

Les services d'état civil et les migrants : au croisement entre logique de service et logique de contrôle.

Rosita Fibbi, SFM

Winterthur, 30 juin 2018

1 Intro

L'invitation à intervenir à cette Assemblée a été l'occasion de considérer la problématique de l'intégration des migrants dans une perspective en partie nouvelle pour moi. Mes travaux portent le plus souvent sur les dynamiques propres aux migrants sur le plan individuel et collectif et accessoirement sur la forme et les déterminants des politiques migratoires. Pour entrer en syntonie avec vous je me suis intéressée à la manière dont ces politiques sont mises en œuvre. N'ayant pas conduit moi-même des travaux dans cette optique, je vais vous présenter une vue d'ensemble de cette problématique et des études conduites par d'autres chercheurs en Suisse.

Il m'a paru nécessaire de commencer par éclairer le contexte de l'action administrative en dessinant le cadre des politiques migratoires dans lequel cette action s'insère, à savoir les politiques de contrôle des flux et les politiques envers les migrants résidents. Cela est d'autant plus important que les services destinés à l'ensemble de la population sont de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre des politiques migratoires.

Je vais ensuite montrer comment les études politologiques analysent le rapport entre politiques publiques et action administrative en abordant la perspective spécifique des 'agents de terrain' (AT), à savoir des agents du service public, dont la tâche est d'articuler la loi universelle avec les cas individuels, afin de produire des décisions administratives.

Finalement j'en viendrai aux travaux réalisés en Suisse sur les services d'état civil. Suivant une approche socio-anthropologique, ils illustrent les logiques à l'œuvre à l'intérieur de la marge d'appréciation dont disposent les agents de terrain dans leur travail.

J'emprunte dans cet exposé la posture non pas d'une évaluatrice mais celle d'une observatrice. Mon objectif ici n'est pas de dire comment les choses devraient être ; je vise plutôt à relier des éléments épars pour broser un tableau large du champ dans lequel les AT interviennent quotidiennement et que vous connaissez en profondeur.

Ma réflexion aboutit à la conclusion que les tensions ressenties à l'intérieur des offices d'état civil dans leurs interactions avec les 'usagers' sont l'écho du report sur le registre quotidien de l'action administrative des contradictions entre l'objectif politique d'intégration d'une part et celui de filtrage des flux d'autre part.

Penchons-nous d'abord sur les politiques migratoires et leurs évolutions récentes. On distinguera – comme habituellement dans la littérature en matière – entre politiques de contrôle de l'accès au territoire et au statut juridique reconnu, d'une part, et politiques à l'égard des résidents, d'autre part. Nous verrons comment aujourd'hui la mise en œuvre des politiques migratoires passe plus qu'auparavant par l'administration publique générale pour des tâches attribuées à des services spécifiques aux migrants.

2 L'administration au centre des politiques migratoires de contrôle

Dans l'ère de la globalisation, les migrations sont devenues de plus en plus visibles : alors que la proportion de personnes ne vivant pas dans le pays où elles sont nées reste grosso modo stable, tous les pays se trouvent désormais impliqués dans des mouvements migratoires qui les connectent à des pays avec lesquels ils n'avaient aucun lien historique (les Tamouls en Suisse, les Haïtiens au Canada, les Roumains au Portugal, les Polonais en Ecosse). L'arrivée de ces groupes largement inconnus auparavant a accru la visibilité des migrations. De là naît aussi le sentiment que les Etats n'avaient plus la situation sous contrôle, alimenté aussi par le constat d'un écart entre les politiques restrictives adoptées par des très nombreux pays et l'ampleur des mouvements observés (Cornelius et al. 2004).

Les Etats exercent un contrôle certain sur les flux migratoires ; toutefois, en réaction aux pressions de leurs environnements économiques et politiques tant externes qu'internes, les Etats ont adopté des lois inaugurant des nouvelles formes de politique de contrôle. Ils ont choisi un mix particulier de mesures que l'on pourrait qualifier de « contrôle à distance ». Des politologues parlent à ce propos d'un triple mouvement de *shifting up, out and down* (Lahav and Guiraudon 2006). Le *shifting up* indique les coopérations internationales, comme celles développées dans le cadre de l'UE, p.ex., la politique des visas. Le *shifting out* indique l'implication des privés dans le contrôle des entrées, comme c'est le cas pour les sanctions auxquelles s'exposent les compagnies aériennes qui transportent des voyageurs sans papiers en règle, agissant comme des « shérifs adjoints » (Torpey 1998, p.5)

Le *shifting down* indique la délégation des tâches de contrôle à d'autres échelons administratifs non étatiques, à l'intérieur du territoire. Cela veut dire que les contrôles de l'immigration ne sont plus confiés aux gardiens des frontières extérieures mais ils sont confiés à des acteurs à l'intérieur du pays, à l'administration publique en général et à l'administration des prestations sociales en particulier (Van der Leun 2006). L'exemple le plus éclatant de nouvelles formes prises par le contrôle à distance est l'accord de Schengen (Jacot-Descombes and Wendt 2013). Conclu en 1985, il favorise la libre circulation sur le continent, en supprimant les contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures à l'UE (et aux pays associés à l'accord, comme la Norvège et la Suisse). En compensation, les frontières extérieures de l'espace Schengen ont été affirmées, et la coopération transfrontalière des autorités policières a aussi été renforcée avec un système de recherches informatisé commun, soit le Système d'Information Schengen (SIS).

