

Document de travail (ne pas citer s.v.p.)

Séminaire *Sciences sociales et immigration*, séance du 9 mars 2012

Johanna PROBST – Université de Strasbourg (LCSE) / Philipps-Universität Marburg (CCS)

COMPARER DEUX DISPOSITIFS D'ASILE NATIONAUX : LE CAS DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE

INTRODUCTION : SITUER LE SAVOIR PRODUIT

Cette présentation repose sur un travail de recherche réalisée entre 2009 et 2011. Il s'agit d'une comparaison entre deux dispositifs d'asiles nationaux : celui de l'Allemagne et celui de la France.

J'appelle « dispositif d'asile » l'ensemble des institutions administratives, juridiques et associatives ainsi que des acteurs informels impliqués dans le déroulement de la procédure de demande d'asile entre lesquels se déploient des jeux de pouvoir et d'influence. Les textes officiels et les consignes plus ou moins explicites, propres aux administrations, en font également partie.

L'enquête de terrain focalise son attention sur les institutions nationales de détermination du statut de réfugié (le BAMF et l'OFPRA) et plus précisément sur les fonctionnaires en charge de l'instruction des dossiers de demande d'asile – que j'appellerais désormais les « (agents) instructeurs ».

Cette recherche avait pour objectif d'analyser l'appareil administratif au sein duquel se déroule la procédure de demande d'asile. Avant d'aborder la méthode employée, les données recueillies ainsi que leur analyse et interprétation, je voudrais m'arrêter un instant pour « situer le savoir sociologique produit ». J'emprunte cette expression à Donna Haraway qui milite pour une science des « savoirs situés » (« *situated knowledge* »). Selon elle, « seule une perspective partielle/partiale promet une vision objective¹ » [Haraway, 1988, p. 583, traduction de l'auteure]. Pour pouvoir prétendre à l'objectivité, le chercheur doit divulguer

¹ « *Only partial perspective promises objective vision.* »

de quel point de vue il parle, relier sa propre personne et les conditions de la production du savoir à l'objet sur lequel porte son intérêt scientifique. Seule une telle démarche permettra de faire émerger un savoir « traçable », situé et enraciné dans le contexte de sa production². À travers un éclaircissement des motifs, des contraintes, des tenants et aboutissants du travail de recherche que je m'appête à exposer j'entends donner au lecteur les moyens de porter un regard critique sur la démarche, les conclusions ainsi que l'objectivité de ce dernier.

J'ai réalisé cette enquête en vue de la rédaction d'une thèse de doctorat en cotutelle entre l'université de Strasbourg et celle de Marbourg en Allemagne. J'ai préalablement travaillé sur le parcours des réfugiés statutaires en France, terrain auquel j'ai accédé grâce à mon engagement bénévole au sein d'une association de soutien aux demandeurs d'asile situé à Strasbourg (CASAS).

Ce travail associatif et sociologique m'a rendu attentive et curieuse à ce qui se passe au sein des institutions de l'asile. J'ai ainsi choisi d'inverser la perspective pour considérer la problématique de l'asile du point de vue des administrations instruisant la demande.

La décision de faire ceci dans une approche comparative renvoie à plusieurs motifs :

- Intégrer la dimension européenne, s'interroger sur l'avancement du processus d'harmonisation des politiques d'asiles et des taux d'accords
- Contraster un cas par un autre afin de rendre plus saillants les traits caractéristiques de deux dispositifs d'asiles nationaux
- Choisir un sujet franco-allemand afin de favoriser la signature d'une convention de cotutelle entre les deux universités

Nonobstant le dernier motif, certes plus pragmatiques que scientifique, je suis convaincue que la comparaison binationale dans le domaine de l'asile est légitime et heuristique. Je saisis donc l'opportunité « scientifique » qui m'est offerte par mes compétences linguistiques en allemand et français, pré-requis essentiel pour réaliser une comparaison franco-allemande. J'ai en effet grandi en Allemagne mais j'ai été socialisée à la recherche dans le système universitaire français.

² On trouve bien entendu de telles exigences chez par exemple Max Weber qui parle du « devoir élémentaire du contrôle scientifique de soi-même » (développé par Patrick Watier dans *Une introduction à la sociologie compréhensive*, 2002), chez Everett Huges dans son article sur la place du travail de terrain (In : *Le regard sociologique*, 1996) ou encore chez Pierre Bourdieu lorsqu'il insiste sur la réflexivité.

Cette double expérience me procure non seulement certaines compétences susmentionnées mais recouvre également des distorsions dans mon rapport à l'un et l'autre des contextes nationaux. Concernant la question de l'asile, j'avais par exemple une connaissance préalable bien plus profonde du contexte français (notamment du fait de mon engagement bénévole) que de celui allemand que j'abordais, par conséquent, avec moins d'aprioris. De plus, les références bibliographiques utilisées dans l'analyse et l'interprétation des résultats sont majoritairement issus du monde scientifique francophone dans lequel j'ai évolué tout au long de mon cursus universitaire et que je connais donc mieux.

Les concepts et théories sociologiques mobilisés dans mon travail de recherche vont de la sociologie des migrations et de l'asile [à titre d'exemple : Bouteillet-Paquet, Butterwegge & Hentges, Guiraudon, Legoux, Nuscheler] en passant par celle des administrations et de la relation de guichet [à titre d'exemple : Dubois, Laurens, Lipsky, Spire, Weller] jusqu'à celle des organisations et de leur comparaison internationale [à titre d'exemple : Crozier & Friedberg, Heidenreich & Schmidt, Kissler]. Ces références servent de point de repère pour l'interprétation des résultats et de point d'appui pour la réflexion développée à partir de ces résultats.

