



HAL
open science

Pour une poignée de régularisations

Mathilde Pette

► **To cite this version:**

| Mathilde Pette. Pour une poignée de régularisations. Plein Droit, 2020. hal-03133594

HAL Id: hal-03133594

<https://hal-univ-perp.archives-ouvertes.fr/hal-03133594>

Submitted on 1 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour une poignée de régularisations

Mathilde Pette, sociologue, maîtresse de conférences à l'Université de Perpignan Via Domitia

Les luttes pour la régularisation des immigré.es ont amené le pouvoir, à Lille, à mettre en place une commission réunissant associations et responsables préfectoraux. Ce type de collaboration entre militants et agents de l'Etat, institutionnalisé, met en relief un détournement de l'action associative au service de la préfecture. Si les militant.es ainsi placé.es en porte-à-faux ne sont pas dupes, il leur est difficile de renoncer aux quelques résultats obtenus.

Mener une enquête sociologique par observation auprès des militants de la cause des étrangers, qu'ils soient bénévoles ou salariés, amène le plus souvent à pousser les portes des associations au sein desquelles ils sont engagés, à battre le pavé à leur côté lors des manifestations de soutien aux sans-papiers, à assister à un cours d'alphabétisation ou une permanence juridique, à se rendre dans un camp de migrants ou encore dans un centre de rétention administrative. Mais c'est aussi dans les administrations que les militants ont l'occasion de se rendre, notamment dans les préfectures – aux guichets de l'immigration – pour accompagner un étranger dans ses démarches administratives.

À Lille, quelques militants autorisés montent parfois dans les étages de la préfecture et accèdent aux salles de réunion ou aux bureaux des hauts fonctionnaires en charge des questions migratoires. Ces militants y siègent dans le cadre d'une commission permettant le réexamen des situations administratives d'étrangers sans-papiers ayant épuisé toutes les voies de recours habituelles. J'ai obtenu l'autorisation d'observer ces réunions entre avril 2009 et juillet 2010¹. Elles étaient alors mensuelles et réunissaient, autour d'une même table, représentants de la préfecture – exclusivement des hommes, hauts fonctionnaires ou responsables de la Direction de l'immigration et de l'intégration (DII) ou de la Direction de la réglementation et des libertés publiques (DRLP) – et représentants de neuf associations – pour la plupart des femmes – engagées en faveur de la cause des étrangers dans la métropole lilloise. La Cimade, la LDH, le MRAP, Emmaüs et le Secours Catholique y siègent aux côtés de quatre associations locales d'action sociale.

Créée sous sa forme actuelle en 2007, la commission observée s'inscrit plus largement dans une histoire locale des négociations entre représentants de l'État et militants de la cause des étrangers², au rythme notamment des grèves de la faim de sans-papiers organisées à Lille. La grève de 2004 avait abouti à la signature de « l'Accord Delarue³ » et à la mise en place d'une commission mensuelle où siégeaient la LDH, le MRAP, la Cimade et le Comité des sans-papiers du Nord (CSP59). Trois ans plus tard, l'issue du conflit social et de la grève de la faim

1 Lire plus longuement M. Pette, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture » paru dans la revue *Sociologie*, n°4, vol.5, 2014.

2 Au sujet de l'histoire de cette commission depuis les années 1980, voir l'article de Gérard Minet dans ce même numéro ; p.16.

3 Du nom de Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, envoyé par Dominique de Villepin alors ministre de l'Intérieur.

de 2007 est tout autre⁴ : la préfecture choisit de faire entrer dans le dispositif de nouvelles associations d'action sociale avec lesquelles elle avait déjà des liens individuels, réorganisant ainsi son fonctionnement et par ricochet l'espace local de la cause des étrangers. Le CSP59, considéré comme *persona non grata* par les représentants de l'État, est quant à lui empêché de participer à cette nouvelle commission.