Les Etats monopolisent les moyens légitimes de circulation (Torpey 2006) par le contrôle de la nationalité. La multiplicité des appartenances transnationales, tant célébrée au tournant du millénaire, a fait place à un retour en force de la distinction entre national et étranger, notamment après 9/11. L'importance persistante de la nationalité surtout dans l'ère de la globalisation induit à parler de cet attribut comme d'un privilège acquis à la naissance. Le hasard du lieu/de la famille de naissance détermine les chances de vie : celles-ci varient fortement d'un pays à l'autre, indépendamment de l'action individuelle, de sorte que les disparités entre individus sont structurelles et systémiques car elles sont le reflet de la hiérarchie entre pays.

Les lois attribuant l'appartenance politique en fonction de la naissance régissent ainsi la distribution des conditions de vie et les opportunités à l'échelle globale. La transmission de la nationalité comporte le passage d'une génération à l'autre de la sécurité et des

opportunités découlant de l'appartenance à une société stable, prospère et régie selon les principes de l'état de droit. Dans un monde où la nationalité représente un des vecteurs majeurs d'inégalité, les chances de vie sont attribuées au rude jeu de la loterie de la naissance (« birthright lottery » (Shachar 2009). Le développement de la présence des sans-papiers dans les sociétés prospères du nord économique est à lire à la lumière de cette inégalité articulant chances de vie et loterie de la naissance.

Justement à cause de ce lien entre chances de vie et loterie de la naissance, on peut penser que les politiques restrictives en matière de migration basées sur la régulation quantitative du nombre d'immigrés visent à la limitation qualitative des personnes ayant des droits égaux dans les sociétés prospères du nord économique avec comme conséquence l'apparition sur le territoire des personnes aux droits restreints (De Genova 2002).

Que retenir de ces considérations pour notre propos ? L'administration interne au pays est aujourd'hui appelée à contribuer à la mise en œuvre de la politique de contrôle des frontières externes, via la gestion de l'accès au statut juridique stable dont découlent les plus ou moins grandes chances de vie.

3 L'administration dans la mise en œuvre des politiques d'intégration - l'ouverture des institutions

Considérons maintenant l'autre volet des politiques migratoires, celui relatif aux politiques à l'égard des résidents étrangers. La gamme des finalités de l'action envers les résidents peut varier à 180°, allant de l'exclusion (comme dans les cas des personnes que l'on expulse) à l'inclusion (comme c'est désormais le cas depuis le lancement d'une politique fédérale d'intégration en Suisse au tournant du siècle.

La politique d'intégration emprunte deux chemins : le soutien aux migrants dans leur parcours d'acquisition de compétences culturelles sociales et économiques leur garantissant des chances de vie meilleures trouve un complément indispensable dans une politique d'ouverture des structures de la société d'accueil. Si le premier volet s'adresse aux migrants, le deuxième s'adresse à la société d'immigration et à ses structures. Remettant en cause la traditionnelle vision déficitaire des migrants à visée assimilationniste, une nouvelle approche orientée aux ressources et au potentiel des migrants, visant l'intégration de la société toute entière s'affirme autour des années 90-2000.

En conséquence la tâche de l'intégration incombe aussi bien aux migrants qu'à la société d'immigration. Ses « structures ordinaires » - l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et les institutions de sécurité sociale et du domaine de la santé - conçues pour desservir l'ensemble de la société sont ainsi appelées à une plus grande flexibilité, afin de répondre aux exigences d'une population diverse. Cela revient à éliminer les barrières d'accès à ces services, à traiter les questions d'acceptation des immigrés de la part la société d'accueil, à favoriser la sensibilisation interculturelle, à améliorer la communication avec, p.ex., des services d'interprétariat communautaire ou les publications en plusieurs langues, voire à mettre en place des stratégies de lutte contre les discriminations (Filsinger 2018 Gaitanides 2011).

Cette approche trouve sa consécration formelle en Suisse en 2007 dans l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) qui à l'art.2 al. 3 dit : « L'intégration vise à établir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans la société suisse ». L'intégration passe aussi par la consolidation du statut juridique des étrangers, par la promotion de la compréhension réciproque entre Suisses et immigrés, l'élimination de peurs et préjugés ainsi que la

suppression des inégalités. La population étrangère est désormais considérée comme un « enrichissement pour notre société », désormais plurielle.

Le nouveau concept d'intégration des migrants contribue à alimenter la perspective plus large connue sous l'étiquette d'ouverture des institutions à la diversité : on entend par là un processus qui vise à garantir un accès équitable aux services de l'administration pour tous, indépendamment du sexe, de la nationalité, de l'appartenance culturelle ou ethnique, de l'orientation sexuelle, du statut socio-économique, de la langue, de l'âge, du mode de vie ou de la présence d'un handicap (SLR 2017)¹. Avec cette conception, l'Etat désigne sa sphère étatique comme un des terrains sur lesquels se joue l'intégration (Pineiro et al. 2019 (à paraître)). L'Etat s'adresse à l'ensemble des habitants, dans la traditionnelle logique de l'unité dans la diversité qui, désormais, englobe aussi les résidents étrangers. Ceci comporte une atténuation voire un effacement des différences entre nationaux et étrangers, traditionnellement très saillantes dans l'espace des Etats-nations.