Je vais dès lors dérouler le fil de ma présentation selon deux questions directrices :

- Quelle méthode pour quel matériau empirique ?
- Quels objectifs pour quels résultats ?

1. QUELLE MÉTHODE POUR QUEL MATÉRIAU EMPIRIQUE ?

A) ÉCHANTILLON ET DONNÉES RECUEILLIES

J'ai privilégiée, dans cette recherche, des méthodes qualitatives. Or, les données quantitatives produites par les institutions ont également retenu mon attention. En effet, le questionnement sous-tendant cette recherche s'est développé à partir d'une considération approfondie des statistiques de l'asile, notamment des taux d'accord produits par les instances de détermination du statut de réfugié.

Les sources empiriques utilisées sont donc les suivantes :

- Les rapports d'activités et bulletins statistiques publiés par l'OFPRA et le BAMF dans la période de 2005 à 2010
- Une vingtaine de comptes rendus d'entretien et décisions correspondantes pour chacune des institutions
- Respectivement 24 (BAMF) et 17 (OFPRA) entretiens auprès d'agents instructeurs
- Respectivement 12 et 10 entretiens avec leurs supérieurs hiérarchiques et des agents de divers services institutionnels (les entretiens ont durés entre 60 et 90 minutes)
- 5 observations directes d'entretiens entre demandeurs et agents dans chaque institution
- Des observations d'audiences au sein des instances juridiques d'appel
- En tout 8 entretiens avec des magistrats, avocats, représentants du HCR et d'associations en France et en Allemagne

La problématique de l'enquête s'articule autour de la tâche professionnelle des agents instructeurs ; les entretiens réalisés auprès de cette population constituent donc le cœur du matériau empirique.

B) GRILLE D'ENTRETIEN

Les agents ont été interrogés à l'aide d'une grille d'entretien ayant été « négociée » préalablement avec la direction des deux institutions. La liste des questions initialement proposée comprenait deux questions dont les dirigeants du BAMF ont demandé la suppression :

1. *Comment jugeriez vous le fonctionnement de l'OFPRA / du BAMF ?*
2. *Comment évalueriez-vous les politiques d'asile actuelles, le droit européen et national, le travail des institutions impliquées concernées... ?*

Selon mes interlocuteurs au BAMF, ces questions inciteraient les agents à manquer à leur devoir de réserve en prenant position sur les politiques d'asile nationales et le fonctionnement de l'institution pour laquelle ils travaillent. Bien que ces deux questions n'ont pas suscité d'opposition à l'OFPRA, elles ont, pour assurer la symétrie de la comparaison, également été supprimées de la grille d'entretien « officielle » française. Or,

même sans être incité à le faire, nombre d'agents (surtout au BAMF) ne se privaient pas de donner leur avis sur les questions susmentionnées.

La grille d'entretien ayant finalement servie de base pour l'interrogation des instructeurs au BAMF et à l'OFPRA comprenait les huit questions suivantes :

1. *Pourriez-vous retracer votre parcours professionnel ? Comment êtes-vous arrivé à l'OFPRA / au BAMF ?*
2. *Comment se présente l'exercice quotidien de votre métier ?*
3. *Comment procédez-vous à une prise de décision sur un dossier de demande d'asile ?*
4. *Quel impacte ont (eu) les directives européennes en matière d'asile sur votre exercice professionnel ?*
5. *Quel rôle joue la rencontre directe avec le demandeur d'asile dans le processus de prise de décision ?*
6. *Pourriez-vous m'expliquer le contenu des deux formes de reconnaissance (statut de réfugié et protection subsidiaire) ?*
7. *Quels sont les pays d'origine que vous rencontrez le plus et quels sont les raisons de fuite le plus souvent évoquées ?*
8. *Qu'est-ce que l'asile politique pour vous ?*

Certaines thématiques non prévues par cette grille ont émergées au fil de l'enquête de terrain. Ainsi, tous les agents abordaient spontanément la question des pressions temporelles et des exigences de productivité auxquelles ils sont exposés dans l'exercice quotidien de leur métier. De plus, la relation à leur supérieur hiérarchique direct et les formes de contrôle décisionnel employées au sein de chaque institution pour aiguiller le travail des instructeurs se sont avérés être des thématiques importantes, notamment dans la perspective comparative. J'y reviendrais par la suite.

L'analyse des entretiens a été assistée par le logiciel *Atlas.ti*. Élaboré sur la base la « Grounded Theory » (développée par Barney Glaser et Anselm L. Strauss dans les années 1960 aux États-Unis), ce logiciel offre avant tout la possibilité de réunir, visualiser, gérer et traiter les données empiriques, de rendre le corpus maniable. C'est pour ces avantages pratiques que j'ai eu recours à *Atlas.ti* sans pour autant approfondir le cadre théorique de référence. Parmi les nombreuses fonctionnalités offertes par le logiciel, j'ai surtout utilisé celle du « codage » consistant fondamentalement à ordonner le matériau en fonction de thématiques plus ou moins récurrentes, à appréhender leur sens et importance, à établir des

liens logiques entre-elles pour finalement permettre une montée en généralité solidement enracinée dans les données de terrain.

C) PROBLÈMES DE LA COMPARAISON BINATIONALE

Un certain nombre de problèmes d'ordre méthodologique sont induits par la comparaison binationale. Tout d'abord, la pertinence scientifique du choix de l'Allemagne et de la France ne va pas de soi. Il découle de considérations scientifiques ainsi que pragmatiques qui demandent à être explicitées.

