

Université de Montréal

Verrou ou vitrine ?

Politiques du visa Schengen en Algérie et en Chine

Par

Juliette Dupont

Département de Science Politique

Faculté des Arts et des Sciences

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de doctorat (Ph. D.) en science
politique

Février 2022

© Juliette Dupont, 2022

Université de Montréal

Département de science politique, Faculté des Arts et des Sciences

Cette thèse intitulée

Verrou ou vitrine ?

Politiques du visa Schengen en Algérie et en Chine

Présentée par

Juliette Dupont

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes

Valérie Amiriaux

Présidente du jury

Frédéric Mérand

Directeur de recherche

Sabine Saurugger

Co-directrice de recherche

Sule Tomkinson

Membre du jury

Sandra Lavenex

Examinatrice externe

Luna Vives

Représentante du doyen

Résumé

L'Algérie et la Chine figurent toutes deux sur la liste, commune aux États membres de l'Union européenne (UE), des nationalités soumises à l'obligation de visa Schengen pour voyager à destination d'un ou plusieurs pays européens. En Chine, plus de 95% des visas demandés sont délivrés par les consulats des pays Schengen, mais en Algérie, près d'un dossier sur deux est refusé. Partant d'un tel écart, la thèse interroge le visa Schengen comme l'instrument d'une mobilité à deux vitesses. Ce faisant, elle propose de questionner la production, la légitimation et l'éventuelle contestation de la répartition inégale de la liberté à se déplacer. D'un point de vue théorique, la thèse s'appuie sur l'approche de l'instrumentation, qui conduit à décomposer l'analyse du visa Schengen en quatre niveaux (communautaire, politico-diplomatique, bureaucratique, public). D'un point de vue méthodologique, cette recherche articule deux enquêtes de terrain auprès des consulats français d'Alger et Beijing, et une série d'entretiens menés avec les décideur·ses français·es et européen·nes entre Bruxelles, Paris et Nantes. Tout d'abord, la thèse souligne que le visa Schengen comprend, dès sa négociation par les acteurs européens, des conceptions antagonistes de la mobilité, orientées vers la lutte contre l'immigration irrégulière, mais aussi vers des considérations économiques ou encore d'ordre diplomatique. Ensuite, les fonctions de régulation du visa Schengen sont redéfinies au cas par cas. Dans le cas de l'Algérie, la rareté du visa se comprend à la lumière de la relation postcoloniale avec la France, qui adopte dans ce pays tiers une « politique du robinet des visas », où le verrouillage de l'accès à la mobilité coexiste avec des facilitations soit exceptionnelles, soit réservées aux élites. En Chine, on assiste à l'inverse à une mise à l'agenda du visa au service de l'attractivité touristique. À Beijing, les consulats européens se disputent les parts du marché global des demandeur·ses de visa chinois·es, cadré·es comme touristes dépensier·es dont il faut faciliter la mobilité. Cette politique du chiffre crée alors une dissonance chez les agent·es visa, socialisé·es à l'impératif de lutte contre le « risque migratoire ». Enfin, la thèse met en évidence, à travers l'immersion ethnographique dans chaque terrain, que les bureaucrates et les demandeur·ses de visa détiennent un pouvoir discrétionnaire, leur permettant de renégocier, selon des dispositions organisationnelles et individuelles, la distribution de la mobilité. À la lumière de ces différents résultats, la thèse permet d'établir que la régulation de la mobilité à plusieurs vitesses par le régime de visa Schengen se joue à plusieurs échelons : entre pays exemptés et ceux obligés ; entre pays de la liste négative ciblés par des logiques différentes, et entre ressortissant·es d'une même nationalité. Cet instrument donne donc à voir une production complexe des inégalités de mobilité globales et infranationales, créant des lignes de démarcation entre désirables et indésirables.

Mots-clés : Visa, Schengen, Instrument, Mobilité, Union européenne, Inégalités, Contrôle frontalier, Diplomatie migratoire, Politiques Publiques

Abstract

Algeria and China both feature on the European Union's (EU) list of third country nationals that are subjected to Schengen visa requirements for short-term travel to one or more European countries. In China, over 95% of visa applications are accepted, while in Algeria, almost one out of two visa applications are refused. To understand this discrepancy, the thesis examines the Schengen visa as the instrument of a two-tier mobility. Hence, this research, analyses the production, legitimation, and possible contestation of the unequal distribution of mobility. The theoretical framework of the dissertation relies on the approach of instrumentation, which leads to investigate four levels of analysis of Schengen visa policy (EU policymaking; bilateral migration diplomacy; implementation by bureaucrats and appropriation by applicants). The methodological approach rests on multisite fieldwork, including ethnographic observation of Schengen visa policy implementation by French consulates in Algiers and Beijing, and a series of interviews conducted with French and European decision-makers in Brussels, Paris, and Nantes. Firstly, the thesis highlights that, from the EU policy-making process onwards, the Schengen visa embodies antagonistic conceptions of the regulation of mobility: it seeks to curb irregular immigration, but also to promote economic growth and foster diplomatic relationships. As a result, the Schengen visa policy is a regime of compromise, entailing a contingent and random distribution of mobility. Then, the instrument and its functions are redefined on a case-by-case basis. In the case of Algeria, French consulates implement a restrictive visa policy. The Schengen visa primarily serves an immigration-reducing function from the former colony. The "locking policy" coexists with exceptional facilitations for elites only, which make the visa a rarity. By contrast, the case of China reveals the agenda-setting of a policy focused on tourism attractiveness. In Beijing, European consulates compete for the global market share of Chinese visa applicants, framed as "big-spender"-type tourists whose mobility must be facilitated. This run for attractiveness engenders a dissonance among consular agents, since they are conditioned to the fight against "migratory risk". Eventually, ethnographic immersion enables to emphasize that in both cases, bureaucrats and applicants all hold a discretionary power. It allows them to proceed to organisational and individual arrangements, which renegotiate the distribution of access to mobility. Overall, the thesis demonstrates that the regulation of multi-speed mobility by the Schengen visa regime is played out at several levels: between exempt and obliged countries; between countries on the negative list targeted by different logics, and between nationals of the same third country. In brief, his research reveals how one single instrument can assume very antagonistic regulatory functions. Schengen visa policies thus structure an unequal mobility regime, creating global and social demarcation between desirable and undesirable foreigners.

Keywords: Visa, Schengen, Policy Instrument, Mobility, European Union, Inequalities, Border control, Migration Diplomacy

Table des matières

Résumé	ii
Table des matières	iv
Table des illustrations	ix
Liste des sigles et abréviations	xi
Remerciements	xiii
Avant-propos	xv
INTRODUCTION	1
Le visa, vecteur d'inégalités ?	1
Contrôler, bloquer, filtrer les mobilités : les fonctions politiques du visa	5
Une sociologie comparée de l'instrument du visa	8
Méthodologie : une enquête qualitative multi-située	9
Argument et organisation de la thèse	10
PARTIE I. CONSTRUCTION DE L'OBJET D'ÉTUDE ET DE LA DÉMARCHE DE RECHERCHE	14
Chapitre 1. Identifier, contrôler, trier les étranger-es : fonctions et tensions du visa	15
1.1 Les tensions de la frontière dans un monde globalisé	15
1.1.1 Frontière, souveraineté et sécurité	16
1.1.2 La frontière à l'épreuve du marché	18
1.2 Im-mobilités sous contrôle : histoire contemporaine du passeport et du visa	20
1.2.1 Étatisation et bureaucratisation du contrôle des individus	20
1.2.2 L'internationalisation du système de passeports et de visas	23
1.2.3 Les régimes de visa à l'heure de la globalisation	28
1.3 Le visa Schengen, filtre aux frontières européennes	31
1.3.1 Le régime européen des visas, produit du champ de la sécurité intérieure	31
1.3.2 Le visa Schengen, levier à géographie variable de la politique extérieure européenne ..	34
1.3.3 La délivrance des visas à l'étranger : interpréter et détecter le risque migratoire	36
Conclusion du chapitre 1	38
Chapitre 2. Comprendre et comparer les politiques du visa Schengen	40
2.1 Approche théorique : un instrument, quatre niveaux d'analyse	41
2.1.1 Le visa Schengen, un instrument d'action publique	41
2.1.2 Quatre niveaux d'analyse du visa Schengen	44
<i>Le niveau communautaire</i>	44
<i>Le niveau politico-diplomatique</i>	46
<i>Le niveau de mise en œuvre</i>	48
<i>Le niveau du public</i>	52
2.2 Approche méthodologique : d'Alger à Beijing, comparer les trajectoires locales d'un instrument global	56

2.2.1 Une comparaison idéal-typique de la délivrance de visas Schengen	57
<i>La comparaison comme méthode</i>	57
<i>Le cas français, observatoire de la politique de visa Schengen</i>	59
<i>La délivrance des visas Schengen en Algérie et en Chine, deux cas incomparables ?</i>	63
2.2.2 Retour sur un dispositif d'enquête multi-située : accès, méthodes, limites	66
<i>Une recherche multisite</i>	66
<i>Négocier l'enquête dans un secteur discrétionnaire</i>	67
<i>Statut, traitement et articulation des données</i>	71
Conclusion du chapitre 2	74
 PARTIE II. LE NIVEAU COMMUNAUTAIRE : LA CONCEPTION DU RÉGIME EUROPÉEN DE VISA COURT SÉJOUR	
75	
Introduction de la deuxième partie	75
Chapitre 3. La fabrique européenne des (in)désirables	77
3.1 La schengenisation de la politique de visa : verrouiller les frontières de l'Europe (années 1980-1990)	78
3.1.1 Sécurité et opacité : les marqueurs des politiques de visa pré-Schengen	80
3.1.2 Le visa uniforme à l'heure du club Schengen : la continuité du cadrage sécuritaire et discrétionnaire	82
3.2 La communautarisation de la politique de visa : une contrainte libérale sur le contrôle des frontières ? (depuis les années 2000)	88
3.2.1 Une politique de visa <i>plus ouverte</i> ?	89
3.2.2 Une politique de visa <i>plus rentable</i> ?	93
3.2.3 Une politique de visa <i>plus humanitaire</i> ?	97
Conclusion du chapitre 3	101
Chapitre 4. Des visas Schengen à la carte ?	103
4.1 La fabrique politique de la liste négative et de la liste positive	104
4.1.1 Le mirage technique de la liste négative	104
4.1.2 D'une liste à l'autre : les cas des pays d'Amérique latine et Caraïbes	106
4.2 Les modulations de l'obligation de visa Schengen	110
4.2.1 Le visa de transit aéroportuaire : éviter la « déperdition »	111
4.2.2 La procédure de consultation préalable : un profilage de l'ennemi commun ?	115
4.2.3 Les accords de facilitation de visa, une mobilité privilégiée ?	118
Conclusion du chapitre 4	122
Bilan de la deuxième partie	124
 PARTIE III. LE NIVEAU POLITICO-DIPLOMATIQUE : LES VISAS, UNE AFFAIRE D'ÉTATS	
126	
Introduction de la troisième partie	126
Chapitre 5. Algérie-France : de la relation coloniale à la relation bilatérale, les visas de la discorde	129
5.1 L'empilement des obstacles aux mobilités (post)-coloniales (1830-1986).....	130