L'approche de l'ouverture des institutions à la diversité comporte la prise en compte de la relation entre administration publique et sa clientèle sous deux angles différents : comme prestataire de service et comme employeur. C'est la première qui est prioritaire en Suisse : l'administration publique s'adresse à une clientèle qu'elle ne distingue plus selon les appartenances nationales ou ethniques de sorte que la figure de l'étranger s'estompe au profit d'autres axes de différenciation tel que l'âge, le sexe, le milieu social ou les besoins de santé. En revanche, le volet de cette approche qui engage l'administration en tant d'employeur dans le but d'avoir un personnel aussi diversifié que la population, connu sous la notion de « bureaucratie représentative », n'a pratiquement pas cours, à ce jour, en Suisse.

Que retenir de ces considérations pour notre propos ? En tant que structure ordinaire, l'administration est appelée à contribuer à la politique d'intégration comme prestataire égalitaire de services envers un public, en prenant acte de sa diversité. L'impératif démocratique pour l'action administrative s'en trouve renforcé.

Nous avons montré jusqu'ici l'implication grandissante de l'administration ordinaire dans la concrétisation des politiques spécifiques à la migration ; il convient maintenant d'éclairer plus en général la relation entre politiques publiques et administration.

4 Le rapport entre politiques publiques et administration

L'administration a la tâche de donner exécution aux lois, à savoir d'appliquer les règles démocratiquement définies dans la vie de tous les jours. A l'intérieur de l'administration au service du public, justement appelée fonction publique, on peut distinguer les hauts fonctionnaires, qui interagissent avec les décideurs politiques, les fonctionnaires intermédiaires, qui organisent et supervisent le travail interne à l'administration (Probst 2011b) et des 'agents de terrain' (AT) qui interagissent essentiellement avec les usagers. Nous nous intéressons ici principalement à ceux derniers. Il s'agit d'agents de la fonction publique tels que les enseignants, les agents de santé, les travailleurs sociaux, les juges, la police. Ils fournissent les avantages et les sanctions directement à la population. Leur action

¹ L'ouverture interculturelle des institutions constitue un des piliers des politiques. Les Programmes d'intégration cantonaux (PIC) favorisent des mesures de gestion de la diversité sociale et de lutte contre la discrimination et contribuent ainsi à ancrer la culture d'ouverture dans le fonctionnement de l'administration publique.

est caractérisée une relative autonomie par rapport à leur hiérarchie et par un certain pouvoir décisionnel discrétionnaire.

En général les AT considèrent leur travail comme essentiellement opérationnel voire technique, bien loin des politiques publiques, alors qu'ils sont au centre de la mise en œuvre de ces politiques. Une loi n'est qu'un papier tant qu'elle n'est pas mise en œuvre ; la plupart des citoyens ne connaissent pas les textes mais la manière dont les AT la concrétisent, en fournissant des services ou en appliquant les règles. En mettant en relief leur importance, le politologue à l'origine de la réflexion sur les AT, Michael Lipsky (1980) renverse la conception classique du processus de décision politique et fait des AT qui interagissent directement avec le public des véritables acteurs politiques. A travers leurs interactions avec les citoyens, faisant usage du pouvoir de discrétion inhérent à leur fonction, ils ont la capacité de donner forme concrète aux politiques publiques, influençant directement la vie des citoyens.

La nouvelle conceptualisation des AT en acteurs politique comporte que leurs pratiques peuvent diverger des politiques établies (May and Winter 2009: 453) influençant de manière variable le degré de conformité de leur mise en œuvre des politiques établies. Pour comprendre l'écart souvent observé entre les textes et les pratiques effectives, les chercheurs s'intéressent à la manière dont travaillent les AT. Ils constatent que dans l'accomplissement de leur travail, les AT recourent à des mécanismes d'adaptation spécifiques en exploitant la marge d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions. Ils appréhendent les usagers par le biais de catégories d'usage qui réduisent la multiplicité des situations individuelles à un nombre limité de cas type pour lesquels ils peuvent utiliser des protocoles standard de traitement (*stereotyping*). Pour faire face au décalage entre les sollicitations de leurs services et les ressources souvent limitées dont ils disposent et contenir la demande du service, ils limitent l'information sur les services, prolongent les délais, font attendre, multiplient les barrières à l'accès, imposent des coûts psychologiques aux usagers. Ils redéfinissent leurs tâches pour se concentrer sur un nombre limité d'usagers, de cas, de solutions. Ils sélectionnent les usagers qui ont des meilleurs chances de succès – par exemple, dans l'accès aux mesures de réinsertion professionnelle – de manière à atteindre les objectifs fixés par les dirigeants administratifs (*creaming*). Ces stratégies d'adaptation sont, certes, fonctionnelles pour rendre le travail sur le terrain gérable mais peuvent induire une distorsion des politiques publiques, d'où l'intérêt de contenir le recours à ces comportements.

Nombre de recherches sur les AT portent plus spécifiquement sur les services sociaux ; toutefois des études plus récentes montrent que leurs observations quant à leur recours aux stratégies d'adaptation sont tout aussi valables dans les administrations en charge des politiques de type réglementaire, comme par ex. la politique d'aménagement du territoire (Winter 2002).