Comme le souligne Michel Lallement, on ne peut que comparer ce qui est comparable [Lallement, 2005]. Il faut déduire de ce propos (banal à première vue) qu'une similarité minimale est requise pour que la démonstration de différences entre deux objets d'étude puisse présenter un intérêt scientifique. Plus généralement, la comparaison exige vigilance et discrétion dans l'appréhension des différences et similitudes entre les deux cas : il faut mettre en lumière les différences tout en évitant l'écueil de la description stéréotypée, de l'édification de deux modèles ou idéaux types que l'on se contenterait d'opposer l'un à l'autre. Tout en tenant compte des différences irréductibles, le chercheur est tenu de construire des comparables et d'assurer la symétrie du matériau empirique recueilli.

Voici quelques exemples démontrant la complexité de cette tâche au regard des différences inhérentes aux deux cas étudiés :

- La structure organisationnelle et géographique du BAMF et de l'OFPPA sont différentes ; en raison de l'organisation décentralisée du BAMF (les dossiers sont instruits dans des bureaux dispersés en Allemagne) j'ai dû sélectionner et visiter différents bureaux (« *Außenstellen* ») alors que mon terrain français s'est intégralement déroulé dans le bâtiment central de l'OFPPA à Fontenay-sous-Bois. La sélection des bureaux du BAMF a inévitablement influencé la composition de mon échantillon d'instructeurs, qui est constitué par des instructeurs de cinq (sur 22) sous-unités organisationnelles du BAMF. Contrairement à cela j'ai pu, à l'OFPPA, interroger des instructeurs de toutes les sections et divisions confondues.
- Bien que les deux institutions m'aient très volontairement laissé accéder au terrain, l'organisation pratique de l'enquête s'est faite de manière très différente à l'OFPPA et au BAMF. Au-delà des contraintes géographiques susmentionnées, j'ai dû composer

avec les consignes et impositions de la direction de chaque institution. À l'OFPRA, la mise en œuvre pratique de mon enquête était coordonnée par la chargée de communication. N'ayant pas le droit de contacter directement les agents instructeurs ni de circuler librement dans le bâtiment, c'est elle qui avait, en amont, arrangé l'ensemble de mes entretiens et observations. L'accès à mes interlocuteurs passait par le filtre de cette chargée de communication. La composition de l'échantillon français a ainsi été largement contrôlée par l'institution. Au BAMF, j'ai au contraire pu rencontrer immédiatement mes interlocuteurs, en frappant simplement à leur porte de bureau.

- La comparaison de la doctrine et de la documentation utilisée dans l'instruction des dossiers de demande d'asile s'est présentée comme délicate dans la mesure où le matériau disponible dans chaque institution est très différent. Alors que le BAMF met à disposition des instructeurs des manuels volumineux dans lesquelles se confondent des informations sur la situation des pays d'origine avec le texte de loi et des consignes ministérielles, l'OFPRA ne dispose de rien de comparable. Ici, la doctrine institutionnelle se trouve éparpillé dans des « notes » de la direction des affaires juridiques et circule, selon mes interlocuteurs, surtout oralement. La documentation disponible à la bibliothèque de l'OFPRA est vaste mais ne présente que peu d'intérêts pour les fins de ma recherche. Les différences constatées ont donc fait obstacle à une comparaison systématique de la doctrine écrite mais constituent malgré tout un résultat intéressant en soi.

D) PROBLÈMES DE LA PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE

De manière générale, la concentration exclusive sur la population des agents administratifs se justifie surtout par le développement relativement faible du savoir scientifique sur le travail bureaucratique dans le domaine de l'asile. Ceci s'explique entre-autres par la traditionnelle hostilité des institutions de l'asile à ouvrir leurs portes aux chercheurs. Des changements récents dans leurs politiques de communication favorisant une plus grande transparence ont certainement facilité mon accès au terrain. L'intérêt de cette enquête au plus près des acteurs institutionnels réside donc dans une observation du travail administratif tel qu'ils l'accomplissent quotidiennement.

La perspective unilatéralement institutionnelle adoptée dans le cadre de cette enquête mérite néanmoins quelques explications. Grâce à l'accès étonnamment facile au terrain, ce choix pose peu de problèmes pratiques mais soulève un certaines questions épistémologiques. Les entretiens portent dans une large mesure sur un « tiers absent » qui est le demandeur d'asile. Mon matériau empirique m'amène ainsi à me prononcer, par moment, sur cette population sans l'avoir interrogé directement (dans cette enquête).

Je soutiens qu'une description du comportement des demandeurs d'asile à travers le prisme de la parole des instructeurs administratifs est légitime à condition d'adopter les précautions nécessaires. Il faut bien évidemment garder à l'esprit l'extrême asymétrie de la relation entre le demandeur et l'agent qui structure la confrontation des deux lors de l'entretien institutionnel. Ce constat fondamental m'a entre-autres amené à penser cette situation à travers la notion d' « aveu » que Michel Foucault développe dans *La volonté de savoir* : dans le rapport administratif, l'un est sommé de dire le vrai sans qu'il y ait réciprocité [Foucault, 1976].

Il s'agissait par ailleurs d'analyser la parole des instructeurs interrogés avec vigilance et recul. Je suis évidemment consciente du caractère subjectif et orienté des informations que délivrent ces derniers, du probable « lissage » de leur discours (qui semble par ailleurs être moins fort chez les instructeurs allemands que chez les instructeurs français) ainsi que de l'influence que la présence de l'enquêteur exerce sur le comportement des agents notamment lors de l'observation directe d'entretiens avec les demandeurs. Concernant la question du « lissage » du discours, il est par exemple intéressant de constater la réticence des instructeurs français à invoquer d'éventuels conflits avec leurs chefs de section. Interrogés à ce propos, ils ont tendance à décrire leur relation avec leur chef comme harmonieuse mais de témoigner de conflits vécus par leurs collègues. Est-ce vraiment par hasard que mon échantillon ne comprend quasiment aucun de ces collègues étant en conflit avec leur chef ?