5.1.1 Des mobilités coloniales sous surveillance (1830-1962).....	132
5.1.2 La libre circulation, une équation politico-diplomatique à la décolonisation (1962-1968)	134
5.1.3 La fabrique du « problème migratoire algérien » (1968-1986).....	136
5.2 La politique du robinet des visas (depuis 1986).....	140
5.2.1 Verrouiller au nom du risque sécuritaire (décennie 1990).....	142
5.2.2 Verrouiller au nom du risque migratoire (décennie 2000).....	145
5.2.3 Le Quai d'Orsay ouvre le robinet, l'Intérieur le verrouille à double tour (décennie 2010)	149
<i>La fluidité et la mobilité retrouvées (2012-2017) ?</i>	149
<i>Depuis 2017 : verrouillage à double tour du robinet des visas</i>	151
Conclusion du chapitre 5.....	156
Chapitre 6. De la figure du sans-papier à celle du touriste dépensier : le visa entre blocage et ciblage des mobilités chinoises	158
6.1 <i>Bloquer</i> : le double contrôle des migrations chinoises en Europe au XX ^{ème} siècle	159
6.1.1 Mobilités empêchées (1949-1978).....	160
<i>L'Europe, un foyer d'immigration chinoise historique mais marginal</i>	160
<i>La période maoïste : le bannissement des mobilités intérieures et extérieures</i>	161
6.1.2 Mobilités encadrées (1978-2004).....	162
<i>La politique « open-door » de Deng Xiaoping : une libéralisation sous contrôle</i>	162
<i>Figures chinoises de la clandestinité et des « sans-papiers » en France</i>	164
<i>Trier les (in)désirables à la source : les services de visa français en Chine</i>	165
6.2 <i>Faciliter</i> : la diplomatie migratoire UE-Chine (depuis 2004)	168
6.2.1 L'accord ADS (<i>authorized destination status</i>) : un instrument diplomatique pour contrôler les flux touristiques.....	168
6.2.2 Les enjeux diplomatiques et économiques de la facilitation de visa	173
<i>La facilitation comme levier de négociation diplomatique</i>	173
<i>La facilitation comme levier d'expansion touristique</i>	174
6.3 <i>Attirer</i> : le visa au service de la diplomatie économique française (depuis 2012)	176
6.3.1 La Chine, terrain privilégié de l'externalisation de la délivrance de visas	178
6.3.2 Laurent Fabius, « super-ministre » du Tourisme et des visas ?.....	181
6.3.3 Les élites mobiles chinoises, cibles de la nouvelle logique en matière de visas	184
Conclusion du chapitre 6.....	189
Bilan de la troisième partie	191
PARTIE IV. LE NIVEAU DE LA MISE EN OEUVRE : LES LOGIQUES BUREAUCRATIQUES DE SÉLECTION DES FLUX	195
Introduction de la quatrième partie	195
Chapitre 7. La politique du robinet au quotidien : les pratiques locales de délivrance des visas en Algérie	198
7.1 Les pratiques de dissuasion des demandeurs.....	200
7.1.1 L'accès bridé aux rendez-vous	200

7.1.2 L'usage des documents comme dispositif de découragement	202
7.1.3 L'épreuve du guichet.....	204
7.2 Le traitement administratif des visas : le consulat, une usine à refus ?	208
7.2.1 La rationalisation du travail bureaucratique.....	209
<i>Rationalisation et pré-catégorisation.....</i>	210
<i>Rationalisation et lutte contre la corruption</i>	212
<i>Rationalisation et aliénation ?.....</i>	215
7.2.2 La mobilisation des figures de « demandeur-fraudeur » dans les décisions de refus....	216
<i>La fraude documentaire : détecter le vrai du faux et le « vrai faux ».....</i>	217
<i>La fraude à l'objet du visa : repérer les « faux voyageurs »</i>	218
<i>La fraude à l'État providence ? Le traitement des visas pour soins</i>	221
7.3 De la valise aux partenariats : institutionnalisation et remise en question d'un passe-droit	224
7.3.1 Le système de la valise : honorer les élites	224
7.3.2 La formalisation des partenariats : discipliner les « abus »	227
Conclusion du chapitre 7.....	231
Chapitre 8. La politique du chiffre en Chine : compétition, rationalisation et contestation de la délivrance de visas.....	233
8.1 La course locale à l'attractivité : entre visa <i>marketing</i> et visa <i>dumping</i>	234
8.1.1 Commercialisation et optimisation de la délivrance des visas	235
8.1.2 Guerre des prix et des prestataires : service VIP vs. <i>low cost</i>	237
8.1.3 Le temps, c'est de l'argent : la course aux délais de délivrance.....	241
8.2 La délivrance par défaut, une nouvelle mission bureaucratique ?	244
8.2.1 L'injonction à la performance	244
8.2.2 L'injonction à la délivrance	247
<i>Un processus décisionnel standardisé.....</i>	248
<i>... au prix des contrôles de sécurité.....</i>	251
8.3 Dissonances et résistances bureaucratiques à la politique du chiffre.....	253
8.3.1 Dénoncer : la mise en cause par le bas du système ADS	253
8.3.2 S'ajuster : le traitement policier des dossiers « douteux »	258
<i>La mobilisation de connaissances en gestion du risque.....</i>	258
<i>L'officier de liaison, soutien au policing de la délivrance</i>	260
Conclusion du chapitre 8.....	263
Bilan de la quatrième partie	266
PARTIE V. LE NIVEAU DU PUBLIC : NÉGOCIÉ, SE CONFORMER, RÉSISTER À L'INSTRUMENT	268
Introduction de la cinquième partie.....	268
Chapitre 9. S'approprier le visa en Algérie : discours et marchés cachés, les arts de la résistance	271
9.1 Les arrangements pseudo-légaux avec le visa.....	272
9.1.1 Le visa <i>shopping</i> : jouer sur les écarts entre guichets pour mieux circuler.....	272

9.1.2 Le « piston » : mobiliser ses réseaux en faveur d'une décision	275
9.1.3 Recours et non-recours : usages et rejets d'un droit	278
9.2 Le marché parallèle du visa	281
9.2.1 Un marché caché sans l'être : définition et structures de l'économie parallèle en Algérie	283
9.2.2 Une économie politique du contournement	286
9.2.3 Les intermédiaires, passeurs de savoir collectif informel	289
9.3 Rapports intimes et politiques à l'instrument	292
9.3.1 Mobilités contrariées : visa, circulation et émotions	292
9.3.2 Paroles politisées sur le nonaccès à la mobilité	295
Conclusion du chapitre 9.....	299
Chapitre 10. Une mobilité dépolitisée ? Réception et appropriation du visa Schengen par le public chinois	301
10.1 Les pratiques des « demandeurs-consommateurs » de visa	303
10.1.1 La réception du visa <i>marketing</i>	303
10.1.2 S'approprier la demande de visa : une forme de capital spatial	307
10.2 Un rapport au politique banalisé ?	310
10.2.1 La réduction de l'incertitude administrative	311
10.2.2 Mises en présence de l'État avant et après la demande de visa	313
10.3 Les usages invisibles du visa.....	316
Conclusion du chapitre 10	320
Bilan de la cinquième partie	322
CONCLUSION.....	325
Résultats et discussions	326
Contributions	331
Ouvertures	334
Références bibliographiques	336
ANNEXES.....	354
Annexe 1. Liste des entretiens	354
Annexe 2. Liste des observations	357
Annexe 3. Liste des documents	358
Annexe 4. Exemple de guide d'entretien avec un·e fonctionnaire consulaire	365
Annexe 5. Exemple de guide d'entretien avec un·e demandeur·se de visa Schengen	366
Annexe 6. La discontinuité du pilotage de la politique française des visas	367
Annexe 7. La politique européenne de visa court séjour, une mobilité modulée selon les nationalités (carte).....	368
Annexe 8. Photographies	369

Table des illustrations

- **Liste des encadrés**

Encadré 3.1. Chronologie de l'eupéanisation de la politique de visa court séjour.....	79
Encadré 3.2. Alain F., acteur « caméléon » de la politique de visa Schengen.....	83
Encadré 5.1. Chronologie sélective de l'encadrement de la circulation des Algérien·nes en France (1830-1986).....	131
Encadré 7.1. La sécurité, un argument de vente sur le marché des <i>visa application centers</i>	205
Encadré 7.2. Le régime juridique de séjour médical et de prise en charge des soins des ressortissant·es de nationalité algérienne en France.....	221
Encadré 8.1. Chantal H., « gardienne du temple » et Cyril D., « pragmatique du guichet » : les profils des agent·es visa.....	254
Encadré 8.2. Le système de <i>Daigou</i> , une pratique transnationale aux confins de la légalité.....	263
Encadré 9.1. Étudier le marché parallèle en ligne et hors ligne : enjeux méthodologiques et éthiques.....	282
Encadré 10.1. Des enquêtées internationalisées : <i>women, millenials & fully independant travellers</i>	304
Encadré 10.2. Extrait de l'article « <i>Les Déclassés du Nord</i> » (Cattelain et al. 2005).....	319

- **Liste des figures et images**

Image 1.1 Instruction générale sur les passeports (1922).....	25
Figure 2.1 Les clivages du secteur Justice et Affaires intérieures.....	46
Image 3.1 Extrait de l'instruction consulaire commune (1994).....	85
Image 3.2 Les instances préparatoires et décisionnelles de la politique de visa Schengen.....	89
Image 4.1 La politique européenne de visa court séjour : une mobilité modulée selon les nationalités.....	111
Figure II.1 Représentation du continuum restrictif/attractif du régime de visa Schengen.....	125
Image 6.1 Carte des centres TLS Contact pour la France en Chine.....	186
Figure 7.2 Parcours du dossier de visa Schengen et chaîne du travail bureaucratique au sein du consulat français d'Alger.....	210
Image 9.1 Devanture d'un cybercafé proposant des services de facilitations, Alger-centre.....	285
Image 9.2 Publication sur le réseau social Facebook proposant la constitution de dossier de visa Schengen.....	285
Image 9.3 Offre sur le site de petites annonces Ouedkniss de rendez-vous de visas Schengen.....	285
Image 10.2 Discussion sur la messagerie Taobao entre un facilitateur de dossier et un usager potentiel.....	318
Image 10.1 Annonce sur le site de vente en ligne Taobao proposant la vente de lettre d'invitation pour dossier de visa Schengen.....	318

- **Listes des tableaux et graphiques**

Graphique 1.1 Évolution du nombre de passagers aériens mondiaux (1950-2013, données de l'OACI).....	27
Tableau 2.1 Synthèse du cadre théorique.....	56
Figure 2.2 La politique française des visas, en cotutelle entre ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires étrangères	61
Tableau 2.2 Les différents sites d'enquête	67
Tableau 3.1 Pays-tiers exemptés de visa touristique pour les pays Schengen avant l'adoption d'une liste commune (1991).....	81
Graphique 4.1 Nombre de pays tiers visés par les VTA nationaux selon les États membres	113
Tableau 4.1 Négociations et conclusions d'accords de facilitations, de libéralisation et de réadmission entre l'UE et des pays tiers	119
Graphique 5.1 La délivrance des visas par les consulats français en Algérie (1989-2019).....	141
Graphique 5.2 La délivrance des visas Schengen par les consulats français en Algérie (2013-2019)	151
Graphique 6.1 La délivrance des visas Schengen par les consulats français en Chine (1995-2019)	177
Tableau III.1 Les logiques de délivrance des visas dans les couples migratoires France-Algérie et France-Chine : deux équations politico-diplomatiques distinctes.....	191
Graphique III.2 La délivrance des visas Schengen par les consulats française en Chine et en Algérie (1995-2020)	192
Tableau 8.1 Les écarts de prix entre les prestataires TLS Contact France et VFS Global Italie à Beijing	239
Tableau V.1 Catégorisation des pratiques et rapports aux politiques des demandeurs de visa sur le continuum conformation-résistance	323