Plusieurs facteurs influencent le comportement des AT quant à l'usage des marges d'appréciation. Certains chercheurs observent qu'il varie selon le profil professionnel des AT qui peuvent différer d'une administration à l'autre (Probst 2011a), d'autres s'attachent à analyser l'influence des équilibres politiques locaux (Ellermann 2006) : les choix des politiciens locaux peuvent différer des options choisies au niveau national laissant ainsi une marge plus grande ou restreinte aux AT et donnant lieu à des disparités entre une région, une ville et une autre, à l'instar de ce qu'on observe dans un contexte fédéraliste. Le plus souvent, cette influence n'est pas directe : elle s'exerce par le biais du type de contrôle exercé par les fonctionnaires intermédiaires (Probst 2012) ou par l'octroi plus ou moins généreux de moyens (par exemple, la dotation en personnel) (Winter 2002).

D'autres travaux montrent comment les conditions de travail ont un impact sur la variabilité de la mise en œuvre des politiques publiques : plus que ou le contrôle exercé par les supérieurs, c'est la perception qu'ont les AT de l'adéquation (ou non) entre effectifs du personnel et charge de travail et de la qualité du soutien professionnel à réduire la probabilité de mise en œuvre des stratégies d'adaptation. D'autres recherches encore expliquent la variabilité de la mise en œuvre par les attitudes des AT : leur manière de travailler est inspirée moins par leurs options idéologiques que par le degré auquel ils **adhèrent aux objectifs poursuivis** par les politiques publiques. Décisives s'avèrent notamment les **attitudes envers les groupes-cibles** de la politique et le fait que ces attitudes sont **partagées et renforcées par les collègues** (Winter 2002).

Lorsque les AT ont des attitudes d'aversion envers le comportement et les motivations des groupes cibles, ils développent alors une attitude cynique à l'égard des usagers. Les AT peuvent avoir en revanche des attitudes de tolérance considérant comment ces groupes devraient être traités : dans les deux cas, ces attitudes risquent d'accroître le recours à des comportements d'adaptation. Les attitudes des AT sont le facteur le plus étroitement associé au recours à des stratégies d'adaptation – interférant avec les objectifs poursuivis par les politiques publiques.

Les politologues observent que la possibilité de 'jouer' avec les règles, d'aménager et faire usage des marges de manœuvre grâce au pouvoir discrétionnaire, existe dans tout système bureaucratique, même le plus hiérarchique (Dubois 2012), et dans tout type d'administration. Sur le plan juridique on distingue entre une « administration de prestation » – fournissant des services à la population – et une « administration de restriction », dont la spécificité est le fait d'avoir l'autorité d'intervenir dans la vie privée des citoyens. La question des comportements d'adaptation dans la sphère du pouvoir discrétionnaire est particulièrement cruciale dans les administrations de restriction.

Par pouvoir discrétionnaire on entend en droit « le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal. En se fondant notamment sur la sociologie wébérienne du droit qui pose que les activités sont *orientées en fonction* de règles juridiques plus que systématiquement *déterminées par elles* » (Weber, 1995, p. 11-23 cité par (Dubois 2012). Mettre en évidence la discrétion ne veut pas dire porter un jugement normatif sur son usage - que ce soit pour l'accréditer comme gage de souplesse ou pour le dénigrer comme arbitraire bureaucratique, contraire à l'égalité de traitement : analyser la marge d'appréciation est juste un outil pour comprendre la réalité concrète (Dubois 2012).

Dans un système fondé sur l'application de règles standardisée et universelles, la routine bureaucratique ne semble présenter un enjeu majeur. Par contre, elle acquiert une importance cruciale dans un système administratif qui, s'inspirant du nouveau management public², est plus attentif à la satisfaction des 'usagers' et pratique l'individualisation des politiques publiques avec l'exigence de projet individuel des bénéficiaires, leur responsabilisation. Les politiques publiques contemporaines laissent ainsi dans des nombreux cas aux AT une responsabilité croissante pour apprécier les conditions et les modalités de mise en œuvre des normes. L'importance de la marge de manœuvre est d'autant plus grande qu'elle concerne les relations directes entre agents et usagers (Dubois 2012).

² « Le nouveau management public est une nouvelle forme de gestion publique basée entre autres sur une culture du résultat et l'emprunt de pratiques et d'outils issus du privé » (Chappoz and Pupion 2012)

Que retenir de ces considérations pour notre propos ? Les AT sont des décideurs politiques car leurs pratiques quotidiennes au contact avec les usagers/clients concrétisent les orientations exprimées par les normes juridiques. Les attitudes des AT quant à leur charge de travail, aux outils à leur disposition et aux groupes cibles influencent leur comportement et le recours à des stratégies d'adaptation élargissant ou réduisant l'écart entre lignes directrices des politiques publiques et leur mise en œuvre au quotidien.

Les trois points traités jusqu'ici nous fournissent les outils pour aborder la question du rôle des AT de l'administration ordinaire dans la gestion des politiques migratoires en Suisse.

5 Les études sur les AT en Suisse

Si les recherches sur les AT se sont développées depuis les années 80, les travaux suisses sur cette thématique datent des années 2010. La dernière livraison de la revue gratuite *Terra cognita*, publiée par la Commission fédérale des migrations, parue le 13 juin dernier traite de manière extensive de la 'gestion des migrations' dans le cadre administratif.