J'ai jamais eu de conflits importants avec un chef, je pense aussi avoir eu un peu de chance, je suis jamais tombé sur une personne... Le dialogue était toujours possible. J'ai rarement des oppositions importantes, je sais que ça arrive à certaines de mes collègues et elles le vivent assez mal. Je crois que je le vivrais aussi assez mal.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Avec mon chef, non, je n'ai pas de conflit. Mais avec d'autres chefs de section ça peut arriver. Ça peut arriver mais ce n'est pas fréquent. Donc je rédige ma proposition de

décision, s'il y a un problème mon chef vient me voir mais en général on n'en parle plus après.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Afin de neutraliser les biais potentiels et de considérer le travail des instructeurs d'un point de vue extérieur, j'ai essayé de multiplier les sources empiriques. La consultation d'un échantillon de comptes-rendus d'entretien a permis d'avoir un autre regard que celui de l'observateur direct sur la situation d'entretien. De plus, l'interrogation de différents acteurs professionnels du dispositif d'asile (avocats, magistrats, représentants du HCR et d'associations) sur leurs expériences avec les représentants de l'OFPRA et du BAMF était utile pour confronter mes propres observations aux leurs. Ces investigations complétant l'interrogation des instructeurs, principale « population-cible » de l'enquête, ont en effet permis de prendre du recul par rapport au discours de ces derniers.

2. QUELLE ANALYSE POUR QUELS RÉSULTATS ?

A) LES RÉSULTATS DE LA COMPARAISON DES DEUX CAS ÉTUDIÉS ET LEUR INTERPRÉTATION

L'observation contrastée de deux sous-ensembles d'agents administratifs a tout d'abord permis une connaissance plus précise de la population des instructeurs :

Agents instructeurs	OFPRA	BAMF
Âge moyen	30 ans	50 ans
Ancienneté moyenne	5 ans	18 ans
Sexe	74 % de femmes	65 % d'hommes
Formation	Droit international et humanitaire, géopolitique, langues, lettres, sociologie, ethnologie...	Droit ou sciences administratives
Activité préalable	Études, travail salarié ou bénévole en association, emploi dans domaine administratif ou juridique	Études, emploi dans une autre administration / service public

Le premier constat sautant aux yeux du chercheur qui compare l'institution allemande et française de l'asile est le contraste entre le profil socioprofessionnel de leurs agents

respectifs, en particulier de ceux en charge de l'instruction. Les données livrées par la suite se réfèrent à la population totale des instructeurs en poste en 2010 dans chacune des institutions, sachant que les échantillons de l'enquête sont à cet égard parfaitement représentatifs.

Les agents instructeurs des deux institutions se distinguent nettement à propos de quatre variables : leur formation, leur âge, leur ancienneté dans l'institution et leur sexe. Les « officiers de protection instructeurs » de l'OFPPRA sont majoritairement issus de filières universitaires juridiques ou (géo) politiques et souvent spécialisés en droit international ou humanitaire. On y trouve également des diplômés de disciplines littéraires, linguistiques ou bien de sciences sociales. La majorité d'entre eux a autour de 30 ans et leur ancienneté moyenne dans l'institution s'élève à environ cinq ans³. Dans la population des instructeurs de l'OFPPRA, les femmes sont avec 74 % largement surreprésentées⁴.

Le profil des « *Entscheider* » (« décideurs », selon l'intitulé officiel) du BAMF apparaît comme tout à fait opposé. D'abord, ils ressortent exclusivement de formations juridiques ou administratives et n'ont initialement aucune spécialisation relative à la thématique de l'asile. Ils ont en moyenne 51 ans et 18 ans d'ancienneté dans le métier. 65 % des instructeurs du BAMF sont des hommes.

Interrogés sur les raisons de leur candidature et leur appréciation actuelle du poste de travail, les instructeurs de l'OFPPRA mettent souvent en avant un intérêt pour la matière administrative de l'asile, pour le contact avec des personnes issues d'autres cultures et mentionnent des motifs moraux renvoyant à une envie d'aider des gens en détresse et d'honorer un engagement humanitaire noble de la France.

En arrivant ici, j'étais dans l'attente de voir comment ça se passe. Je me suis dit que si c'est vraiment inconciliable avec ma conscience, j'abandonnerai.

[Juin 2010, OFPPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Pendant les trois ans que je travaillais sur l'Algérie, j'ai rencontré des paysans, des islamistes, des professeurs d'école, des policiers, des hommes politiques, des journalistes...donc c'était incroyablement enrichissant. C'était vraiment une très, très bonne expérience qui m'a renforcé dans mon intérêt pour le métier.

³ Malheureusement, nous ne disposons pas de chiffres précis pour le cas français. Il s'agit donc ici d'estimations basées sur nos observations de terrain.

⁴ Malgré cette surreprésentation des femmes, nous allons continuer à parler des « instructeurs français / de l'OFPPRA » dans la forme masculine, englobant donc bien les deux sexes.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

Et c'est un beau métier par toutes les personnes que l'office protège etc. et c'est dommage qu'on doit faire autant de rejets.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Leurs collègues allemands insistent surtout sur des motifs matériels : la proximité du lieu de travail par rapport au lieu de vie, la rémunération mais aussi la grande autonomie et la liberté décisionnelle offerte par le poste de travail.