Liste des sigles et abréviations

ADL	Agent de Droit Local
ADS	<i>Authorized Destination Status</i>
AME	Aide Médicale d'État
AoM	<i>Autonomy of Migration</i>
AP-HP	Assistance Publique Hôpitaux de Paris
BVA	Bureau des Visas Algériens
CADA	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
CEE	Communauté Économique Européenne
CICI	Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration
CEPD	Contrôleur Européen de Protection des Données
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CNTA	<i>Chinese National Tourism Administration</i>
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CRRV	Commission de Recours Contre les Refus de Visa
CTA	<i>China Tourism Academy</i>
DCPAF	Direction Centrale de la Police aux Frontières
DDD	Défenseur des Droits
DFAE	Direction des Français À l'Étranger et de l'administration consulaire
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DUE	Direction de l'Union Européenne
ETP	Équivalent Temps Plein
FIT	<i>Fully Independent Travellers</i>
HCR	Haut-Commissariat aux Réfugiés
GAMM	<i>Global Approach on Migration and Mobility</i>
GIA	Groupe Islamique Armé
GISTI	Groupe de Soutien aux Travailleurs Immigrés
ICC	Instruction Consulaire Commune
IGV	Instruction Générale des Visas
JAI	Justice et Affaires Intérieures
LIBE	Libertés Civiles, Justice et Affaires Intérieures
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
MICE	<i>Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions</i>
NGP	Nouvelle Gestion Publique
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides
OIM	Organisation Internationale des Migrations

OLI	Officier de Liaison Immigration
OMT	Organisation Mondiale du Tourisme
OQTF	Obligation de Quitter le Territoire Français
PAF	Police Aux Frontières
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PIB	Produit Intérieur Brut
PLO	Procédure Législative Ordinaire
QSA	Quittancement, Saisie, Archives
REM	Réseau Européen des Migrations
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RG	Renseignements Généraux
RMB	Renminbi
RMV (2)	Réseau Mondial Visa (2)
RPC	République Populaire de Chine
RPUE	Représentation Permanente auprès de l'UE
SDA	Statut De Destination Autorisée
SDN	Société Des Nations
SDPV	Sous-Direction de la Politique des Visas (ministère des Affaires étrangères)
SDV	Sous-Direction Des Visas (ministère de l'Intérieur)
SIS	<i>Schengen Information System</i>
SLB	<i>Street-Level Bureaucracy</i>
SLD	<i>Street-Level Diplomacy</i>
SLO	<i>Street-Level Organization</i>
TREVI	Terrorisme, Radicalisme Et Violence Internationale
UE	Union Européenne
UNWTO	<i>United Nations World Tourism Organization</i>
VAC	<i>Visa Application Center</i>
VIS	Visa Information System
VLS-TS	Visa de Long Séjour valable pour Titre de Séjour
VTA	Visa de Transit Aéroportuaire
VTL	Validité Territoriale Limitée

Remerciements

L'aboutissement de ce travail doit au soutien, à la patience et à la bienveillance de nombreuses personnes que je souhaite ici remercier, à commencer par toutes celles qui ont accepté de répondre à mes questions sur la politique de visa Schengen, à Bruxelles, Paris, Nantes, Alger, Annaba, Beijing et même Montréal. Cette thèse n'existerait pas sans elles-eux et je suis profondément reconnaissante de leur aide.

Ma gratitude va à mon superviseur, Frédéric Mérand. Celles et ceux qui le côtoient savent que son enthousiasme est communicatif et connaissent sa grande générosité en conseils à l'égard de toute personne qui se lance dans le monde professionnel de la recherche. Durant toutes ces années, j'ai eu la chance de bénéficier de son encadrement inspirant et bienveillant. Il m'a toujours fait confiance et motivée à suivre mes idées, comme le projet un peu fou de faire une comparaison entre la Chine et l'Algérie, par lequel il a été immédiatement convaincu. Frédéric m'a transmis que la recherche pouvait être un exercice de liberté et de créativité sans sacrifier la rigueur analytique. J'espère que cette thèse n'est que le début d'une longue relation de travail et d'amitié. J'ai également eu le privilège d'être suivie, depuis mon passage à Sciences Po Grenoble, par Sabine Saurugger, ma co-directrice. Elle m'a soutenue dans les étapes du mémoire au doctorat puis tout au long de la thèse. Avec ténacité mais humour et bienveillance, elle a toujours su indiquer les points de mon travail qui méritaient d'être plus rigoureusement démontrés. Je la remercie tout particulièrement de m'avoir intégrée au milieu franco-français de la science politique, notamment lors des fameuses « Sabinades » au cours desquelles j'ai pu rencontrer et être discutée par Laurence Dumoulin, Marine Bourgeois, Claire Dupuy et Catherine Hoeffler, ainsi que par les doctorant-es de PACTE qui m'ont toujours bien accueillie. Je les en remercie. Ensuite, je remercie vivement Valérie Amiraux, Sandra Lavenex, Sule Tomkinson et Luna Vives d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Cette thèse n'aurait jamais pu voir le jour sans le soutien financier du département de science politique de l'Université de Montréal, du Fonds de Recherche du Québec (FRQSC), du Réseau Transatlantique sur l'Europe Politique (RESTEP), du ministère des Relations Internationales et de la Francophonie, de l'Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain (IRMC) et enfin la Maison des étudiants internationaux de l'UdeM. De même, je remercie tous les laboratoires qui, pendant cette thèse nomade, m'ont fait une petite place dans leurs bureaux : le Cérium et le Centre Jean Monnet Montréal tout d'abord, puis la MSH de Nantes, la School of Global Studies à l'université de Göteborg, Sciences Po Grenoble, l'Université Saint-Louis Bruxelles et l'Université Catholique de Louvain et enfin, le Collège d'Europe à Bruges. Je remercie sincèrement Laurie Beaudonnet qui, en me confiant les rênes du RESTEP pendant plusieurs années, m'a permis de faire le lien entre Montréal, Grenoble et Bruxelles, d'appartenir à un réseau de chercheur-ses et gagner en maturité professionnelle. Mon parcours lui doit beaucoup. Je remercie aussi le personnel administratif du Cérium et du département de science politique, ainsi que les responsables du programme de doctorat, Jean-François Godbout et Pascale Dufour, pour leur aide constante durant ces années.

Lors de la dernière ligne droite, j'ai pu compter sur une *task force* hors pair de relecture de la thèse : merci à Agathe, Anne-Laure, Céleste, Clément, Fella, Marie, Marion, Maureen et Romain. Merci au club pépouze et un grand merci aux membres du club-sans-nom qui ont discuté de fond en comble le chapitre 3 : Antonin, Céleste, Marylou, Maxime, Pierre, Xavier

et Zoé. Je remercie également Federica Infantino qui, depuis mes premiers *baby steps* dans le monde du visa Schengen, m'a toujours encouragée et fait part de ses connaissances et sa passion pour cet objet.

J'aimerais aussi exprimer ma gratitude à toutes les personnes que j'ai rencontrées lors de mes séjours en Algérie et Chine, et dont je n'oublierais jamais l'hospitalité et la générosité. Un immense merci à la famille H-K, Amel, Hadj, Fella, Rym et Anis, qui m'ont accueillie en Algérie comme une membre de leur famille. Un immense merci également à Cherif et Hamid, qui m'ont fait découvrir Alger et m'ont toujours aidée lorsque j'en avais besoin. J'ai aussi une pensée pour toute l'équipe des Glycines où j'ai pu passer un séjour de recherche en tout sérénité. À Beijing, je remercie Dani et Anan de m'avoir fait une place dans leurs vies bien remplies malgré ma courte présence sur place.

Les collègues et surtout ami·es qui m'entourent ont été une source d'inspiration et de motivation pour mener à bien cette thèse, à commencer par Agathe, ma complice du premier instant, Marion L. et Fella. Des bureaux de l'université aux dancefloors montréalais, leur énergie m'a portée, et toutes les trois m'ont fait grandir aussi humainement que politiquement. J'espère que cela se ressent dans les pages qui suivent. Une dédicace évidente s'impose à Annabelle, Anne-Laure et Saaz, dont les conversations quotidiennes pour partager nos joies, nos peines et nos photos de chat m'ont égayée et aidée à tenir bon dans les moments difficiles. Dédicace tout aussi spéciale à Maureen, qui a répondu présente presque chaque jour et avec qui une précieuse relation d'amitié et de solidarité s'est tissée. Je remercie les ami·es rencontrés à Montréal qui m'ont fait sentir chez moi malgré la rudesse de l'hiver québécois : Claire, Max, Jo, Cath, Sarah, Norman, Islam, Romain, Flo, Ahmed, Antoine, Maneli et Diletta et bien d'autres. Du côté européen de l'Atlantique, mes fidèles et talentueuses amies m'ont aidé à rester motivée jusqu'à la fin et à me changer les idées lorsqu'il le fallait : Céleste, merci pour cette si belle amitié et d'avoir été là pour moi toutes ces années et jusqu'aux derniers moments du doctorat, Sophie et Marie M. (longue vie au Chabrol !), Marie G., Marion C., Manon, Moira, Chloé, Amiele ainsi que Margaux, Andréa, Jens, Guillaume, Issoufa et le crew sur. Merci à Plume, bien sûr, de m'avoir tenu compagnie dans les derniers mois solitaires de la rédaction.

Ma famille en Auvergne et ailleurs m'a indéfectiblement soutenue depuis des années, même lorsque cela signifiait vivre loin et ne revenir sur mes terres natales que quelques jours par année. Je remercie tout particulièrement mes parents, Pascale et Frédéric, ma sœur Sarah et mon frère Tristan, ma grand-mère Yvette et ainsi que mes tantes. Tous·tes n'ont jamais douté que j'arriverais au bout de ce travail et leur confiance de toujours a tout à voir dans ma force de caractère aujourd'hui.

Enfin, merci à Clément, « mon blond », dont l'énergie débordante ambiance mon quotidien. À tes côtés, je me suis toujours sentie soutenue et inspirée. Merci pour la *House PhD mixtape* de six heures, composée sur mesure avec amour et qui a rythmé chaque jour l'écriture de cette thèse. Merci d'avoir toujours cru en moi même lorsque je doutais. Merci de prendre tant soin de moi. Pour ta patience infinie et la joie que tu distilles dans ma vie, je te remercie du fond du cœur.