Le travail militant standardisé

Au fil des réunions, c'est la routine qui s'impose au regard de l'observateur. Toujours les mêmes étapes, dans le même ordre et à un rythme soutenu. Les représentants de la préfecture annoncent d'abord les résultats pour les dossiers présentés lors de la séance précédente : les positifs d'abord – « n°8, M. F. titre VPF [vie privée et familiale] [...] ; n°17, Mme P., DCEM [document de circulation pour étranger mineur] [...] ; n°19, Mme L., titre visiteur [...] ; n°33, M. T., salarié [...] » – les négatifs ensuite – « n°3, M. T., dossier non convaincant [...] ; n°4, M.R., promesse d'embauche non crédible [...] ; n°7, Mme A., concubinage récent [...] ». Le règlement intérieur précise bien que « cette liste ne donne pas lieu à débat ». Puis c'est autour des représentants des associations de prendre la parole pour présenter les dossiers du jour : ils suivent la liste alphabétique et eux aussi vont vite. Le temps limité pour chaque dossier – deux minutes maximum – impose le fond comme la forme : il faut aller à l'essentiel du dossier, ne pas s'étendre sur des détails, démontrer qu'un élément nouveau pourrait justifier la régularisation administrative. Celles et ceux qui prennent un peu plus de temps sont rappelés à l'ordre par les représentants de la préfecture. Une fois la présentation orale terminée, le militant donne le dossier papier. Les dossiers qui s'empilent en bout de table au fil de la réunion se ressemblent tous : ils sont propres et classés, les pièces justificatives sont les mêmes et sont le plus souvent présentées dans le même ordre, celui de la liste éditée par la préfecture elle-même. Le fonctionnement de la commission a donc tendance à standardiser le travail associatif : alors que les différends sont nombreux sur le papier et dans l'espace public entre certaines des associations présentes, le règlement intérieur de la commission et ses routines tendent à l'inverse à uniformiser les formes de leur participation dans ce dispositif de politiques publiques. Le langage est partagé, il est technique, juridique et codifié. Les nombreux sigles sont maniés avec aisance et ne sont jamais explicités : Ofpra, CNDA, Ceseda, TA, TGI, DRLP, DDTE, OFii, OMI, Anaem, VPF, DCEM, etc.

C'est aussi le cas en dehors des murs de la préfecture : les routines et techniques du travail militant s'observent ainsi lors des rendez-vous avec les étrangers et lors de la préparation du dossier. De la rencontre avec l'étranger dans les locaux de l'association au dépôt de son dossier le jour de la commission, c'est la logique individuelle – celle du dossier – qui irrigue l'organisation du travail militant. Dit autrement, c'est bien la logique du « cas par cas » qui est à l'œuvre ici, alors même que cette logique d'individualisation est dénoncée par une partie des associations présentes qui revendiquent une régularisation globale des sans-papiers. Par la participation à la commission, le travail militant est façonné et se rapproche peu à peu du travail administratif, de son cadre et de ses mots.

4 Nicolas Sarkozy a été élu président de la République depuis quelques mois quand la grève se déclenche.

Ordre public, moral et économique

Cet effet d'uniformisation du dispositif mis en place se manifeste aussi sur le contenu des dossiers dans la mesure où les militants doivent choisir les dossiers qu'ils présentent lors des réunions.

Comment choisir ? Le règlement intérieur de la commission donne les premières indications. Les étrangers concernés doivent remplir l'une des trois conditions suivantes : avoir fait l'objet d'un refus de séjour depuis plus d'un an, avoir fait l'objet d'un refus de séjour depuis moins de deux mois (dans le cadre d'un « recours gracieux ») ou solliciter la délivrance d'un DCEM.

Mis à part ces critères, ce sont en réalité les décisions antérieures prises par la commission qui guident le choix des dossiers par les militants. Pendant longtemps les représentants de la préfecture explicitaient les motifs de refus : « *pas d'éléments nouveaux justifiant une régularisation* », « *pas d'éléments convaincants* », « *promesse d'embauche non crédible* », « *parcours universitaire non convaincant* », « *éléments de violence peu probants* », « *concubinage récent* », « *troubles à l'ordre public* », etc.