La décision d'aller au BAMF avait deux raisons. L'une était une raison profane: je viens de Fribourg et je vis à Fribourg et l'office était juste à côté, à l'époque ! La seconde, et c'était la principale raison, est que le travail était très tentant et l'est d'ailleurs toujours parce que vous avez l'avantage du service public, un salaire fixe, mais vous n'avez pas les désavantages du service public, à savoir vous n'avez personne qui peut vous dicter comment vous devez décider. Et à l'époque je trouvais, et je le trouve encore aujourd'hui, le métier d'instructeur très attrayant pour cette raison. Parce qu'il n'y a rien de pire que de devoir prendre des décisions que vous ne cautionnez pas. Et cela est le cas dans toutes les administrations normales.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

Les différences que l'on constate concernant l'arrière fond éducatif des instructeurs de l'OFPRA et du BAMF laissent supposer ce qui se confirme dans les entretiens : travailler dans l'administration de l'asile représente pour les premiers la prolongation d'un intérêt préalable pour des questions géopolitiques, interculturelles, humanitaires ou migratoires. Les seconds affirment quasi-unanimement ne pas avoir eu d'intérêt particulier pour la problématique de l'asile ou des migrations avant d'entreprendre le métier d'instructeurs. Tandis que les instructeurs de l'OFPRA ont, dans leur vie antérieure, fréquemment travaillé bénévolement ou professionnellement dans le milieu associatif ou militant, leurs homologues du BAMF ont souvent une expérience professionnelle dans un autre domaine administratif comme les chemins de fer, l'agence du travail ou encore l'administration militaire.

Au regard des profils contrastés des instructeurs qui vient d'être exposé, l'enquête de terrain a permis une compréhension plus profonde de leur travail quotidien, leurs attitudes et manières de faire :

Les **instructeurs de l'OFPRA** apparaissent généralement comme fortement impliqués dans leur travail. Ils semblent concevoir ce dernier non pas comme un simple travail administratif mais comme une responsabilité recouvrant l'application juste d'un texte juridique mais aussi

la pérennisation d'une tradition d'accueil et de protection des réfugiés. Ils se montrent sensibles aux problèmes et besoins des demandeurs d'asile, sont plutôt affectés par leurs récits, doutent souvent à propos de leurs décisions et souffrent parfois de forts cas de consciences.

Je pense que c'est un métier où il vaut mieux que le doute soit toujours présent. S'il n'est plus présent ça veut dire que l'on est de moins en moins vigilant. Et quand je fais la proposition de décision, j'ai conscience des risques de toute façon. Il y a des risques importants si on se trompe, un risque vital pour le demandeur en cas de renvoi dans son pays d'origine. Ça, on le prend en compte.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2007]

Leur désapprobation envers certains comportements frauduleux ou mensongers de la part des demandeurs ne s'exprime quasiment jamais en des termes durs, accusateurs ou agressifs mais est plutôt accompagné d'une certaine compassion bienveillante. Même si la suspicion envers les demandeurs est bien caractéristique de l'approche des instructeurs de l'OFPRA, elle est souvent mal assumée. Ils voudraient, dans leur grande majorité, faire plus d'accords et évaluent souvent comme trop restrictifs les pratiques décisionnelles de l'office.

Il y a des dossiers qui me hantent un petit peu. Surtout des régions que je connais bien – et sans parler des situations humaines qui sont parfois très difficiles. C'est jamais amusant de se dire qu'on va faire un rejet à une famille qui est ici avec deux ou trois enfants, qui ont fait un voyage impossible pour en venir jusque-là mais nous, on ne peut rien faire pour eux parce qu'on n'est pas assistant social. Donc non, ce n'est pas très amusant de se dire qu'on fait 90 % de rejets.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Les **instructeurs du BAMF** sont attachés à leur travail en même temps qu'ils en sont lassés et fatigués. Leur activité professionnelle quotidienne est rôdée et routinisée ; ils l'exercent avec assurance et sérieux. Tout en étant conscient de ces particularités, ils semblent concevoir leur métier avant tout comme une activité administrative « comme une autre » ce qui favorise une certaine dédramatisation de l'enjeu important de leurs décisions. Face à la tâche décisionnelle, ils déploient une relative sérénité et une distance leur permettant entre-autres de protéger leur intégrité morale et psychique.

L'activité de l'instruction est très fatigante. Et je pense qu'on ne peut l'exercer seulement pendant un temps. Et puis on ne peut plus l'exercer parce qu'on entend toujours les mêmes histoires, parce que c'est toujours la même chose... quand vous commencez et vous entendez les histoires, vous pensez : c'est fou, dis donc ! Mais

quand vous entendez la même histoire pour la 10^{ème}, 20^{ème} fois, à un certain moment vous n’y croyez plus. Et plus vous êtes instructeur longtemps, je veux dire, à un moment vous devenez cynique et vous n’allez plus en entretien en vous disant : qu’est-ce qu’il me raconte aujourd’hui ? Mais : comment je vais encore me faire mentir aujourd’hui ? Et ça, c’est le moment où il faudrait arrêter. Mais puisque nous n’avons pas de nouvelles embauches, les instructeurs doivent continuer.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1986]

On vous raconte quand même des histoires très graves. Par exemple, quand il y avait à l’époque les gens sortant des camps de Yougoslavie etc., c’étaient quand même des histoires très graves. Et là, on compatit quand même. Mais vous devez garder une distance. Surtout, les gens de Yougoslavie chialaient... les Roms et tout. Et là, on ne sait pas : est ce que c’est du show ? La plupart du temps c’est du show. Et là, on reste plutôt intouché [« unberührt »], ou professionnel [« geschäftlich »], selon comment vous voulez l’appeler.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1987]

Leur discours à l’égard des demandeurs qui tentent de détourner la procédure par le mensonge ou la fraude peut être assez sévère et laisse parfois transparaître une certaine vexation personnelle. Bien qu’ils témoignent aussi d’une compréhension face à ces comportements, les instructeurs du BAMF apparaissent dans l’ensemble comme très méfiants envers et désappointés par les demandeurs.