Avant-propos

Les deux cas d'études de cette thèse, l'Algérie et la Chine, ont un point commun : ces deux pays exigent des visas pour la plupart des étrangers en visite. Demander un visa est un processus long, fastidieux et dominé par l'incertitude. Pour étudier la délivrance des visas Schengen dans les consulats européens d'Alger et de Beijing, je suis passée par un tel processus à deux reprises, soit une sorte de mise en abîme dans mon objet de recherche. Le récit comparé de ces expériences administratives rappelle que demander un visa est loin d'être une banalité.

Six à trois mois avant le départ en terrain, la première étape consiste à parcourir les sources d'informations. Quel type de visa demander ? Comment maximiser mes chances de l'obtenir ? En me renseignant sur internet ou auprès de connaissances, je suis vite exposée à des histoires de refus arbitraires. Il n'est pas rare que les consulats algériens rejettent les demandes de chercheur·ses ou de journalistes de nationalité française qui souhaitent venir en Algérie¹, en rétorsion aux dizaines de milliers de visas refusés pour la France et par crainte d'ingérence dans les affaires de politique intérieure. Pour cette même dernière raison, j'apprends que les visas de recherche pour la Chine seraient généralement refusés au consulat chinois de Paris, mais délivrés sans problème au consulat de Lyon. Inquiétée par les rumeurs qui me dissuadent de demander un visa de recherche, réticente à demander un visa touristique compte tenu du vrai motif de mes séjours, je profite du flou de ma catégorie – étudiante en recherche - pour solliciter un visa culturel pour l'Algérie, invitée par un centre d'études oranais, et un visa étudiant pour la Chine, après avoir constitué un dossier d'échange universitaire avec une faculté pékinoise. En déposant ma demande au consulat général d'Algérie à Montréal, où je réside, je fais le pari d'un contexte diplomatique moins politisé où ma nationalité française et mon statut de doctorante attireront une méfiance moindre des autorités algériennes, qu'en me présentant dans un consulat de mon pays d'origine. Quant à la Chine, je croise les doigts pour que mon dossier ne soit pas affecté par les refroidissements diplomatiques entre Beijing et Ottawa à la suite de l'affaire Huawei²,

¹ Les exemples des refus de visa comme instrument de censure sont multiples. En 2016, le consulat général d'Algérie à Paris refuse des visas à des journalistes du Monde et du Petit Journal censés couvrir le déplacement du Premier Ministre Manuel Valls à Alger. Plus récemment, en septembre 2020, c'est toute la chaîne M6 qui est interdite en Algérie après la diffusion d'un documentaire sur le *Hirak*. Concernant les chercheur·ses, il y a par exemple le cas d'un universitaire français invité à donner une conférence à Alger en novembre 2018, sur le thème des écrivain·es algérien·nes pendant la guerre civile des années 1990, à qui le visa a été refusé.

² L'« affaire Huawei » renvoie à l'arrestation fin 2018, sur le sol canadien et à la demande des États-Unis, de la directrice financière de l'entreprise chinoise de télécoms Huawei, accusée d'avoir enfreint les sanctions commerciales contre l'Iran.

après la parution de plusieurs articles de presse évoquant de possibles conséquences sur l'attribution de visas canadiens aux étudiant·es chinois·es¹.

La deuxième étape consiste à rassembler tous les documents justificatifs nécessaires, dont la précieuse lettre d'invitation. Il faut de plus montrer patte blanche, y compris de son état de santé. Pour la Chine, il est obligatoire de passer des tests sérologiques, une radiographie des poumons, un électrocardiogramme, et d'effectuer une batterie de vaccins. Une clinique privée me propose un *package* pour la modique somme de 600 dollars, mais optant finalement pour plusieurs rendez-vous pris séparément dans le public et étalés sur quelques semaines, je dépense environ cent dollars.

Une fois le dossier complet, il faut le transmettre à l'autorité consulaire qui décidera d'octroyer ou non le visa. Je me présente sans rendez-vous au consulat algérien de Montréal un matin d'été. Après une attente relativement courte, l'agente au guichet me pose quelques questions de routine sur l'objet de mon séjour, sans porter de réelle attention à mes réponses. Au moment de payer, elle sort de son tiroir un grand classeur où sont listés les frais de dossier qui semblent varier d'une nationalité à l'autre. Mon visa culturel, entrées multiples et valable six mois, me coûte 194 dollars, payables uniquement en liquide et non remboursables en cas de refus. Le consulat chinois, pour lequel je prépare une demande de visa un an plus tard, sous-traite l'accueil des demandeur·ses à un intermédiaire privé. Le coût de rémunération de cet intermédiaire est à ma charge : 30 dollars en plus des 90 dollars de frais de visa étudiant « X2 », entrée simple avec une validité de 180 jours. Au centre de demande de visa pour la Chine, situé dans une tour du centre-ville de Montréal, je consens à livrer mes empreintes biométriques, sans aucune question du préposé qui n'a pas d'influence sur le devenir de mon dossier, instruit par le consulat chinois à quelques blocs d'ici.

Après une à deux semaines d'attente, il faut retourner au lieu de dépôt pour récupérer mon passeport, en espérant qu'il comportera la nouvelle précieuse vignette indispensable à la poursuite de ma thèse. Dans les deux cas, la réponse est positive : visa en poche, je peux partir à destination. Arrivée sur place, il faut encore affronter les questions de la police aux frontières, notamment à l'aéroport d'Alger, qui me retiendra pendant trente minutes, perplexe devant un visa culturel dont les douaniers ignoraient l'existence, ce qui est potentiellement révélateur de la « niche » administrative que représente cette catégorie particulière de visa. À Beijing, il faut en plus me déclarer à la police des étranger·es dans un délai maximum de 48 heures après mon arrivée. Une fois ces « formalités » accomplies, le terrain peut enfin commencer.

¹ <https://www.lapresse.ca/actualites/education/201812/19/01-5208675-crise-avec-pek-in-les-etudiants-chinois-bouderont-ils-le-canada.php> consulté le 24 septembre 2020.

*

Citoyenne française, je possède l'un des passeports les plus « puissants » au monde, à en croire les nombreux index qui classent les nationalités en fonction du nombre de pays où leurs ressortissant·es peuvent voyager sans visa. Classé au rang numéro 4 en 2022¹, la libre circulation qu'il m'assure dans 188 pays est un privilège. Pour les détenteur·rices de passeports européens ou nord-américains, les démarches que je viens de décrire sont vécues comme des expériences kafkaïennes et intrusives, à rebours du monde sans frontières et cosmopolite dans lequel ils·elles sont habitué·es à se mouvoir librement. Paradoxalement, il ne s'agit *que* d'une procédure administrative, dont l'issue est généralement favorable et favorisée par un profil (touriste blanc·che et aisé·e) présentant un faible risque sécuritaire ou d'immigration irrégulière. Les citoyen·nes des pays du Sud Global sont au contraire socialisé·es à une mobilité entravée par les obligations de visa, notamment de court séjour. L'incertitude administrative, le pouvoir discrétionnaire et le profilage sont autant d'obstacles à leur liberté de se déplacer. Cet avant-propos souligne combien les visas sont des dispositifs de contrôle des mouvements des populations. Ils exercent un fort pouvoir de dissuasion à se déplacer, mais sont aussi les vecteurs d'inégalités globales. Ils sont, en ce sens, résolument politiques.

¹ <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking> consulté le 24 janvier 2021.

INTRODUCTION

Le visa, vecteur d'inégalités ?

Lorsqu'une personne soumet une demande de visa pour voyager à l'étranger, son premier contact avec le pays de destination est le centre de dépôt des dossiers. Depuis une dizaine d'années, les consulats ont délégué l'accueil des demandeur·ses¹ à des prestataires privés, qui leur transmettent ensuite les dossiers à instruire. Comme le souligne une haute fonctionnaire du ministère des affaires étrangères (MAE), ces centres de dépôt sont « la première image de la France »² pour une personne demandant un visa. Or dès cette étape, l'accueil des étranger·es peut prendre des visages contrastés. Consultant pour l'une des principales entreprises de sous-traitance, Alain F.³ revient sur la conception du nouveau centre de visas du consulat français à Alger, capitale de l'Algérie :

On vient d'ouvrir un tout nouveau centre [*de dépôt des dossiers de visa*] à Alger, il est prévu pour accueillir 2000 personnes par jour. On a misé lourd sur la sécurité. [*Alain F. saisit son cellulaire et me montre les photos du lieu, où l'on remarque effectivement la présence de portiques de sécurité, de détecteurs de métaux et de caméras de surveillance*]. Finalement, demander un visa, c'était un peu comme prendre l'avion : on vient avec son passeport, on donne même ses empreintes, le but c'est de voyager dans un autre pays... Donc j'ai pris comme modèle le niveau de sécurité des terminaux des aéroports internationaux.⁴

Le centre d'Alger, qualifié de « bunker »⁵ par un usager rencontré sur place pendant l'enquête, situé sur un grand terrain vague en périphérie de la métropole et entouré de barbelés⁶, se distingue en effet par un niveau de sécurité particulièrement élevé, comparable à celui des aéroports. Ainsi, avant même de voyager, les candidat·es au visa sont confronté·es à un régime de suspicion et de dissuasion.

La rénovation du centre de visas du consulat français à Beijing, telle que mise en avant par un diplomate en poste à l'Ambassade de France en Chine, suit une tout autre logique :

On a mis le paquet pour attirer la clientèle. Je leur ai demandé de refaire le salon premium pour faire en sorte que le demandeur soit dans un environnement style salon VIP en

¹ L'ensemble de ce texte adopte l'écriture inclusive avec la méthode du point médian, afin de donner une visibilité au genre féminin.

² Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

³ Afin de préserver l'anonymat des personnes interrogées pendant l'enquête, tous les prénoms et initiales ont été modifiés.

⁴ Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX.

⁵ Carnet de terrain, Alger, 26 octobre 20XX.

⁶ Carnet de terrain, Alger, 21 février 20XX.

aéroport. Le demandeur arrive, s'assoie dans un fauteuil et n'en bouge plus. C'est l'agent qui vient à côté de lui, sur un petit tabouret – on marque la différence entre le fauteuil et le tabouret, bonjour Monsieur, vous allez en France, voilà votre dossier. On lui emmène un thé, un café, ce qu'il veut. Que des gâteaux français, pas des croissants car ça fait des miettes partout. Donc des cannelés, des macarons, des madeleines...des symboles français.¹

À l'inverse de celui d'Alger, le centre de dépôt de visa pour la France de Beijing, en Chine, dans lequel on peut par ailleurs entrer librement², est utilisé par les autorités consulaires comme la devanture d'une certaine hospitalité à la française. Son art de vivre est mis en avant, jusqu'aux pâtisseries les plus raffinées, et le-la demandeur-se est distingué-e par un rapport de clientèle, non pas d'autorité.

Les deux personnes interrogées comparent spontanément ce lieu à un aéroport : demander un visa, c'est être en présence d'une frontière. Loin d'être anecdotiques, ces dispositifs architecturaux et procéduraux sont révélateurs du traitement différencié entre des nationalités pourtant soumises au même régime de visa. En effet, l'Algérie et la Chine font partie de la liste dite négative de plus de cent pays dont les ressortissant-es doivent préalablement obtenir un visa auprès des consulats européens avant de visiter n'importe quel État de l'espace Schengen³, dont la France fait partie. Si un écart de mise en œuvre entre l'Algérie et la Chine, deux pays *a priori* si différents, peut sembler guère surprenant au premier abord, celui-ci n'en interroge pas moins les contours du visa Schengen. Comment un même instrument peut-il s'inscrire dans des logiques si antagonistes, l'une visant à sécuriser les mobilités, l'autre à les marchandiser ?