Les offices d'état civil ont fait l'objet de diverses publications. L'office d'état civil est une administration de prestation mais en raison de sa tâche de contrôle des mariages elle est en même temps une administration de restriction ayant l'autorité d'intervenir dans la vie privée des habitants. Anne Lavanchy (Lavanchy 2013, 2014, 2015a, 2015b) a étudié les Offices d'état civil en Suisse romande. Ses recherches s'insèrent ainsi dans une vaste littérature européenne (De Hart 2014 ; Odasso 2017 ; Salcedo Robledo 2011 ; Vink et al. 2013) souvent centrée sur les mariages transnationaux, qui impliquent l'accès au territoire et à un statut juridique stable pour l'un des conjoints. Ces travaux diffèrent des études politologiques discutés jusqu'ici, intéressés aux facteurs externes influençant le comportement des AT : ses recherches portent plutôt un regard anthropologique sur l'action administrative au quotidien, reprenant la tendance à porter l'attention sur l'influence des attitudes sur l'adoption de stratégies d'adaptation par les AT. De la mise en œuvre des politiques publiques, l'intérêt se déplace vers une focalisation sur la manière dont les AT interprètent et comprennent leur rôle (Lavanchy) et les stratégies de l'ensemble des acteurs, tant des AT que des couples (Mascia and Odasso 2017).

Cet intérêt a trait à la gestion des politiques migratoires familiales suite à l'essor des familles transnationales (Parreñas 2005 ; Vuorela 2002), une conséquence de la globalisation et de la mobilité accrue des individus. Il est aussi dû aux changements de normes et notamment aux efforts de l'UE dans les années 1990 d'harmoniser les politiques migratoires familiales³ devenues un des vecteurs principaux d'accès à un statut de séjour consolidé pour les ressortissants des pays tiers. Il s'agit de lutter contre les mariages de complaisance 1997, d'affirmer le droit au regroupement familial 2003 et le droit des citoyens de l'UE et les membres de leurs familles à se déplacer et résider librement dans le territoire UE. Tout en respectant les normes européennes, les questions liées à la famille et à la migration restent fermement dans la compétence de chaque Etat, qui se dote de législations de mise en œuvre des directives. A noter que le contrôle de l'immigration familiale n'est pas une spécificité suisse ou européenne mais concerne tous les pays récepteurs d'immigration, tels les Etats-Unis, le Canada, l'Australie (D'Aoust 2012).

³ Références pour l'UE in Odasso notes 6 7 8

Les changements induits par la gestion harmonisée des politiques migratoires familiales comportent un élargissement des pouvoirs des acteurs institutionnels en charge de la prise de décision quant à l'accès au séjour pour raisons familiales. Dans l'impossibilité de contrôler tout le monde, l'appareil étatique se concentre sur les groupes perçus comme « à risque » principalement sur la base de leur trajectoire migratoire et leur statut économique.

La Suisse est également impliquée dans ce changement, en vertu des accords bilatéraux qui fixent notamment les conditions du regroupement familial. L'art. 97 du Code civil a attribué aux officiers d'état civil des nouvelles tâches depuis le 1^{er} janvier 2008 : l'obligation de débusquer les 'faux mariages' en amenant des preuves légales⁴.

Les officiers d'état civil vivent au quotidien la tension entre deux logiques différentes. : la parité de traitement démocratique d'un côté et l'exclusion nationale de l'autre. La mission universelle des offices d'état civil se conforme au principe de l'égalité de traitement qui est la marque de la démocratie. L'enregistrement des naissances et des décès – donc des 'événements naturels' – illustre bien cette dimension universelle. En même temps ces offices sont investis de la tâche d'exclure des étrangers, dans le but de protéger le pays des étrangers qui abuseraient notamment du mariage pour avoir accès au territoire et à la nationalité.

Dans ses travaux basés sur l'observation participante et des entretiens dans les offices d'état civil des cantons francophones, Anne Lavanchy se penche plus particulièrement sur la manière dont les AT accomplissent cette tâche nouvelle, qu'ils ressentent comme étrangère à leur travail bureaucratique, sur la manière dont se prennent les décisions administratives, sur les moyens utilisés dans la mise en œuvre et sur la manière de légitimer les interprétations. Il n'est pas aisé de résumer la richesse de ses travaux en quelques phrases. Je retiendrai ici pour notre propos trois points majeurs.

Les ressorts du *gatekeeping*

La focalisation de l'action administrative sur des couples dits 'binationaux' ne tient pas seulement à ce processus de *shift down* décrit par les politologues, qui attribue désormais à l'ensemble de l'administration publique la tâche de participer au contrôle des flux, ainsi que de contribuer à l'intégration. Lavanchy souligne qu'à travers la figure de l'étranger – associée à l'abus, à la criminalité – l'administration a un rôle dans la reproduction de la nation. La nation est une communauté qui se distingue par le fait que ses membres ne se connaissent, n'interagissent pas entre eux et pourtant ils partagent le sentiment d'être une communauté : pour cette raison elle a été qualifiée d'imaginaire (Anderson 1983).

Le 'nous' national se construit et 'se soude' par opposition à 'eux' les étrangers. En Suisse, la notion d'*Überfremdung*⁵, qui connut son premier temps fort dans la période suivant la WWI, fait des étrangers une source de danger pour la nation, structure les discours politiques et sociaux notamment et façonne le corps national idéalisé. Lavanchy (2013) considère le contrôle des mariages 'binationaux' comme relevant de la reproduction du 'nous' national

⁴ Dans le CC, dès les articles 97ss il y a les dispositions relevant de la procédure préparatoire au mariage ; l'article 97a a été introduit afin de lutter contre le « mariage blanc ». Il y a quelques critères en plus qui complètent les dispositions fédérales du CC dans l'Ordonnance sur l'état civil (OEC) ; ce sont les articles 62ss.