On ne s’attend tout simplement plus à une bonne histoire. C’est juste le quotidien, c’est le métier [« das Geschäft »]. Beaucoup de gens ici sont frustrés, démotivés, j’entends ça de la part d’autres collègues, aussi par la surcharge de travail. C’est juste... En fait, on s’y attend déjà durant l’entretien. Je pourrais vous dicter des entretiens sans avoir parlé au demandeur. Malheureusement, c’est très stéréotypé, global.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

Les différences d’attitude peuvent être mises en lien avec les différences de profils, notamment celles en termes de motivations professionnelles et d’ancienneté dans le métier. Étant évidemment lié à celui de l’âge, le critère de l’ancienneté apparaît comme le plus explicatif des différences esquissées ci-dessus. Au fil d’une expérience professionnelle prolongée, les instructeurs gagnent une distance émotionnelle par rapport à la matière humaine qu’ils traitent, distance qui peut également prendre la forme d’une amertume et d’un désappointement. Soulignons cependant qu’il ne s’agit en aucun cas d’un automatisme et que le matériau empirique contient des contre-exemples.

En second lieu, le critère de la formation et la sensibilité initiale à la problématique de l'asile permettent également d'expliquer l'écart entre les deux attitudes décrites ci-dessus. Et finalement, le critère du genre n'est probablement pas insignifiant. Selon la rumeur, les chefs de section à l'OFPRA sont encore plus regardants sur les accords proposés par des instructrices que l'on soupçonne plus facilement de céder à un sentiment de compassion. Au BAMF cependant, certains instructeurs ayant un penchant pour les décisions d'accord se voient stigmatisés comme « femmelettes » ou « couilles-molles ».

La différence nationale ne fait donc que recouvrir des différences plus fines en termes de profils, de trajectoires d'accès à l'activité, d'attitudes professionnelles et de représentations sociopolitiques.

B) DENSIFICATION ET COMPLEXIFICATION DU SAVOIR SUR LA PROCÉDURE

L'observation du déroulement de la procédure au plus près des acteurs institutionnels a tout d'abord permis une appréciation contrastée de la marge de manœuvre des instructeurs, des modalités et instruments de contrôle hiérarchique :

Les **instructeurs de l'OFPRA** sont, dans leurs pratiques décisionnelles, exposés au contrôle ferme et direct du chef de section qui révise et, le cas échéant, valide leurs décisions par sa signature. Ils disposent néanmoins de la possibilité de discuter et négocier cette dernière avec leur chef. Évidemment tenus d'appliquer la loi et de tenir compte de la jurisprudence, il n'y a pas de consignes écrites propres à l'institution qui les lieraient dans leurs décisions.

Les **instructeurs du BAMF** sont à première vue plus autonomes et libres dans la production des décisions, dans la mesure où ils disposent d'une délégation de signature. Leurs décisions sont sporadiquement révisées par des « contrôleurs de qualité » qui peuvent les amender mais ne le font que très rarement. Au-delà, la direction du BAMF a surtout recours au moyen d'une doctrine institutionnelle très précise et formalisée pour orienter les décisions de ses agents. Cette dernière est élaborée par la centrale et transmise aux décideurs sous forme de documents écrits intitulés « lignes directrices sur les pays d'origine » (« *Herkunftsländer-Leitsätze* »).

À travers les propos recueillis dans les deux institutions, une image contrastée se dessine quant aux pratiques décisionnelles préconisées par les agents des divers niveaux

hiérarchiques. Ainsi, les instructeurs de l'OFPPRA laissent paraître que leurs chefs sont « *beaucoup plus regardant sur les accords* », qu'un accord est « *plus difficile à faire passer* » et qu'on les oblige plus souvent à rejeter des demandes qu'ils auraient voulu accorder qu'inversement.

Un chef de section contestera quasiment jamais un rejet. C'est très rare, je n'en ai quasiment jamais entendu parler, ils ont plus tendance à remettre en cause les accords. Mais en général, le chef va suivre l'OP.

[Juin 2010, OFPPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Les instructeurs du BAMF cependant expriment plutôt un malaise face à une trop grande permissivité et libéralité de la ligne décisionnelle que leur impose la doctrine institutionnelle. Un décideur du BAMF me parlait de « *l'injustice de devoir fournir une protection à des gens qui ne le méritent pas* » et un autre se plaignait de la doctrine qui « *nous indique assez clairement, comment nous devons réagir dans quel cas de figure même si on [les demandeurs] nous présente des histoires complètement mensongères* ». Ou encore, cet instructeur affirme :

On est obligé de reconnaître certains, ça a été édicté par le haut. Et souvent les collègues râlent et disent : c'est des conneries. Mais parce qu'il est chrétien, tu dois lui faire un accord.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

Bien que cette attitude ne soit pas la règle, on l'observe bien plus fréquemment au BAMF qu'à l'OFPPRA. Une autre observation vient corroborer l'hypothèse selon laquelle le contrôle décisionnel au BAMF favoriserait plutôt les décisions d'accord tandis que l'inverse serait le cas à l'OFPPRA : il s'avère que les deux types de décision (accord ou rejet) ne demandent pas la même quantité de travail. Les agents de l'OFPPRA affirment assez unanimement que réussir à « faire passer » un accord auprès du chef de section requiert un entretien long et une instruction solide, qui prennent du temps.