Cette tension entre ces deux logiques renvoie aux injonctions contradictoires de la globalisation. Les gouvernements sont incités à ouvrir leurs frontières à la circulation des biens, des services et des capitaux – mais pas à celle des individus, susceptibles de présenter un risque politique, sécuritaire ou encore migratoire. James Hollifield (2004) identifie cette tension comme le « paradoxe libéral ». Dans le contexte européen, ce paradoxe est requalifié en « dilemme du contrôle » (Guiraudon et Joppke 2001). En effet, pour rendre effective la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union européenne, les États membres ont

¹ Entretien avec Bernard S., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing, Beijing, 15 octobre 20XX.

² Le centre de visa pour la France à Beijing est localisé dans un luxueux centre commercial du quartier d'affaires de Chaoyang. Alors que je n'avais pu entrer dans le centre d'Alger qu'accompagnée d'un membre du consulat et qu'il est inaccessible aux demandeur-ses sans rendez-vous, je suis surprise de pouvoir y entrer seule et sans rendez-vous ni obligation de présenter une pièce d'identité, avec pour seule formalité l'obligation de passer mes affaires dans un scanner à rayons X, soit la même exigence de sécurité que pour prendre le métro (Carnet de terrain, Beijing, 30 octobre 20XX).

³ L'espace Schengen compte 26 pays en tout (22 États membres de l'Union européenne – la totalité à l'exception de l'Irlande (qui a négocié une clause de non-participation), la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie, en cours de négociation pour rejoindre l'espace Schengen – et 4 pays associés – la Suisse, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande). Les contrôles aux frontières intérieures à cet espace ont été supprimés.

supprimé les contrôles d'identité aux frontières intérieures¹. Les contrôles sont reportés aux frontières extérieures désormais communes, terrestres et aéroportuaires. Ainsi, une personne canadienne peut par exemple atterrir à Lisbonne, se faire contrôler à l'arrivée par les autorités portugaises, puis circuler librement en Espagne, en France ou dans n'importe quel autre pays de l'espace Schengen sans subir de nouveau contrôle. Le « dilemme du contrôle » renvoie à cette perte de souveraineté étatique sur la décision d'autoriser l'entrée et le séjour d'un individu sur le territoire national, qui appartient à un espace de libre circulation. Pour « compenser » cette perte, les gouvernements européens ont alors adopté des politiques migratoires communes restrictives, dont la politique européenne de visa.

La politique européenne de visa repose sur une distinction court et long séjour : pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois (visa de travail, d'études, regroupement familial etc.), l'Union européenne n'est plus compétente et les régulations sont strictement nationales. Pour tous les séjours de moins de trois mois pour des motifs touristiques, d'affaires ou de visite familiale, le visa délivré est un visa dit Schengen. C'est un document uniforme, peu importe le consulat de délivrance, qui donne accès à l'ensemble des territoires des États européens. Adopté à partir du milieu des années 1990, le visa Schengen est conçu par les États comme une « mesure de compensation à la libre circulation » (Meloni 2006, 83; Infantino 2019a, 37-43). Il est obligatoire pour les ressortissant·es d'une centaine de pays tiers et les procédures de délivrance sont harmonisées et cadrées par un règlement commun, le Code Visa. La politique de visa Schengen est mise en œuvre par les consulats des États membres à l'étranger. L'accueil des usager·es est de plus en plus sous-traité à des firmes privées, mais les autorités consulaires maintiennent le pouvoir d'instruction et de décision sur les demandes. Numériquement, les visas Schengen pour court séjour représentent l'écrasante majorité des demandes instruites par les consulats des États membres : dans le cas de la France, la part de visas court séjour délivrés est en moyenne de 90%, les 10% restants concernant des visas long séjour².

Peu saillant dans le débat académique et public, le visa est surtout perçu comme un dispositif technique. Pourtant, il contient une dualité originale par rapport aux autres instruments de contrôle. Selon la Commission européenne, son rôle est à la fois de « *facilitate*

¹ D'un point de vue juridique et historique, cette libre circulation est d'abord consacrée par l'accord de Schengen (1995) puis réaffirmée à travers le troisième pilier du traité de Maastricht (1992). Le traité d'Amsterdam (1997) intègre l'ensemble des dispositions Schengen à l'acquis communautaire.

² Pour l'année 2019, le ratio exact était de 93/7. Depuis le début de la pandémie, cette répartition a été revue, les demandes de visas touristiques (voyages « non-essentiels ») s'étant effondrées d'une part, et les visas long séjour (voyages « essentiels ») étant traités en priorité d'autre part. Ainsi, pour l'année 2021, ce ratio est de 2/3 de visas court séjour et 1/3 de visas long séjour. Source : Statistiques du ministère de l'Intérieur, Chiffres clés séjour, visas, éloignement, asile, accès à la nationalité (depuis 2013). Consultables à : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Archives>

legitimate travel and tackle irregular immigration »¹. En d'autres termes, il sert de filtre aux frontières extérieures communes, entre voyageur·ses légitimes qu'il faut laisser entrer et potentiel·les migrant·es à qui il faut verrouiller l'accès à l'espace Schengen. Pourtant l'extrait d'entretien ci-dessus, donnant à voir dans le cas de la Chine un usage de la procédure de visa comme vitrine de la destination française, laisse entrevoir une logique d'attractivité, qui dépasse la seule facilitation. On suppose alors que le régime de visa Schengen repose sur une conception de la mobilité internationale à plusieurs vitesses, allant de la restriction à l'incitation. Plusieurs études analysent le lien entre régimes de visa et inégalités d'accès à la mobilité (Mau et al. 2015; Czaika, de Haas, et Villares-Varela 2018; den Heijer 2018), mais elles n'appréhendent ce lien qu'à travers la dichotomie entre nationalités soumises à des obligations de visa pour se déplacer, et celles bénéficiant d'exemptions et pouvant circuler librement. Or la confrontation de l'accueil des demandeur·ses de visa de nationalité algérienne et de nationalité chinoise, dans les exemples cités en début d'introduction, invite à prendre en compte la possibilité d'inégalités entre pays pourtant soumis à la même obligation de visa. Cette thèse s'articule donc autour de la question de recherche suivante : **comment le visa Schengen façonne-t-il et distribue-t-il une mobilité à plusieurs vitesses ?**

Cette thèse repose sur une stratégie de recherche comparative. Elle se concentre sur un État membre de l'Union européenne (UE), la France, et sur deux pays figurant sur la liste des nationalités soumises à obligation de visa Schengen pour se rendre en Europe : l'Algérie et la Chine. Au-delà des différences physiques de la délivrance de visa Schengen dans ces deux pays, l'écart entre la Chine et l'Algérie se situe surtout au niveau statistique : en 2019², près de 95% des demandes de visa Schengen étaient acceptées en Chine, contre 54% uniquement dans le cas de l'Algérie, soit près d'un visa Schengen sur deux refusé³. Analysées à travers une recherche qualitative et multiniveaux, la Chine et l'Algérie sont alors considérées et comparées comme des cas extrêmes de l'attractivité d'une part, et de la restriction d'autre part. À travers cette comparaison, cette thèse a pour objectifs de remettre en question le caractère supposément uniforme du visa Schengen et d'identifier les acteurs et les pratiques qui produisent, légitiment et éventuellement contestent un système de répartition inégalitaire de circulation.

¹ Commission européenne, 2014, COM (2014) 165 final "A smarter visa policy for economic growth", p.4.

² La pandémie de COVID-19, survenue à l'hiver 2020, a entraîné une chute de près de 87% des voyages internationaux (Jidar et al. 2021). Pour cette introduction et dans le cadre de ce travail, j'ai choisi de travailler sur des chiffres pré-COVID, plus à même de refléter les inégalités structurelles d'accès à la mobilité ici étudiées.

³ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Pour information, les taux de refus pour l'ensemble des consulats Schengen dans ces deux pays sont très proches de ceux des consulats français : 43% pour l'Algérie et 3,8% pour la Chine. Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

Dans cette introduction, je procède tout d'abord à un rapide état de l'art du visa et de ses fonctions de régulation de la mobilité internationale. Après avoir identifié les angles morts à explorer, j'expose ensuite la démarche théorique et méthodologique consistant à étudier l'instrument du visa Schengen à travers quatre niveaux d'analyse et dans deux contextes de délivrance. Enfin, j'annonce le plan de la thèse et donne un aperçu des principaux résultats apportés par cette recherche.

Contrôler, bloquer, filtrer les mobilités : les fonctions politiques du visa

Le terme de visa renvoie à l'action de *viser* un document de voyage, signifiant que son·sa détenteur·rice a été identifié·e et approuvé·e par les autorités politiques du pays dans lequel il·elle veut entrer. Les instruments d'autorisation et de vérification des déplacements ont une histoire longue¹. Mais c'est au XIX^{ème} siècle qu'apparaissent véritablement les fonctions étatiques de contrôle et d'identification des individus mobiles, matérialisées à travers des objets tels que le passeport ou les documents d'identité. Selon le sociologue et historien John Torpey, les États nations, qui se consolident à cette période, exercent non seulement un monopole de la violence étatique, mais aussi un monopole du contrôle de la circulation des individus : « *along with their efforts to monopolize the legitimate use of violence, modern states also seek to monopolize the legitimate means of movement* » (Torpey 2018, 10). Cette extension du pouvoir étatique sur la mobilité des personnes passe par une « révolution identificatoire » : passeports et cartes d'identité deviennent les moyens de surveillance et de contrôle des populations et de leurs déplacements (Noiriel 1998). D'instruments de contrôle des mobilités intérieures, les passeports évoluent ensuite vers une logique internationale et de contrôle des mobilités étrangères. Au sortir de la Première Guerre mondiale, passeports et visas s'imposent comme le système international standard de régulation des mobilités et du franchissement des frontières (Salter 2003).