Autant d'éléments qui illustrent les différentes dimensions du maintien de l'ordre prises en compte par les agents des services de l'immigration lors de l'étude des demandes de titres de séjour⁵. Ordre public : les situations individuelles dans lesquelles apparaissent une atteinte à l'ordre public ou des fraudes sont systématiquement refusées. Ordre moral : le parcours de l'étranger ou sa situation familiale sont aussi évalués à travers des critères moins précis. Par exemple, le fait d'avoir émigré et de vouloir s'installer en France alors que l'étranger a son conjoint ou des enfants mineurs au pays d'origine peut être jugé irresponsable ou irrespectueux au nom du principe de « cohérence de la famille ». Ordre économique : quelle que soit la nature du titre de séjour demandé, la promesse d'embauche est considérée comme l'élément nouveau par excellence qui permettra d'obtenir une régularisation. Cette promesse d'embauche est présentée sous forme d'un document CERFA⁶, parfois accompagnée de fiches de paie pour témoigner de l'ancienneté de l'étranger dans l'entreprise. Les informations disponibles sur celle-ci sont systématiquement vérifiées et l'employeur est parfois contacté.

Petit à petit, à mesure de l'expérience accumulée au sein de la commission, les militants s'approprient ces motifs de refus pour sélectionner les dossiers qu'ils vont présenter. Quand lors d'une réunion, en mai 2010, les représentants de la préfecture annoncent qu'ils ont décidé de ne plus justifier leur refus⁷, une militante souligne d'ailleurs « *la préfecture nous prive d'un outil de travail, c'était une grille de lecture pour nous* ». Quoique non explicitées, les décisions prises ont continué néanmoins à fonctionner comme des éléments de jurisprudence, moyennant une tâche supplémentaire pour les militants : ils ont pris l'habitude d'analyser eux-mêmes les dossiers et les décisions prises dans le cadre de la commission.

Un rôle de filtre

Cette intériorisation de la « jurisprudence » préfectorale amène les associations à trier les dossiers d'étrangers en fonction de leur chance d'obtenir une issue positive. Si, dans les permanences, tous les étrangers peuvent être conseillés – voire accompagnés dans leurs démarches administratives de demande d'asile ou de titre de séjour – tous ne feront pas l'objet

5 Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'Agir, 2008.

6 Demande d'autorisation de travail pour un salarié étranger – Contrat de travail simplifié – Cerfa n°13653*03.

7 Cette décision fait suite à une conférence de presse de la Cimade, de la LDH, du MRAP et du CSP59 dénonçant des critères jugés « restrictifs », « flous », « insurmontables », au sein de la commission et qualifiant les motifs de refus de « prétextes » et de « stéréotypes ».

d'une défense dans le cadre de la commission préfectorale. Les observations montrent que ce pré-tri se fait assez vite au moment de l'accueil de l'étranger dans l'association : il n'est pas rare d'entendre un militant émettre un avis sur le dossier qu'il juge plus ou moins « bon » et « prêt » à être présenté dans la commission.

Cette fonction de filtre assurée par les associations se mesure également d'un point de vue statistique. Le règlement intérieur adopté lors de la mise en place de la commission en 2007 précise que les associations présentes peuvent déposer au maximum 100 dossiers chaque mois (août excepté) et instaure des quotas pour chaque association (allant de 5 dossiers/mois pour Emmaüs à 20 pour la Cimade). Mais le nombre total de dossiers présentés chaque année (1 100 au maximum) ne cesse de diminuer : 900 en 2008, 864 en 2009, 517 en 2010⁸, etc.) ce qui traduit l'adaptation des associations à l'« acceptabilité » des cas. Celle-ci entraîne, en 2019, la révision du dispositif qui ne prévoit désormais que quatre réunions par an et un maximum de cinq dossiers par association lors de chaque réunion. En une dizaine d'année, le nombre de dossiers défendus est donc passé de 1100 à 180 dossiers par an, alors que le nombre de sans-papiers accueillis dans les permanences ne diminue pas.

Interrogés à ce sujet, les militants témoignent d'une forme d'autocensure en invoquant la prise en compte du risque encouru par l'étranger. En effet, le même règlement intérieur précise que « *un dossier fait l'objet d'une seule présentation, une seconde présentation [étant] admise s'il y a production d'éléments nouveaux substantiels et ce après un délai d'un semestre au moins* ». Or, l'étranger est protégé de toute mesure d'éloignement du territoire français uniquement entre le moment où l'association transmet son nom dans la liste adressée à la préfecture et l'annonce de la décision le concernant.

La baisse du nombre de dossiers présentés apparaît donc être le résultat d'une double prudence des militants. Une prudence en amont de la première présentation devant la commission : au fil des mois, les militants limitent leurs tentatives aux cas pour lesquels ils espèrent obtenir une réponse positive, qui sont de plus en plus rares au vu des décisions antérieures. Il s'agit de ne pas griller une chance pour rien. Et une prudence en amont de la deuxième présentation de peur de perdre la toute dernière possibilité de régularisation. Anticipant les décisions négatives, les associations préfèrent attendre pour utiliser cette toute dernière chance, au détriment de leur mission de défense des étrangers.

Partenaires particuliers ?

En participant à la commission, les associations assurent ainsi un rôle de filtre qui entre, pour une partie d'entre elles, en contradiction avec les revendications qu'elles défendent. Cette tension génère chez certains militants un mal-être, comme l'exprime par exemple Blandine, 45 ans et militante de la LDH, quand elle me confie à la sortie d'une réunion « *j'ai parfois l'impression de faire du tri entre les bons juifs et les mauvais juifs* ». Plusieurs ont le sentiment de « *jouer le jeu de l'État* », jeu qu'ils dénoncent par ailleurs. Ils se sentent ainsi pris en étau entre la nécessité de participer au dispositif pour obtenir des régularisations administratives et le sentiment de ne pas être à leur place. Si les militants ressentent de la gêne et de l'« *inconfort*⁹ » face au détournement de la fonction de l'action associative, toutes et tous continuent pourtant d'y participer : « *on reste dans la commission car c'est toujours ça de pris* », justifie l'une d'entre elle, « *au moins là, on récupère les miettes de quelques*

8 Le nombre de régularisations administratives obtenues au sein de la commission est lui aussi en baisse sur la même période : 364 en 2008 (soit 41%), 237 en 2009 (27,4%) et 171 en 2010 (33%).

9 Estelle D'Halluin-Mabillot, « Passeurs d'histoire. L'inconfort des acteurs associatifs impliqués dans l'aide à la procédure d'asile », in D. Fassin (dir.), *Les nouvelles frontières de la société française*, Paris, La Découverte, 2010.

régularisations », confirme une autre. Le CSP59 continue de son côté de revendiquer son intégration au sein de la commission alors qu'il en dénonce par ailleurs tous les mécanismes. En me faisant remarquer qu'elle ne se sent pas à sa place car « à force, on est assimilé à la préfecture, c'est très désagréable », Lucie, militante de la Cimade, exprime à sa manière le rôle ambigu assigné aux associations dans le cadre de ce dispositif de politiques publiques, qui les place en position de cogestion plus que de négociation. En se voyant déléguer une partie du travail d'accueil des étrangers, de tri et de préparation des dossiers, de présentation des situations individuelles et enfin d'annonce des résultats aux étrangers, les associations deviennent peu à peu des nouveaux guichets de l'immigration, au même titre que les guichets préfectoraux.

Les observations directes réalisées il y a maintenant une dizaine d'années restent d'actualité. À travers la mise en place de ce type de dispositif de rencontres régulières et régulées, les relations entre l'État et le monde associatif se trouvent imbriquées dans des pratiques formalisées et répétitives, participant à contenir la conflictualité sociale sur le plan local, (une « *souape de sécurité* », selon un fonctionnaire), dans un processus d'institutionnalisation du milieu associatif. Dans des domaines aussi variés que la lutte contre le sida et la toxicomanie¹⁰ ou celle contre la pauvreté et de l'exclusion sociale¹¹, l'application des politiques publiques se fait de manière croissante avec, et en partie par, les associations. L'évolution des relations entre l'État et les militants, qu'ils soient bénévoles ou salariés, transforme le monde associatif lui-même¹². Ce dernier devient progressivement un secteur d'emploi précaire comme beaucoup d'autres¹³ et les rapports de conflictualité et d'opposition semblent s'estomper peu à peu, au rythme où la distance entre les associations et l'État diminue.

10 Gwenola Le Naour, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, vol.2, n°70, 2005.

11 Yves Lochar et Maud Simonet-Cusset, « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, vol.2, n°70, 2005.

12 Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, 2009.

13 Voir le n°112 de la revue *Plein Droit* et le dossier « Travailleurs sociaux précarisés, étrangers maltraités », 2017.