Déjà en entretien, quand on sent que c'est pas mal, on se dit : ah, là je ne vais pas partir à 5 h, c'est sûr. Il va falloir que je creuse parce que si je veux défendre mon dossier, il faut que je pose toutes les questions possibles et là on se met à penser à tout ce qui est imaginable. Déjà ça prend du temps. Après on va faire quelques recherches en plus pour faire passer, pour aller dans le sens de la décision. Et dans la rédaction c'est pareil. On reprend tous les arguments, ça peut prendre du temps. Par contre, pour un dossier très mauvais, l'entretien dure une heure, l'instruction elle va

*prendre quoi, une demi-heure ? Déclarations confuses, pas clair, je ne sais pas quoi...
[...] Donc oui, ça prend plus de temps.*

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Inversement, leurs collègues au BAMF s'accordent pour dire que la décision de rejet est plus longue à produire et à rédiger. Leurs supérieurs hiérarchiques exigent une justification bien plus détaillée pour les décisions négatives et la lettre expédiée au demandeur comprend une longue prise de position sur la crédibilité des faits et leur qualification juridique.

Bien sûr qu'un rejet présente beaucoup plus de travail ! Justement, tous ces fainéants qui ne glandent rien et qui veulent éviter toute critique vont simplement reconnaître tout le monde. Une décision négative doit être justifiée beaucoup plus précisément. L'inverse serait mieux.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Sachant que les instructeurs sont dans leur travail exposés à une importante pression temporelle, les exigences inégales en termes d'argumentation des deux types de décision apparaissent comme un instrument employé pour contrôler et influencer les pratiques décisionnelles des agents instructeurs.

L'observation du travail administratif a ensuite permis une compréhension approfondie du soupçon institutionnel :

Le déroulement de la procédure de demande d'asile était connu dans ses grandes lignes avant cette enquête. De nombreux travaux ont en outre mis en évidence et la présence d'une forte méfiance de la part des institutions envers les demandeurs [Darley, 2010 ; D'Halluin, 2008 ; Decourcelle & Julinet, 2000 ; Greslier, 2007 ; Jubany, 2011 ; Morice & Rodier, 2005 ; Noiriél, 2006 ; Rousseau & Foxen, 2006 ; Scheffer, 2003 ; Spire, 2005 ; Welge, 2006]. Le présent travail de recherche permet donc surtout une complexification et une densification du savoir sur la procédure et le traitement administratif de la demande d'asile.

Conformément aux résultats d'autres chercheurs, on constate l'importance centrale de la question de la crédibilité des récits des demandeurs dans l'instruction de la demande d'asile. La comparaison entre les instructeurs de l'une et l'autre organisation montre premièrement que le doute et la méfiance envers les déclarations des demandeurs constituent, à travers les deux contextes d'observation, une constante dans les pratiques d'instruction. On s'aperçoit au-delà que ce doute se radicalise au fil d'un exercice professionnel prolongé des instructeurs. La question de la crédibilité m'a conduit à consacrer des analyses aux questions

de confiance et de méfiance. Il semble qu'il soit plus difficile de revenir à une attitude de confiance dès que, à tort ou à raison, on pense qu'elle a été trahie, cas des instructeurs allemands et, dans une moindre mesure, des instructeurs français.

La confrontation permanente à des récits souvent durs et violents à laquelle s'ajoute l'injonction de se prononcer sur leur caractère véritable ou fictionnel sont décrites comme les principales difficultés du métier d'instructeur. Au fil de leur expérience professionnelle, les instructrices et instructeurs apprennent non seulement à prendre une certaine distance par rapport aux faits allégués dans les récits mais surtout à remettre systématiquement en cause leur véracité. Un exercice prolongé du métier d'instructeur laisse des traces et fait souvent émerger une attitude marquée par un doute radical, une méfiance extrême s'accompagnant parfois d'un certain désappointement.

Il y a des périodes où je me crois plus rien de ce qu'on me dit. Du coup je m'interroge. Je me demande : est-ce que c'est moi, qui suis complètement braquée, est-ce que je suis fatiguée, est-ce que je n'ai plus envie d'entendre des histoires et du coup je n'arrive plus d'y croire ? Je les rejette comme ça a priori parce que ça va pas bien parce que j'ai pas envie de les accepter comme étant une réalité parce que c'est trop dur à accepter ? Ça m'est arrivé deux ou trois fois quand même que pendant une période je me dise : mais c'est pas possible, tout le monde me raconte n'importe quoi. Jusqu'au jour où il y a un dossier, un bon dossier, quelqu'un qui vous convainc vraiment.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Si cette attitude apparaît plus fréquemment et de manière plus prononcée chez les décideurs du BAMF, ceci s'explique aisément par leur plus grande ancienneté. Bien qu'un doute plus ou moins radical envers les déclarations des demandeurs soit caractéristique de l'attitude générale des instructeurs du BAMF et de l'OFPRA, il est chez les premiers couplé à une certaine amertume voire même une rancune envers les demandeurs perçus comme menteurs ou fraudeurs. De nombreux instructeurs du BAMF affirment qu'ils « *ne croient plus en rien* ». Cela se reflète par exemple dans cette décision rédigée par un instructeur du BAMF :

Les conditions ne sont pas remplies dans le présent cas, car une affectation relevant de l'asile n'a pas pu être rendue crédibles [« konnten nicht glaubhaft gemacht werden »]. Les déclarations sont vagues ou bien sommaires [« dürftig »] et, par conséquent, non crédibles [« unglaubhaft »]. [...] Des incohérences [« Ungereimtheiten »] ou biens des allégations exagérées [« gesteigertes

Vorbringen »⁵] caractérisent la description concernant l'événement soi-disant déclencheur de la fuite [« angeblich fluchtauslösenden Ereignis »]. Quant à la prétendue menace [« angebliche Bedrohung »] par des Arabes inconnus, la demandeuse déclare d'abord s'être sentie persécutée et observée. Elle explique ensuite que son frère aurait été accosté, comme quoi elle devrait porter le voile. En réponse à la question quand ceci aurait commencé, elle modifie finalement [« schließlich dahingehend modifiziert »] ses propos pour dire que les menaces seraient liées à son yézidisme, et elle ajoute – en exagérant [« gesteigert »] – qu'on l'aurait menacé d'enlèvement et de mort.