À l'heure de la globalisation, qui se caractérise par l'intensification des flux transnationaux, les politiques nationales de visas filtrent les mobilités désirables et indésirables, et constituent par-là une réponse au paradoxe libéral (Hollifield 2004). En dressant des listes de nationalités étrangères exemptées de visa pour franchir les frontières, et celles devant demander un visa dès le pays de départ, ces politiques participent à façonner

¹ Il existait par exemple, dans la Chine pré-impériale sous la dynastie Zhou (1046-256 avant J.C.), un système de pièces en bronze et en jade pour se déplacer d'un domaine féodal à l'autre. On retrouve en outre une référence au lien entre pouvoir politique et autorisation de voyager dans l'Ancien Testament. Le livre de Néhémie, écrit au cinquième siècle avant J.C., comprend une envoi de Néhémie à Jérusalem où il demande « qu'on me donne des lettres pour les préfets de l'autre côté du Fleuve, afin qu'ils facilitent mon passage jusqu'à ce que j'arrive en Judée ». (Source : Arte, « *Faire l'Histoire par le prisme des objets. Le passeport, la frontière de papier* », documentaire présenté par Patrick Boucheron et Delphine Diaz, produit par Tamara Erde, 15 mai 2021. Disponible à <https://www.arte.tv/fr/videos/094484-013-A/faire-l-histoire/> consulté le 12 février 2022).

un « *global mobility divide* », entre les citoyen·nes du Nord Global libres de se déplacer et ceux·celles du Sud Global immobilisé·es (Mau et al. 2015 ; Czaika, de Haas, et Villares-Varela 2018), selon des lignes de démarcations politiques, ethniques et religieuses (den Heijer 2018). Ainsi, la globalisation repose sur une hiérarchisation des nationalités en fonction du nombre de pays auquel leur passeport leur donne accès sans visa. Le *Henley Passport Index* indique par exemple le Japon comme pays dont le passeport le plus puissant, tandis que l'Afghanistan figure tout en bas du même classement¹. Le postulat du « *global mobility divide* » découlant des exemptions et obligations de visa fournit donc une explication puissante et éloquente des inégalités mondiales contemporaines. Pour autant, cette explication ne permet pas de comprendre pourquoi deux nationalités soumises au même régime de visa – la Chine et l'Algérie, toutes deux assujetties à l'obligation de visa Schengen – connaissent des différences d'accès à la mobilité. Par conséquent, il importe de pousser plus loin ce postulat du « *global mobility divide* », pour démontrer qu'il existe des divisions encore plus fines de l'accès à la mobilité selon les nationalités ciblées par l'obligation de visa.

Se concentrer sur la politique de visa Schengen donne une idée plus précise des logiques qui sous-tendent le filtrage des mobilités selon un critère de nationalité. La littérature sur le visa Schengen se concentre principalement sur sa dimension sécuritaire et son utilisation comme instrument de « mise à l'écart des indésirables » (Guild et Bigo 2003). Le visa sert un objectif de lutte contre le « risque migratoire », soit la possibilité qu'un individu utilise un visa Schengen pour rentrer légalement sur le territoire européen pour ensuite y rester de façon irrégulière². Cette orientation sécuritaire du visa Schengen a été négociée par un « club » d'États fondateurs, s'accordant à l'unanimité sur des standards élevés de contrôle par la suite imposés aux nouveaux membres (Guiraudon 2008; 2010). La liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa Schengen est emblématique de cette logique de club : elle a été élaborée à partir de la simple accumulation des listes nationales des États fondateurs, puis les nouveaux membres n'ont eu d'autre alternative que d'adopter la liste telle qu'elle, sans marge de négociation possible (Jileva 2002). Cette liste commune, dite liste négative, initialement adoptée en 2001, a été plusieurs fois amendée par la conclusion d'accords de facilitations ou d'exemptions de visa avec les pays tiers. Au départ, ces accords servaient une logique de voisinage (Jeandesboz 2007; 2011; Finotelli et Sciortino 2013). Depuis la fin des années 2000, les accords de libéralisation servent une logique de conditionnalité : ils sont

¹ <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking> consulté le 21 décembre 2021.

² Toute l'ambiguïté de cette mission de lutte contre le « risque migratoire » repose sur le fait que rester au-delà de la durée de validité du visa Schengen n'implique pas nécessairement un séjour irrégulier. Dans son ouvrage *Schengen Visa Implementation: Transnational Policy Making from Below*, Federica Infantino (2019a) explique que les agent·es consulaires se méfient particulièrement des usager·es qui, une fois sur le territoire de leur état, feraient une demande de titre séjour pour regroupement familial. En ce sens, l'examen des demandes de visa suit un objectif de réduction de l'immigration irrégulière comme régulière.

négociés en échange d'accords de réadmission, aux termes duquel les pays signataires doivent réadmettre sur leur territoire leurs ressortissant·es en situation irrégulière (Trauner et Kruse 2008; El Qadim 2015; Laube 2019). Ces logiques soulignent que la politique de visa Schengen remplit une fonction de diplomatie, en organisant les relations de l'UE avec ses voisins. Cependant, cette diplomatie répond avant tout à l'impératif d'externalisation du contrôle migratoire, qui consiste à reporter la gestion et le tri des migrant·es sur les pays tiers, en dehors des frontières de l'Union (Lavenex et Schimmelfenig 2009; Zaiotti et Martin 2016).

La politique de visa Schengen s'inscrit en effet dans une logique de « tri à distance » des étranger·es (Guild et Bigo 2003). Elle est mise en œuvre par les consulats des États membres à l'étranger, qui bénéficient d'importantes marges discrétionnaires. Les travaux étudiant les pratiques de délivrance du visa Schengen mettent en évidence la culture du soupçon par défaut (Zampagni 2016) et l'impératif bureaucratique de lutte contre la fraude (Alpes et Spire 2014; Scheel 2018; 2019) qui caractérisent le quotidien des consulats chargés d'instruire les dossiers. À travers une comparaison des consulats français, belge et italien au Maroc, les travaux de Federica Infantino (2016; 2019a; 2019b) montrent en outre la primauté des « styles » et intérêts nationaux sur l'interprétation des règles communes de délivrance des visas, ainsi que les conceptions parfois divergentes du « risque migratoire » d'un État membre à l'autre. L'usage du visa varie donc en fonction de l'État membre qui délivre. Néanmoins, la littérature existante n'envisage pas comment l'usage du visa varie en fonction du contexte de délivrance.

La majorité de ces travaux convergent donc vers la sécurisation du régime de visa, c'est-à-dire, le traitement des mobilités comme une menace à la sécurité, à l'identité culturelle et aux politiques d'État providence, dont les étranger·es chercheraient à bénéficier (Huysmans 2006; Anderson 2013). En revanche, peu ou pas de travaux n'abordent la question de l'attractivité, telle qu'elle ressort avec l'exemple de la délivrance en Chine, mis en exergue en début d'introduction, ou encore à travers des communications de la Commission européenne proposant de développer une politique des visas au service de la croissance économique¹. Seulement quelques travaux ont évoqué les effets potentiellement négatifs d'une politique restrictive de visa Schengen sur l'économie, par exemple sur l'industrie touristique espagnole (Macías-Aymar, De Pedro, et Pérez 2012; Czaika et Trauner 2017). Il manque cependant, à ce jour, une mise en perspective de ce nouvel objectif, contre-intuitif, visant à utiliser un instrument de contrôle pour faire venir des touristes en Europe.

¹ Commission européenne, 2014, op. cit.

Ce court état de l'art consacré à la fonction de filtre du visa, et plus précisément du visa Schengen, permet de dégager deux principaux enjeux que cette thèse vise à explorer. Le premier enjeu est celui de la répartition inégale de la mobilité à travers le globe. Comme l'indique la mise en perspective de la délivrance des visas Schengen en Algérie et en Chine, il existe des écarts d'accès à la mobilité entre nationalités soumises à la même obligation, ce qui n'est pour l'instant pas considéré par l'explication du « *global mobility divide* ». La thèse s'efforce donc d'affiner cette explication en démontrant les modulations de la délivrance d'un même instrument. Le second enjeu concerne l'analyse du visa Schengen comme un instrument sécuritaire. Les travaux cités ci-dessus étudient le filtrage à des fins restrictives, mais il n'existe pas à ce jour d'analyse de l'utilisation du visa à des fins d'attractivité¹, comme le laisse supposer la délivrance du visa Schengen en Chine. Pour répondre à ces interrogations, et mettre à jour de nouvelles connaissances sur les inégalités globales de mobilité et sur le régime de visa européen de court séjour, cette thèse propose donc de comparer les politiques du visa Schengen déployées dans deux pays de la liste dite négative : l'Algérie, où la politique de visa est *a priori* restrictive, et la Chine, où la politique est *a priori* incitative. Grâce à cette comparaison, la thèse propose en outre de répondre à un autre angle mort, moins central, soulevé par l'état de l'art : la variation de l'utilisation du visa en fonction du contexte de délivrance.

Une sociologie comparée de l'instrument du visa

Cette thèse procède à une comparaison des politiques de délivrance des visas Schengen en Algérie et en Chine, en proposant de se concentrer sur un État membre, la France². Pour comprendre comment les inégalités d'accès à la mobilité sont produites et mises en œuvre, la thèse développe un cadre théorique à partir de l'approche de l'instrumentation. Développée en particulier par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2005), cette approche propose de prendre un instrument d'action publique (ou un groupe d'instrument) comme niveau d'observation et d'analyse de la politique publique à laquelle il est associé. Les deux auteurs définissent l'instrument comme « un dispositif à la fois technique et social, qui organise les relations entre l'État et le public, selon les représentations et le système de valeurs qu'il renferme » (Lascoumes et Galès 2005, 13). L'instrumentation rejette le postulat de neutralité des instruments, et suggère qu'au contraire, ils sont porteurs

¹ À l'exception de quelques mentions de facilitations *ad hoc* accordées à des demandeur-ses *bona fide* mais sans que ne soit formalisée une stratégie d'attractivité (voir Infantino, 2019a; Rodelli, 2019).

² Le choix de se concentrer sur un État membre et sur la France en particulier est amplement expliqué dans la sous-section 2.2.1 de la thèse (deuxième point : « *Le cas français, observatoire de la politique de visa Schengen* »). Cela se justifie principalement par le fait que la France est le premier État membre en nombre de visas délivrés, représentant plus de 20% du total des visas Schengen demandés à l'échelle mondiale.

et producteurs d'une représentation du problème politique adressé. Ce sont des institutions profondément politiques, et le choix et la sélection des instruments contribuent à la mise en ordre et en désordre de l'action publique (Saurugger 2014a).

En se concentrant sur le dispositif par lequel se matérialise la politique de contrôle des frontières – le visa –, l'instrumentation constitue un socle pour une analyse critique et sociologique des contextes et des acteurs qui gravitent autour du choix et de l'utilisation de cet instrument. Cette approche invite en outre à penser l'instrument à partir de sa trajectoire, de sa genèse à sa mise en œuvre. Au cours de sa trajectoire, voire ses trajectoires si plusieurs contextes de mise en œuvre sont en jeu, un instrument peut en effet développer des effets indépendants du but de régulation initialement fixé, et être transformé par les usages et les résistances des acteurs (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2014, 39). Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes (2014) suggèrent alors d'étudier les mobilisations, les pratiques et les interactions des acteurs, en distinguant trois niveaux de renégociation de l'instrument : la conception, la mise en œuvre et l'appropriation par le public.

Cependant, les spécificités du visa Schengen, instrument européen et destiné à réguler les flux migratoires dans plus de cent pays étrangers, impliquent d'actualiser cette décomposition de la trajectoire de l'instrument, en quatre niveaux au lieu de trois : le niveau communautaire, le niveau politico-diplomatique, le niveau bureaucratique et le niveau du public. Cette thèse explore tout d'abord le niveau communautaire, pour interroger la genèse européenne du visa Schengen. Elle compare ensuite la politique de délivrance du visa Schengen par les autorités françaises vis-à-vis de l'Algérie et de la Chine à travers le niveau politico-diplomatique, soit comment le visa s'insère à la fois dans la relation bilatérale et dans la production nationale des politiques migratoires ; le niveau bureaucratique, soit sa délivrance par les acteurs consulaires à l'étranger ; et enfin le niveau du public, soit l'appropriation des conditions de mobilité par les demandeur-ses de visa. L'analyse de chaque niveau s'appuie sur un corpus académique élaboré sur mesure et sophistiqué à l'objet du visa pour saisir le plus finement les dynamiques de renégociation tout au long de la trajectoire de l'instrument.

Méthodologie : une enquête qualitative multi-située

L'analyse comparée et multiniveaux du visa Schengen repose sur une méthodologie qualitative, articulant plusieurs types de sources et deux enquêtes de terrain, de deux mois chacune, menées à Alger, capitale de l'Algérie, et Beijing, capitale de la Chine. Au cours de ces séjours, j'ai eu l'opportunité de rencontrer et d'interviewer les acteurs de la délivrance du visa Schengen : personnel diplomatique et consulaire ; intermédiaires des *visa application*

centers et facilitateur·rices informel·les ; et demandeur·ses de visa de nationalités algérienne et chinoise (voir annexe 1). En plus de ces entretiens semi-directifs, j'ai effectué, lorsque cela a été possible, des visites ethnographiques des services des visas des consulats français d'Alger et de Beijing, des centres privés d'accueil des demandeur·ses ou encore d'échoppes du marché parallèle des visas, notamment en Algérie. J'utilise sciemment le terme de *visite* plutôt que celui d'observation ethnographique : j'ai été admise dans ces espaces souvent fermés au public, non pas comme « chercheuse embarquée » (Mérand 2021), ni comme « contrebandière » (Spire 2017), mais en tant visiteuse occasionnelle. Les observations, dans les consulats ou dans les centres prestataires, que j'ai pu réaliser de façon sporadique l'ont été soit lors de longs « tours organisés » des lieux, encadrés par un·e responsable, soit à l'occasion d'entretiens semi-dirigés se déroulant dans les locaux, et à l'occasion desquels je me suis volontairement attardée dans les lieux pour recueillir de nouvelles observations (voir annexe 2). En plus de ces deux enquêtes de terrain, j'ai réalisé une série d'entretiens semi-directifs auprès de haut·es fonctionnaires européen·nes et nationaux·ales d'acteurs institutionnels à Bruxelles (Belgique) ainsi qu'à Nantes et Paris (France), où se trouvent les administrations chargées de la politique de visa. Au total, 66 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs du visa Schengen, à tous les niveaux d'analyse (voir annexe 1). Ce travail repose également sur une analyse documentaire menée sur une centaine de rapports institutionnels des années 1980 à 2021, ainsi que sur les statistiques de visas traités et délivrés depuis les années 1980-1990 (voir annexe 3).

Argument et organisation de la thèse

La thèse est divisée en cinq parties : la première partie présente l'approche théorique et méthodologique utilisée dans ce travail, la seconde partie revient sur la fabrique de la politique européenne de visa, puis les troisième, quatrième et cinquième parties sont consacrées à la comparaison de la délivrance en Algérie et en Chine.

La première partie de la thèse présente tout d'abord la littérature consacrée au visa comme instrument de régulation des mobilités à l'heure de la globalisation (Partie I). Elle élabore ensuite le fil théorique directeur de ce travail : l'instrumentation. Cette approche réfute la neutralité des dispositifs de politiques publiques et invite au contraire à questionner les acteurs et les valeurs qui sous-tendent la conception et l'usage des instruments. Ce choix théorique conduit à décomposer l'analyse du visa Schengen en plusieurs niveaux : le niveau communautaire, puis le niveau politico-diplomatique, le niveau bureaucratique et enfin le niveau du public. La première partie de la thèse présente cette approche multiniveaux ainsi que les différents corpus mobilisés pour approfondir la compréhension de l'instrument du

visa à chaque niveau d'analyse. Interdisciplinaire, la thèse s'appuie et contribue aux littératures sur l'intégration européenne, sur la diplomatie migratoire, au courant de la *street-level bureaucracy* et à la sociologie du guichet, ainsi qu'à plusieurs approches traitant des usages des politiques publiques (réception de l'action publique, mais aussi les approches d'*autonomy of migration* et l'infrapolitique). Cette partie détaille enfin le protocole de recherche qualitatif et comparatif de cette thèse, dont la principale originalité réside dans une enquête de terrain multi-située entre Bruxelles, Paris, Alger et Beijing.

Pour comprendre la mise en place d'un régime de mobilité à deux vitesses, la deuxième partie de la thèse analyse le niveau communautaire, à savoir la fabrique européenne de la politique des visas (Partie II). La genèse du visa Schengen est structurée par des rapports de force entre plusieurs États membres et institutions, en concurrence pour formuler le cadre légal et les objectifs de la politique commune de visa court séjour. Le résultat de ces négociations montre que le « deux poids, deux mesures » apparaît dès la conception de la politique de visa Schengen, qui établit des hiérarchies entre les nationalités et entre les profils de demandeurs.

Ensuite, la distribution de la mobilité se joue « au cas par cas ». Pour analyser la variation de la délivrance, qui oscille entre approche restrictive et approche incitative, cette thèse développe la comparaison de la délivrance entre l'Algérie et la Chine, en se concentrant sur un État membre, la France. Dans chaque cas, la variation de la fonction du filtre du visa Schengen est analysée à travers l'articulation de trois niveaux : le niveau politico-diplomatique, le niveau bureaucratique et enfin le niveau du public.

Le niveau politico-diplomatique (Partie III) consiste à étudier, avec une perspective socio-historique, la mobilisation du visa par les élites ministérielles comme un instrument à la fois de politique étrangère et de politique migratoire. En Algérie, l'attribution des visas est toujours restée restrictive, notamment en raison des relations postcoloniales conflictuelles avec la France, qui est le premier pays de destination des mobilités algériennes. L'analyse de la délivrance des visas met en évidence l'institutionnalisation d'une « politique du robinet », qui consiste à alterner séquences de verrouillage et d'assouplissement des conditions d'obtention du visa en fonction des relations franco-algériennes, du contexte politique algérien et du contexte politique français. Dans le cas de la Chine, la fonction initiale de contrôle du visa Schengen est au contraire atténuée, pour mettre le visa au service d'une stratégie d'attractivité touristique. Depuis la crise économique de 2008, les États membres ciblent le marché des voyageurs chinois·es comme stratégique pour soutenir le secteur touristique européen. Le visa est envisagé comme un incitatif au tourisme international : on assiste alors au développement d'un visa *marketing*, soit des procédures facilitées et accélérées mises en œuvre dans le but d'attirer des touristes en Europe. Cet objectif est principalement

porté par le ministère des Affaires étrangères, plus spécifiquement l'administration de Laurent Fabius¹, qui intègre le visa Schengen à une stratégie de diplomatie dite économique et globale ciblant tout particulièrement la Chine.

Le niveau bureaucratique (Partie IV) porte sur la mise en œuvre des objectifs politico-diplomatiques de la délivrance des visas par les acteurs consulaires. Comment les *street-level bureaucrats* appliquent-ils et elles, au quotidien et sur le terrain, la politique du robinet en Algérie, et celle d'attractivité en Chine ? Malgré les écarts de taux de refus, les données collectées d'un terrain à l'autre permettent d'identifier des similitudes du travail de délivrance dans les deux cas, cadré par les mêmes routines institutionnelles, les mêmes impératifs de productivité et la même culture organisationnelle. Néanmoins, les acteurs du guichet font face à des dilemmes différents : à Alger, la mise en œuvre de pratiques répressives doit tenir compte de la relation diplomatique ; tandis qu'à Beijing, la délivrance de visas en masse se heurte à l'impératif bureaucratique de la lutte contre la fraude. Les usages « dominants » du visa – répressif à Alger, incitatif à Beijing – coexistent alors avec des usages plus minoritaires de la fonction de filtre du visa Schengen. Dans le cas de l'Algérie, on voit se mettre en place un régime plus ou moins informel de facilitations accordées aux élites, dans une logique de cooptation et de rareté. Dans le cas de la Chine, on observe la résistance de certains acteurs consulaires à la « politique du chiffre », à travers un travail de recatégorisation du risque migratoire en un risque de filières d'immigration clandestine et de traite d'êtres humains utilisant le canal des visas touristiques pour atteindre l'Europe.

Enfin, le dernier niveau analysé est celui du public (Partie V). Il renvoie au processus d'appropriation du visa par les demandeur·ses, en interrogeant leurs pratiques de (re)négociations des fonctions répressives et/ou incitatives de cet instrument. Cette dernière partie dialogue ainsi avec les travaux sur l'infra-politique, afin de questionner les rapports politiques et ordinaires des « subalternes » au régime de visa Schengen. Dans le cas de l'Algérie, ce changement de focale permet de comprendre que la mise en œuvre restrictive de la politique de visa nourrit des pratiques de résistance de la part des usager·es. Ces dernier·es recourent aux industries migratoires parallèles qui offrent des services de contournement des contraintes légales du visa, et/ou développent des discours de contestation des injustices engendrées par le régime de visa Schengen. Dans le cas de la Chine, la thèse questionne à l'inverse les effets de la dépolitisation par le marché de la délivrance des visas Schengen. Dans un contexte où les consulats européens sont en compétition pour attirer le plus de touristes possibles, les usager·es sont davantage dans une position de client·es que de requérant·es. On observe alors peu de tactiques de résistances,

¹ Laurent Fabius (1946-...), homme politique français et membre du parti socialiste (centre gauche), a occupé les fonctions de ministre des Affaires étrangères sous la présidence de François Hollande de mai 2012 à février 2016.

mais le terrain met en revanche davantage en lumière les pratiques de maximisation des « demandeurs-consommateurs » de visa, choisissant parmi les offres disponibles celle qui avantagera le plus leurs projets de mobilité.

À travers ces quatre niveaux d'analyse et la comparaison de deux cas de délivrance des visas, cette thèse montre, dans l'ensemble, que les fonctions du visa Schengen, et *in fine* la distribution inégalitaire de la mobilité, sont négociées et renégociées par les acteurs tout au long de la trajectoire de l'instrument. En dépassant la dichotomie d'inégalités à la mobilité entre nationalités exemptées et nationalités soumises à l'obligation de visa, la thèse vient ainsi actualiser l'explication en termes de « *global mobility divide* ». Ces divisions d'accès à la mobilité se jouent certes entre pays de la liste positive et ceux de la liste négative, mais elles se lisent également dans une hiérarchisation des nationalités de la liste négative, et enfin, à travers des catégorisations infranationales d'individus pour lesquels l'accès au visa est facilité, et d'autres pour lesquels il est entravé. Ensuite, à travers l'exploration multiniveau du cas chinois, cette thèse montre comment le visa Schengen développe une fonction inattendue d'attractivité des mobilités, et discute les effets de cette nouvelle fonction sur les bureaucrates en charge de la mise en œuvre, ainsi que sur les demandeur·ses de visa de nationalité chinoise, ciblé·es par un tel dispositif. Par-là, ce travail met à jour les analyses sur les inégalités globales à se déplacer, tout en faisant progresser les connaissances sur la (dé)régulation des mobilités privilégiées. À l'heure où, du fait de la pandémie de COVID-19, toute possibilité de voyager demeure encadrée par des restrictions sanitaires, cette recherche fournit des pistes de compréhension à même d'éclairer les logiques politiques qui sous-tendent la sélection et l'exclusion de qui est légitime à se déplacer.