⁵ Les moments forts de l'*Überfremdung* sont l'entre-deux-guerres (1918-1939) et les années 1965-77. <https://www.swissjews.ch/fr/en-savoir-plus/factsheets/entre-deux-guerres-1918-1939-lueberfremdung-une-doctrine-antisemite-suisse/>

et de la protection de la nation. L'état civil rend visible le continuum entre appartenances familiales et nationales.

En outre, les pratiques institutionnelles régulant les unions légales 'mixtes' - souligne Lavanchy - offrent un accès différencié aux ressources publiques et aux droits, qui ancrent la supériorité des Blancs dans leurs privilèges matériels ; de ce fait, elles reproduisent un ordre social racialisé (Lavanchy 2015a). Certes, la société et les institutions suisses, contrairement à d'autres pays européens, se caractérisent par une absence de références explicites à des catégories raciales. Mais la crainte du déséquilibre entre "étrangers" et "nationaux", exprimée par le concept de *Überfremdung*, fonctionne un peu comme le concept de race en ce sens qu'il marque l'altérité. Lavanchy fait valoir que la nationalité n'est que la forme acceptable de représentations racialisées de l'altérité. Les observations de terrain montrent en effet que les efforts d'identifier les faux couples s'articulent autour des représentations de la **mixité** mélangeant apparence physique et nationalité et qu'ils se concentrent essentiellement sur les ressortissants des pays tiers. Le contrôle des mariages fait partie en effet de l'harmonisation des politiques migratoires familiales en Europe et du contrôle des flux en provenance des pays tiers.

Les officiers d'état civil – pourrions-nous ajouter – sont ainsi confrontés à des injonctions paradoxales. Comme acteurs de la politique d'intégration, ses agents sont invités à accueillir la diversité et à promouvoir l'égalité de tous indépendamment des origines (approche intégrée de l'égalité ou *mainstreaming*⁶). Comme acteurs de la politique de contrôle des flux, ils représentent une autorité ciblant son action sur des individus ou des groupes d'individus en fonction de leur origine ethnique, nationale ou religieuse, réelle ou perçue (*profiling*⁷). Les AT des offices d'état civil se trouvent ainsi pris en tenaille entre *mainstreaming* et *profiling*, pourrait-on dire en utilisant des termes un peu jargonnant.

Des représentations normatives

Les officiers d'état civil doivent d'une part établir l'identité des personnes et d'autre part juger de la relation entre les deux personnes. En accomplissant cette deuxième tâche, nombre d'officiers d'état civil s'écartent de la simple détermination de l'existence de la relation pour juger de la qualité de la relation (s'il s'agit d'un 'bon match' entre deux partenaires ou non) ainsi que de ses chances de succès. Ils mettent ainsi à contribution leurs représentations des couples, de l'amour altruiste, étranger à toute forme d'intérêt rationnel (Lavanchy 2013: 71), bref, de l'amour romantique (Lavanchy 2015a).

« Les motivations pour le mariage – amour vs intérêt – sont considérés antithétiques, comme c'est le cas dans la représentation de l'amour romantique. Les questions aux auditions laissent apparaître une conception normative de l'amour, désintéressé et altruiste renvoyant à une vision du couple qui ne tient pas compte des contraintes sociales dans lesquelles vivent les couples de personnes avec un statut précaire, récemment arrivées » (Lavanchy 2013).

⁶ https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming

⁷ Le profilage racial désigne le comportement discriminatoire d'une autorité, en particulier la police, à l'égard d'un individu ou d'un groupe d'individus en fonction de son origine ethnique, nationale ou religieuse, réelle ou perçue

La référence à l'amour romantique cache la violence structurelle (Lavanchy 2013: 72) exercée par les officiers d'état civil à l'égard de ceux qui demandent à bénéficier de leur droit au regroupement familial. Pour convaincre les officiers d'état civil, les couples doivent « mettre en mots et en actes leur relation selon les schémas normatifs » (Lavanchy 2013: 72) propres aux AT⁸. L'action de contrôle des mariages s'exerce à l'égard des étrangers, ressortissants des pays tiers, même si les effets de restrictions éventuellement opérées affectent ainsi les intérêts aussi bien des citoyens 'd'origine' que de ceux qui 'ont des origines' (Salcedo Robledo 2011). Les couples mono-nationaux échappent à ce screening intrusif non pas à cause de la qualité romantique de leur amour mais de l'absence de mixité, par la ressemblance des partenaires.

Au croisement entre **intimité et espace public**, les AT doivent assumer des tâches autres que celles statutaires de gestion des bases informatisées, connaissance des articles de loi et de la procédure administrative, pour aller sonder les cœurs, les sentiments⁹. Ces tâches prennent un sens aux yeux des AT qu'ils se voient investis d'une mission de protection des personnes ou des valeurs mises en danger par des étrangers abusifs : « je pense que je dois protéger la nation. Je ne suis pas contre les autres nations, mais il est important de ne pas brader la nation en acceptant des mariages de papiers » dit un AT interrogé par Lavanchy (Dominique in Lavanchy, Glimpses 2015 : 286).

L'importance des représentations normatives sous-jacentes à la pratique administrative quotidienne des autorisations de mariages 'mixtes' apparaît aussi dans les travaux d'autres chercheurs. Le mariage d'un enfant de migrants établi voir naturalisé en Suisse avec un compatriote du pays d'origine est compris souvent dans la logique administrative comme un défaut d'intégration, comme une fermeture communautaire. Moret, qui mène actuellement une étude en Suisse pour comprendre les ressorts de ces choix (Moret 2017), en rend compte en mettant en avant les enjeux liés au genre. Le choix d'un conjoint ayant grandi au pays d'origine est observé notamment chez des femmes ayant grandi en Suisse et ayant atteint un niveau élevé de formation. Elles sont à la recherche d'un partenaire disposant d'un niveau de formation élevé qu'elles peinent à trouver à l'intérieur de leur 'communauté d'origine' installée en Suisse. Elles consolident ainsi leur parcours de mobilité sociale, elles créent des conditions favorables à l'établissement de rapports paritaires dans le couple tout en se réduisant l'influence d'une belle-famille éloignée géographiquement. La logique sous-jacente à ces mariages dévoilée par Moret, dont les conclusions rejoignent celles de travaux analogues dans d'autres pays (Timmerman 2006), est une logique de genre, à l'occurrence celle de la recherche de l'égalité et de l'affirmation individuelle des femmes. Une lecture de ces pratiques en termes de défaut d'intégration, tributaire d'une vision normative de l'intégration, qui aurait pourtant cours dans les offices d'état civil, s'avère en décalage par rapport à la réalité.

La gestion des affects

Comme officiers d'état civil les AT appliquent la loi et interagissent avec le public : ils se trouvent au croisement entre la logique administrative bureaucratique froide et une foule

⁸ « Love is a necessary script, but making it visible is not necessary for all couples in a similar way (...) Registrars are gatekeepers of legal unions as well as the nation and its moral values (Lavanchy 2015b: 67).

⁹ Ce travail comporte l'obligation d'un examen des sentiments – à l'occurrence, l'amour – dans le monde rationnel de l'administration.

De plus ce travail est ingrat, car parfois il y a remise en doute publique des refus de mariages (juges, média, politiciens) et de l'autorité de l'Etat dont ils sont investis les AT.

d'émotions chaudes (Lavanchy 2014). Des nombreux éléments contextuels rendent ce domaine administratif particulièrement chargé émotionnellement, alors qu'il l'est déjà à cause de la politisation de la migration en général et de la migration de mariage en particulier.

Les émotions et les affects jouent un rôle actif dans la production et reproduction des communautés imaginées : en faisant appel à des références communes, ils créent des liens et des appartenances collectives. Ils produisent ainsi des frontières inclusives dont le revers de la médaille est des politiques d'exclusion (Ahmed 2013).

Lavanchy relève que les AT disent avoir recours à leurs sentiments, leurs impressions : « la connaissance de la nature humaine », « le sixième sens », « le bon sens », sont des compétences mobilisées par les officiers d'état civil dans la routine quotidienne, que l'anthropologue englobe sous le terme d'« affects » (Lavanchy 2012) . Cela comprend aussi des émotions générées par la relation de guichet telles que la colère, l'exaspération, la sensation d'être ridiculisé ou moqué, l'identification, l'empathie. Les affects deviennent ainsi une ressource très importante dans leur travail quotidien. Ils sont d'autant plus forts qu'ils découlent d'un savoir pratique, élaboré collectivement entre collègues.

On pourrait poursuivre les considérations de Lavanchy en ajoutant que lorsque les faits ne sont pas clairement établis, il devient impossible d'appliquer la loi. Les affects interviennent alors comme instrument décisif pour juger de la véracité des dires des 'clients'. Les AT développent et transmettent une connaissance pratique sur comment il convient d'interagir avec les étrangers. Ce savoir, sorte de 'tradition orale' (Eule 2013), apprise sur le tas et transmise entre collègues, concerne le plus souvent les difficultés de communication interculturelle et l'interprétation des manifestations émotionnelles. Cette connaissance est censée aider à distinguer les vraies émotions des fausses. Elle est considérée comme une vérité car renforcées par la croyance qu'elles sont enracinées dans une pratique collective et qu'elles ne sont pas des préjugés. En conséquence catégoriser les clients selon ces idées est devenu une routine réputée nécessaire au fonctionnement rapide et sans heurts de l'institution. Cette connaissance partagée contribue à construire l'altérité des immigrés dans l'opposition entre 'nous', les rationnels, et 'eux', les irrationnels, les trompeurs.

6 Conclusions

Les structures administratives ordinaires sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle important dans la mise en œuvre des politiques migratoires, qu'elles relèvent du contrôle de l'accès au territoire et aux statuts ou de la politique d'intégration. Nombreux sont les travaux sur la manière dont l'administration et en particulier les AT s'acquittent de cette tâche.

Les études politologiques sur les AT avancent la thèse que la mise en œuvre au quotidien des politiques publiques s'écarte à des degrés divers des objectifs officiels à cause d'une application 'défaillante', d'un usage impropre de la marge d'appréciation inhérente à la tâche administrative. On peut se demander toutefois si les tensions dans la mise en œuvre ne découlent plutôt des 'contradictions' quant aux objectifs poursuivis au niveau politique. Les AT sont appelés à une sorte un exercice d'équilibrisme entre, d'une part, le respect du droit à la vie de famille et au regroupement familial, à la fois droit fondamental et vecteur clé de l'intégration et, d'autre part, le rôle qui leur est assigné dans le contrôle des flux. Les agents de terrain sont placés dans la situation de devoir arbitrer entre ces deux objectifs, de traiter 'techniquement' ce qui est (tendanciellement) contradictoire politiquement, pris en tenaille entre *mainstreaming* et *profiling*.

Les études socio-anthropologiques sur les offices d'état civil suisses montrent que l'usage par les AT des marges de manœuvre propres à l'action administrative est le reflet des attitudes envers les groupes cibles, dans notre cas notamment les ressortissants des pays tiers, au gré d'une altérité cimentée sur les plans politique et culturel. Ces attitudes sont d'autant plus déterminantes qu'elles sont le fruit d'une élaboration collective et sont partagées par les collègues. L'usage de marge d'appréciation dépend aussi du degré d'adhésion des AT à la mission implicitement leur assignée de 'protéger' ainsi 'la nation' en évitant les abus.

Les tensions dont font état les AT des offices d'état civil dans leurs interactions avec les 'usagers' sont l'écho du report sur le registre quotidien de l'action administrative des contradictions politiques entre l'objectif politique d'intégration d'une part et celui de filtrage des flux d'autre part.

7 Références bibliographiques

- Ahmed, Sara (2013). *The cultural politics of emotion*. Routledge.
- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London.
- Chappoz, Yves and Pierre-Charles Pupion (2012). "Le New Public Management." *Gestion et management public*, 1/2(2): 1-3.
- Cornelius, Wayne A. et al., eds. (2004). *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford University Press.
- D'Aoust, Anne-Marie (2012). "Les couples mixtes sous haute surveillance." *Plein droit*, (4): 15-18.
- De Genova, Nicholas P (2002). "Migrant "illegality" and deportability in everyday life." *Annual review of anthropology*, 31(1): 419-447.
- De Hart, Betty (2014). *Unlikely couples: regulating mixed sex and marriage from the Dutch colonies to European migration law*. Wolf Legal Publishers (WLP).
- Dubois, Vincent (2012). "Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France." 10.
- Ellermann, Antje (2006). "Street-level democracy: How immigration bureaucrats manage public opposition." *West European Politics*, 29: 293-309.
- Jacot-Descombes, Caroline and Karin Wendt (2013). "Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse." *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19: 194.
- Lahav, Gallya and Virginie Guiraudon (2006). "Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes." *West European Politics*, 29: 201-223.
- Lavanchy, Anne (2012). Quand le mariage devient affaire d'affects. Rencontres scientifiques MAPS Université de Neuchâtel.
- Lavanchy, Anne (2013). "L'amour aux services de l'état civil : régulations institutionnelles de l'intimité et fabrique de la ressemblance nationale en Suisse." *Migrations Société*: 61-77.
- Lavanchy, Anne (2014). "Die Gefühlswelt des Gesetzes - Die kritische Umsetzung von eherechtlichen Vorschriften im Zivilstandsamt", in Schwenzer, Ingeborg, Andrea Büchler and Michelle Cottier (eds.) *La pratique du droit de la famille*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Lavanchy, Anne (2015a). "Glimpses into the Hearts of Whiteness", in Purtschert, Patricia and Harald Fischer-Tiné (eds.) *Colonial Switzerland. Rethinking Colonialism from the Margins*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, London, p. 278-295.
- Lavanchy, Anne (2015b). "'The Wedding Ceremony Binds the Spouses in Marital Union.' Material and Immaterial Flows in the Production of Spouses' Relatedness." *Sociologus*, 65: 55-77.

- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mascia, Carla and Laura Odasso (2017). "Le contrôle du mariage binational en Belgique: les règles du jeu." *Revue de l'Institut de Sociologie*, (1-4): 47-68.
- May, Peter J. and Søren C. Winter (2009). "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 453-476.
- Moret, Joëlle (2017). "Une réalité transnationale complexe." *Terra Cognita*, 31: 24-27.
- Odasso, Laura (2017). "Migration, amour et Etat : un ménage à trois?" *Revue de l'Institut de Sociologie*, (1-4): 235.
- Parreñas, Rhacel Salazar (2005). "Long distance intimacy: class, gender and intergenerational relations between mothers and children in Filipino transnational families." *Global Networks*, 5(4): 317 - 336.
- Pineiro, Esteban, Martina Koch and Nathalie Pasche (2019 (à paraître)). Die eingreifende Street-Level Bureaucracy at Work. Un/Doing ethnicity in einem Polizeidienst und einem Jugendamt. Zürich, Seismo.
- Probst, Johanna (2011a). "Entre faits et fiction : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France." *Cultures & Conflits*: 63-80.
- Probst, Johanna (2011b). "L'asile de deux côtés du Rhin." *Plein droit*: 31-34.
- Probst, Johanna (2012). *Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française*. Strasbourg.
- Salcedo Robledo, Manuela (2011). "Bleu, blanc, gris... la couleur des mariages. Altérisation et tactiques de résistance des couples binationaux en France." *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (13).
- Shachar, Ayelet (2009). *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Timmerman, Christiane (2006). "Gender dynamics in the context of Turkish marriage migration: the case of Belgium." *Turkish Studies*, 7(1): 125-143.
- Van der Leun, Joanne (2006). "Excluding illegal migrants in the Netherlands: Between national policies and local implementation." *West European Politics*, 29(2): 310-326.
- Vink, Maarten et al. (2013). "European integration, consensus politics and family migration policy in Belgium and the Netherlands", in *European integration and consensus politics in the Low Countries*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Vuorela, Ulla (2002). "Transnational Families: Imagined and Real Communities", in Bryceson, Deborah F. and Ulla Vuorela (eds.) *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*. Oxford: Berg.
- Winter, Søren C. (2002). "Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies." *In Social and Regulatory Policies*.