[Extrait de décision BAMF : cas N°12 ; Irak ; 2010 ; rejet]

En dehors du facteur de l'ancienneté, le développement d'une attitude extrêmement méfiante peut également être vu comme corrélé à d'autres facteurs comme la perception personnelle de la mission professionnelle, les raisons ayant initialement motivé l'orientation vers le métier d'instructeurs etc.

En somme, l'interrogation des instructeurs de l'OFPRA et du BAMF a permis de dépasser une représentation parfois réductrice voire dénonciatrice de cette population qui circule notamment dans les milieux associatifs militants. À travers les résultats de l'enquête, se dessine une image plus différenciée du travail d'instruction de la demande d'asile qui apparaît comme assez loin de la représentation du travail bureaucratique dont on s'acquitterait, pour utiliser les termes de M. Weber, « sans 'considération de personne', sine ira et studio, sans haine, donc sans amour, sans arbitraire, donc sans grâce, en tant que devoir professionnel objectif » et qui s'accomplirait « en accord avec les règles rationnelles de l'organisation moderne du pouvoir » [Weber, 1995, p. 604].

CONCLUSION

Quand j'énonce mon sujet de thèse face à des non-spécialistes la question qui m'est le plus souvent posé est : *où est-ce donc plus facile d'avoir l'asile ?* Je me suis, au fil de ma recherche, progressivement rendu compte que ma problématique était inconsciemment motivée par ce type de questions « naïves », impropres au développement d'une analyse lucide. L'enquête empirique avait ainsi pour but de laisser derrière soi les considérations en

⁵ Il s'agit ici d'une expression fixe employée au BAMF pour désigner des déclarations perçues comme des exagérations ou bien des récits dans lesquelles le demandeur amplifie, au fur et à mesure de l'entretien, la gravité des faits.

termes de bien et de mal, d'appréhender le dispositif d'asile au-delà des oppositions politiques qu'il génère et avec le plus de neutralité axiologique possible.

Dans la mesure où l'asile est une thématique fortement polémique et controversée, l'émancipation des préjugés négatifs et positifs sur les différents acteurs se présente souvent comme délicate. La comparaison (et la concentration sur le côté institutionnel) apparaît rétrospectivement comme un moyen propice à une objectivation de la thématique et une approche proprement scientifique.

Finalement, il paraît difficile de tirer une conclusion satisfaisante de la comparaison : il existe bien évidemment des différences et des similitudes. La prépondérance des unes et des autres concernant la comparaison franco-allemande ne pourrait être estimée seulement en multipliant les études de cas de pays européens et extra-européens. Alors qu'il s'agit surtout d'éviter l'écueil d'une analyse stéréotypée des instructeurs de l'un et l'autre pays, il est également insatisfaisant de conclure d'une telle comparaison que « ça dépend » et que « chacun est différent ». J'ai ainsi cherché à rattacher les différences constatées entre les pratiques et attitudes des instructeurs allemands et français non pas à leur appartenance nationale voire même à leur sexe mais plutôt à leur appartenance institutionnelle et leur ancienneté dans le métier.

Il faut cependant tout autant se garder d'une généralisation illégitime au regard de la petite taille de l'enquête et du nombre malgré tout relativement restreint d'entretiens réalisés. C'est donc avec les précautions nécessaires que j'essaye, dans la partie finale de ma thèse, de replacer ce que j'ai pu observer au *niveau local* des deux institutions nationales, dans le contexte plus large de l'harmonisation européenne des politiques d'asile ainsi que dans le *contexte global* dans lequel prennent place les mouvements migratoires forcés. Il s'agit là d'une tentative de mobiliser le concept « reconnaissance » pour penser la problématique de l'asile comme une question de *justice sociale* (telle que l'entend Nancy Fraser).

BIBLIOGRAPHIE

Butterwegge, C. & Hentges, G. (2006), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.

Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil.

Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34 : pp. 229-239.

Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile?*, Paris : L'esprit frappeur.

Dubois, V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica.

Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31 : pp. 7-32.

Foucault, M. (1976), *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard.

Fraser, N. (2008), *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge : Polity Press.

Haraway, D. (1988), « Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective », *Feminist Studies*, 3/ 14: pp. 575-599.

Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *Asylpolitik auf Abwegen*, Opladen : Leske + Budrich.

Jubany, O. (2011), « Constructing truth in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26/1 : pp. 74-94.

Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M. (2007), « Introduction. Modernisation de l'Etat et de l'administration en France et en Allemagne : approches, modalités et problématiques », In : *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M. (Eds.), Cergy-Pontoise : Cirac, pp. 9-17.

Lallement, M. & Spurk, J. (2003), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris : CNRS éditions.

Laurens, S. (2008), « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 72/2 : pp. 26-41.

Legoux, L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Ceped.

Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation.

Morice, A. & Rodier, C. (2005), « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Hommes et libertés - Revue de la ligue des droits de l'Homme*, 129 : pp. 58-61.

Noiriel, G. (2006), *Réfugiés et sans-papiers : La République face au droit d'asile XIXe - XXe siècle*, Paris : Hachette.

Nuscheler, F. (2004), *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.

Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), « Le mythe du réfugié menteur : un mensonge indispensable? », *L'évolution psychiatrique*, 71 : pp. 505-520.

Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilkraft - Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, pp. 423-458.

Schuster, L. (2003), *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London : Frank Cass.

Spire, A. (2005), *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris : B. Grasset.

Spire, A. (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169/4 : pp. 4-21.

Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Editions du Croquant.

Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris : Agora.

Weller, J.M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer.