvoir discrétionnaire permet de tenir compte des spécificités individuelles, il implique en même temps le risque d'aboutir à des décisions inégales si, par exemple, une décision d'accorder une prestation est influencée par des stéréotypes racistes ou sexistes (Calavita 2016). De manière plus générale, le pouvoir discrétionnaire démontre que les actions des personnes chargées d'appliquer une loi ne sont pas le reflet direct de celle-ci. Les règles juridiques ne déterminent donc pas directement l'action, mais établissent un cadre qui oriente, qui offre des possibilités et qui définit des limites aux actions des agents de terrain.

L'administration de la migration – une administration comme toutes les autres ?

Si l'agir bureaucratique a des caractéristiques générales, chaque domaine politique et administratif a ses spécificités. En ce qui concerne l'administration de la migration, les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire important. De plus, leurs publics ne sont normalement pas des citoyens du pays, mais des ressortissants d'un autre Etat. Cela implique un déséquilibre de pouvoir plus important, car, en tant que telles, les personnes étrangères n'ont pas le même statut à l'égard de l'Etat que les nationaux. Elles ne sont pas des membres reconnus et restent des « invités » qui jouissent du « droit d'hospitalité » accordé par l'Etat (Achermann 2008). L'évaluation de leurs demandes (de séjour, de regroupement familial, etc.) sera influencée par ce rapport. De plus, ces requêtes concernent souvent des questions de portée existentielle dans le sens où il s'agit de décider, par exemple, des circonstances de la vie familiale. Cette asymétrie de pouvoir peut être exacerbée si la personne

requérante a peu de connaissances du fonctionnement du système administratif avec lequel elle a à faire.

Enfin, l'administration de la migration a une mission particulière qui se base sur la souveraineté étatique et consiste *in fine* à défendre « l'intérêt national » ou « l'intérêt public » (Alpes et Spire 2014; Lahusen et Schneider 2017). Pour la Suisse, cet intérêt correspond selon la jurisprudence du Tribunal fédéral à « une politique migratoire restrictive », en plus du respect des intérêts de l'économie suisse (art. 3 LEtr), des principes constitutionnels et des droits humains. Cet intérêt restrictif prend ses origines dans le contexte de la création de l'administration suisse de la migration au niveau fédéral il y a 100 ans. Le prédécesseur du SEM a été fondé pendant la Première Guerre mondiale, dans le but explicite d'instaurer un système centralisé de contrôle des personnes étrangères et de refoulement des personnes considérées comme « indésirables » ou « à risques » (Gast 1997). A ce moment s'est mise en place, au sein de cette institution, une posture qui a plus tard été codifiée dans la loi et qui vise jusqu'à nos jours à défendre les intérêts nationaux contre des éventuelles « menaces » venant de l'extérieur. Celle-ci se traduit en pratique par une méfiance vis-à-vis des requérants étrangers et par une peur des abus (Miaz 2017), une attitude qui n'est de loin pas spécifique à la Suisse (Alpes et Spire 2014).

« Administrer » la migration

Si les tâches des personnes administrant la migration consistent aussi à organiser le recrutement de travailleurs étrangers ou à promouvoir l'émigration, la plupart des recherches actuelles se concentrent sur les questions de contrôle de l'immigration. Ainsi, l'administration de la migration consiste en bonne partie à décider qui peut légalement entrer et séjourner sur le territoire national avec quels droits et quelles obligations. Plus concrètement, une pluralité de thématiques et d'acteurs font partie de cette « administration des migrations »: les personnes travaillant aux ambassades suisses à l'étranger, les gardes-frontières, les spécialistes asile, les personnes décidant de l'admission au marché du travail, ou encore les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'intégration. Cette liste non exhaustive témoigne aussi du caractère souvent varié des activités qui peuvent s'apparenter plus étroitement à la bureaucratie (par exemple la rédaction de rapports ou le suivi des dossiers) ou qui se passent plus sur le terrain.

La marge de manœuvre est une caractéristique du travail des agents de terrain, mais ces actions ont lieu dans

un contexte légal, politique, social et organisationnel qui contribue à façonner la manière dont une personne fait usage de son pouvoir discrétionnaire et interprète les règles. Si, par exemple, au sein d'un office une grande importance est accordée au nombre de décisions rendues, cela va influencer sur la manière dont une employée approfondit ou pas des aspects peu clairs (Lipsky 2010 ; Miaz 2017). De même, les contacts, réels ou anticipés, avec d'autres acteurs peuvent jouer un rôle pour la prise de décision d'un bureaucrate. Le rôle des tribunaux est à ce sujet à souligner (Achermann 2008 ; Miaz 2017), de même que celui des acteurs de la société civile (Eule 2014 ; Lahusen et Schneider 2017).

Contrairement à l'image dépersonnalisée des bureaucraties et des personnes y travaillant, les recherches récentes nous apprennent que l'aspect humain est fondamental pour la compréhension du fonctionnement des administrations et de leur rôle de faiseurs de politiques. Les fonctionnaires sont tout autant des sujets individuels avec des caractéristiques, des émotions et des histoires que les personnes étrangères avec lesquelles ils interagissent. Ce constat banal d'un point de vue sociologique a pourtant des implications importantes. Du côté des membres des administrations, cela nous rend attentifs à la diversité de leurs profils, parcours, qualifications, motivations, rapports au rôle, etc. (Eule 2014 ; Miaz 2017). De plus, ces caractéristiques jouent un rôle dans leur travail quotidien, notamment à travers leur pouvoir d'appréciation. En raison de cette marge prévue par la loi, les bureaucrates peuvent, et souvent doivent, faire recours à des interprétations subjectives et à leurs expériences. Cela influe sur leur manière de poser des questions et de pondérer des éléments, sur leur posture vis-à-vis de quelqu'un, et donc sur des décisions et des actes qui *in fine* constituent ce qu'est la politique migratoire en pratique. C'est par exemple le cas quand une employée du guichet d'un service communal des habitants recommande à un monsieur de ne pas encore déposer formellement sa demande de naturalisation, car elle estime que ses connaissances linguistiques ne correspondent pas aux exigences légales (Achermann et Gass 2003). La manière par laquelle une spécialiste asile pose ses questions et pondère les éléments dans sa prise de décision ne suit jamais un schéma donné à l'avance et implique des interprétations individuelles (Miaz 2017). De même, un employé d'un service cantonal des migrations peut décider d'accorder exceptionnellement un entretien personnel à un étranger qu'il envisage de renvoyer à la suite d'une condamnation pénale (Achermann 2008). Il s'agit toujours de situations où plusieurs possibilités d'action existent et c'est à la personne responsable – parfois en interaction avec ses collègues – de faire ces choix.

Du côté des personnes migrantes, il y a également une grande diversité de situations, de parcours, d'intérêts et de manières de faire. Même si leurs demandes peuvent être classées dans des catégories légales (asile, séjour, nationalité), chacune est liée à un individu particulier. Le travail des fonctionnaires des migrations consiste à traiter administrativement des cas spécifiques afin de les classer en des termes qui entrent dans le cadre donné par la loi – des motifs crédibles ou pas, des personnes intégrées ou non, des connaissances suffisantes ou non, des intérêts privés suffisamment importants ou pas. Si des normes, des directives et la jurisprudence orientent ce travail, il s'agit toujours d'une décision spécifique concernant un individu et prise par quelqu'un. Le travail des personnes administrant la migration est d'autant plus complexe qu'elles doivent prendre leurs décisions sur la base des informations forcément limitées et réductrices. Ces fonctionnaires sont confrontés à des fragments d'histoires de vie présentés dans des conditions particulières (telles qu'une audition d'asile ou un entretien avec une commission de naturalisation), avec des formulaires et des dossiers qui ne reflètent que la partie d'une vie qui est visible et gérée administrativement.

De plus, le type d'interaction influe sur le rapport entre les personnes et l'idée qu'un individu se fait de l'autre. On peut distinguer les interactions directes, typiquement « aux guichets » ou dans le cadre des auditions d'une part, et d'autre part des interactions indirectes ou médiatisées qui se passent par écrit. Selon la perception qu'un agent se fait d'un individu au travers d'une interaction, des facteurs tels que le genre, le statut social, l'apparence physique ou encore la manière de s'habiller peuvent jouer un rôle et vont contribuer à la construction de la réalité et des faits de ce qui devient un « cas ».

S'intéresser aux *street-level bureaucrats* implique en outre de les considérer comme des individus qui ressentent des émotions et qui sont parfois confrontés à des situations difficiles. Il n'est pas rare d'entendre des énoncés de compassion envers le comportement de certaines personnes étrangères, du type « Si j'étais à sa place, je ferais la même chose ». La reconnaissance de leur subjectivité soulève par conséquent la question de la manière dont les agents de terrain gèrent ces situations. Les recherches à ce sujet montrent différentes stratégies dont la distanciation et la déresponsabilisation sont particulièrement fréquentes (Eule 2014) – « j'exécute seulement ce qui a été décidé politiquement ». Une autre stratégie consiste à utiliser la marge de manœuvre à disposition afin de s'engager en faveur de certaines personnes dont la situation paraît particulièrement difficile et qui, aux yeux du fonctionnaire en question, mériterait un effort particulier (Miaz 2017).

Indépendamment de leur rapport au rôle et de leur motivation pour leur travail, la plupart des agents affirment, en entretien, agir « en leur âme et conscience », donc de la meilleure manière possible pour eux, dans le cadre légal et organisationnel et selon leur expérience et leur savoir empirique.

Les faiseurs de la politique migratoire

Un régime migratoire se réalise au travers des actes concrets d'une multitude d'individus qui agissent au sein, avec ou contre un cadre politico-légal, organisationnel et historique donné. Même s'ils restent souvent dans l'ombre de leurs offices, les membres des administrations de la migration sont des acteurs particulièrement importants, car leurs actions traduisent des normes abstraites en des décisions avec des effets concrets. La somme de tous ces actes définit la réalité pratique du droit et de la politique migratoire. Il semble par contre que ce pouvoir et cette responsabilité ne soient bien souvent ni voulus, ni acceptés consciemment par les fonctionnaires, ni reconnus par le public. Cet article démontre l'importance de reconnaître la portée du travail de ces femmes et de ces hommes.

- Achermann, Christin, 2008, Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz. Bern: Universität Bern / Selbstverlag.
- Achermann, Christin; Stefanie Gass, 2003, Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel. Zürich: Seismo.
- Alpes, Maybritt Jill; Alexis Spire, 2014, Dealing with Law in Migration Control. The Powers of Street-level Bureaucrats at French Consulates. In: Social & Legal Studies, 23/2: 261-274.
- Calavita, Kitty, 2016, Invitation to law and society. An Introduction to the Study of Real Law. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eule, Tobias G., 2014, Inside immigration law. Migration Management and Policy Application in Germany. Farnham: Ashgate.
- Gast, Uriel, 1997, Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933. Zürich: Chronos.
- Lahusen, Christian; Schneider, Stephanie, 2017, Asyl verwalten. Eine Einleitung. Dans: Lahusen, Christian et Stephanie Schneider (éd.), Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript, 7-24.
- Lipsky, Michael, 2010, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Miaz, Jonathan, 2017, Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015). Lausanne: Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne.
- Weber, Max, 1995, Economie et société: 1. Les catégories de la sociologie. Paris: Pocket.

Anonyme Bürokraten oder Menschen, die nach «bestem Wissen und Gewissen» handeln?

Im Gegensatz zum unpersönlichen Bild, das man sich häufig von Staatsangestellten macht, die im Schatten ihrer Ämter wahrgenommen werden, sind jene Menschen, die in Migrationsverwaltungen arbeiten, nicht nur zentrale Akteurinnen und Akteure, sondern Subjekte mit einem Gesicht. Durch ihre Arbeit «übersetzen» sie abstrakte Normen und Gesetze in Entscheide, die konkrete Auswirkungen auf das Leben anderer Personen haben.

*Der Beitrag reflektiert zum einen Theorien über Akteure der Bürokratie. Zum anderen zeigt er anhand von Beispielen auf, mit welchen Herausforderungen Angestellte in Migrationsämtern oder ähnlichen staatlichen Stellen täglich konfrontiert sind und welche zentrale Rolle sie mit ihren Entscheidungen spielen. Insbesondere zeigt sich dies bei der Ausübung des Ermessens im jeweils konkreten Einzelfall. Die in der wissenschaftlichen Literatur als **street-level bureaucrats** bezeichneten Akteure nutzen durchaus ihren Handlungsspielraum und sind somit keineswegs als anonyme Bürokraten zu sehen. Wie die Migrantinnen und Migranten, mit denen sie in Austausch stehen, sind auch sie Individuen, die – mit ihren eigenen Lebensgeschichten, Vorstellungen und Emotionen im Hintergrund – «nach bestem Wissen und Gewissen» über die Geschicke anderer Personen entscheiden. Damit bestimmen sie mit, wie Migrationspolitik und – recht praktisch zum Tragen kommen.*

CHRISTIN ACHERMANN

est professeure en migration, droit et société à l'Université de Neuchâtel. Elle travaille sur la mise en œuvre du droit des migrations et s'intéresse aux processus d'inclusion et d'exclusion qui en découlent.