**PARTIE I. CONSTRUCTION DE L'OBJET D'ÉTUDE
ET DE LA DÉMARCHE DE RECHERCHE**

Chapitre 1. Identifier, contrôler, trier les étranger·es : fonctions et tensions du visa

Le philosophe et sociologue Zygmunt Bauman (1998) affirme que la liberté de se déplacer est une denrée perpétuellement rare et inégalement distribuée et qu'elle représente un des principaux facteurs de stratification sociale de la globalisation. Les visas, documents imposés à certaines nationalités, délivrés (ou refusés) aux étranger·es pour leur permettre d'accéder temporairement au territoire d'un État, s'inscrivent dans ce régime international de mobilité différenciée. L'objet d'étude de cette thèse, le visa Schengen, est en ce sens un instrument de la politique des frontières, définie par Virginie Guiraudon comme « l'ensemble des dispositifs de gestion des flux qui entrent et qui sortent d'un territoire donné, ainsi que le discours sur la menace transfrontalière » (Guiraudon 2008, 174). Interroger le visa nécessite en effet d'engager une réflexion plus large autour de la frontière, dont il est un dispositif parmi d'autres. La notion de frontière est associée à l'État et à l'idée de contrôle, voire de blocage. Pourtant, avec la globalisation, elle est aussi aux prises avec des impératifs économiques de circulation des capitaux et des personnes.

En vue de répondre à la question de recherche relative à la production, par le visa Schengen, d'une différenciation de l'accès à la mobilité, je procède dans ce chapitre à une revue de littérature consacrée au visa et aux objectifs, parfois contradictoires, de la régulation de flux internationaux de personnes. Je mène tout d'abord une discussion théorique générale entre frontière, État et globalisation, pour comprendre cette articulation et ses conséquences sur l'objet d'étude (1.1). La globalisation se caractérise par le chevauchement d'un régime de suspicion des mobilités indésirables, très visible, et d'un régime de facilitations des mobilités désirables, moins saillant. Dans un deuxième temps, je fais une revue de littérature sociohistorique du passeport et du visa (1.2). Le visa matérialise le contrôle des frontières et incarne cette même tension entre exclusion de certains flux et inclusion d'autres. Enfin je dresse un état de l'art du visa dit Schengen, instrument commun adopté par les États européens, puis j'identifie les différents angles morts que cette thèse cherche à combler (1.3).

1.1 Les tensions de la frontière dans un monde globalisé

Cette première section engage tout d'abord une discussion théorique autour de la notion de frontière. Ici, l'enjeu est de comprendre comment les fonctions et rôles des frontières ont évolué selon les périodes historiques, et comment elles articulent des logiques

de sécurisation et de marchandisation des flux de personnes, au cœur de la tension que cette thèse interroge.

1.1.1 Frontière, souveraineté et sécurité

Historiquement, les frontières, murs et murailles sont des marqueurs politiques : ils ont une fonction de protection militaire contre les ennemis (Duez et Simonneau 2018). En 1648, le traité de Westphalie signé entre les royaumes européens consacre le lien entre tracé des frontières et souveraineté nationale. Ce système se caractérise par l'équilibre des puissances et l'autorité exclusive de l'État sur sa population et sur son territoire, délimité par rapport à celui des autres. Dès lors, la frontière est à la fois tournée vers l'intérieur et vers l'extérieur. Tournée vers le peuple, elle a une fonction d'identification à un « nous » souverain (Benedict Anderson 1983; Hobsbawm et Ranger 1983). Elle participe en outre à un processus d'invention de l'autre, exclu hors des frontières de l'État nation, comme souligné dans les travaux d'Edward Saïd (1978) sur l'altérité. Du XVIII^{ème} au XX^{ème} siècle, les frontières sont contestées, retracées au fur et à mesure que s'exporte et s'impose le modèle stato-national.

La notion de frontière est relativement absente des débats académiques durant les décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale : on considère alors que les frontières, issues des conflits mondiaux et de la chute des empires coloniaux, sont immuables (Paasi 2011). Au cours de la décennie 1990, l'effondrement du mur de Berlin et l'éclatement du bloc soviétique recomposent les frontières européennes et entraînent un nouvel engouement autour de cette notion. En outre, le système westphalien et la souveraineté des États sont remis en question par la globalisation¹ (Sassen 1996; Evans 1997). Combinant intégration économique croissante des États et hypermobilités transnationales, ce phénomène pose la question d'un monde sans frontières. L'idéal de cosmopolitisme est par ailleurs réactivé : dans un monde devenu postnational, l'allégeance à la nation doit être remplacée une allégeance à la planète (Soysal et Soyland 1994; Soysal 2012). Or, il apparaît rapidement que le cosmopolitisme est un privilège réservé à des élites mondialisées pour qui traverser les frontières n'est qu'une formalité (Croucher 2012). La globalisation se caractérise ainsi par une mobilité à deux vitesses. Elle incite les gouvernements à faciliter et accélérer les formes souhaitables de mobilités, tout en exerçant un contrôle strict et dissuasif des voyageurs indésirables.

¹ Cette thèse privilégie l'emploi du concept de « globalisation » à celui de « mondialisation ». Faisant référence tous deux à l'intensification des échanges à l'échelle de la planète, les deux concepts se distinguent néanmoins, la globalisation renvoyant à un processus économique (l'émancipation du capitalisme hors des frontières nationales) et la mondialisation à un processus culturel. La globalisation, en ce qu'elle interroge le pouvoir et la (dé)régulation des échanges économiques, semble un concept plus approprié pour analyser l'action des gouvernements sur l'ouverture et la fermeture de leurs frontières aux flux de personnes.

En effet, la fin de la Guerre froide coïncide avec le besoin de redéfinir la notion de sécurité et de désigner des nouvelles menaces transnationales, dont la mobilité. Sous fond de discours politiques mettant en scène une crise migratoire permanente, les flux transfrontaliers de personnes font alors l'objet d'une « sécurisation ». Développée par l'école de Copenhague, la sécurisation est la « désignation d'une menace existentielle exigeant une action d'urgence ou des mesures spéciales » (Buzan et al. 1998). Les flux migratoires sont alors identifiés comme une menace de déstabilisation, justifiant des mesures restrictives (Huysmans 2006). Comme l'explique Mark B. Salter (2004), les migrations sont associées à un ensemble de danger : la criminalité, les maladies, mais aussi la différence, à la fois politique et culturelle. Ce processus de sécurisation entraîne des conséquences sur les objectifs et les pratiques de la politique aux frontières. Cela se traduit par le concept de « *remote control* », introduit par Aristide Zolberg (2003), qui désigne l'ensemble des mesures qui visent à stopper, ou plus précisément à trier, les étranger·es indésirables avant qu'ils·elles n'arrivent sur le territoire. Par différents mécanismes et instruments, les pays d'Amérique du Nord et d'Europe délèguent le contrôle aux pays tiers en les impliquant dans le processus de maîtrise des flux migratoires (Lavenex et Schimmelfenig 2009; Zaiotti et Martin 2016). Ce phénomène d'externalisation a pour effet de délocaliser la frontière : performée dès le pays de départ, elle est dissociée du tracé géographique.

Du fait de leur ampleur en termes de victimes et d'impact psychologique, les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés sur le territoire des États-Unis ont des conséquences profondes et durables sur la sécurisation et l'externalisation des frontières. Plus précisément, les réponses des autorités contribuent à accélérer ces transformations. La lutte antiterroriste légitime l'intensification des dispositifs de surveillance, notamment des voyageur·ses. Les événements du 11 septembre précipitent la transition vers les politiques dites de « *Smart Borders* », soit une technologisation du contrôle pour assurer une surveillance de masse (Salter 2004). Les fonctions d'identification et d'exclusion aux frontières sont renforcées par l'introduction de la biométrie, qui repose la reconnaissance sophistiquée de données physico-biologiques (empreintes palmaires, iris) et la constitution de larges bases de données informatiques centralisant des données à caractère personnel. Comme le précise néanmoins Didier Bigo (2006), les pratiques exceptionnalistes de surveillance et d'immobilisation ciblent particulièrement les indésirables : potentiel·les demandeur·ses d'asile et/ou ressortissant·es des « États voyous » accusés par l'administration Bush de soutenir le terrorisme (Guild 2008; Bonditti 2008).

La sécurisation et la technologisation des contrôles illustrent la surveillance généralisée qui caractérise le régime de mobilité actuel, où luttés contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière se confondent dans leurs fins et leurs moyens. Voyageur·ses de

toutes les nationalités sont concerné·es par ces dispositifs de contrôle, toutefois la division internationale de la mobilité, entretenue par les régulations de visa, distingue le Nord Global, hypermobile bien que surveillé, du Sud Global, encore plus surveillé et immobilisé.

1.1.2 La frontière à l'épreuve du marché

La littérature jusqu'ici abordée permet d'affirmer que le contrôle des frontières et les différents enjeux de souveraineté qui s'y rattachent servent principalement un objectif de restriction. Ce constat est d'autant plus fort que depuis la Seconde Guerre mondiale, l'immigration a façonné un nouveau clivage partisan dans les sociétés européennes, où les opinions publiques et électoral s'y déclarent hostiles (Kriesi et al. 2006; Lahav 1998). Toutefois le discours sur la pénalisation des migrations cohabite avec l'inclusion, plus discrète, d'objectifs économiques dans les politiques de contrôle des frontières. Comme souligné en introduction de cette thèse, la globalisation est porteuse d'injonctions contradictoires. D'un côté, les gouvernements doivent fermer les frontières aux « menaces » migratoires et terroristes, de l'autre, ils doivent accueillir les flux de marchandises, de capitaux, voire de travailleur·ses, propices à la croissance économique (Hollifield 2004; Guiraudon et Joppke 2001). Les travaux de Georg Menz (2008) soulignent notamment le paradoxe suivant : pour les pays d'Europe occidentale, le cadrage sécuritaire des mobilités entre en contradiction avec la priorité à la croissance économique, laquelle dépend notamment des investissements internationaux et du recours à la main d'œuvre étrangère. Il suppose donc une tension entre sécurité et marché. Les gouvernements tentent alors de dépasser cette tension en aménageant leurs politiques migratoires pour les rendre « *business-friendly* ». En d'autres mots, la mise en concurrence des États pour attirer des capitaux – économiques et humains – se traduit par un ajustement des objectifs initiaux de restrictions des flux migratoires, pour permettre la circulation de mobilités recherchées par les marchés. Georg Menz poursuit en expliquant comment l'articulation entre compétition et sécurisation façonne une politique frontalière *sélective*, qu'il désigne comme le paradigme de « management migratoire » :

[...] Preoccupations with ensuring “competitiveness” are also strongly shaping EU policy developments, as the agenda of the competition state now also encompasses the ready and steady supply of human resources. Thus, both securitization and economic prerogatives combine to shape migration policy design. The competition state of the early twenty-first century welcomes migrants, provided they fit into a set of carefully delineated categories. Henceforth, some groups of migrants are seen as potentially making a useful contribution to alleviating labor market shortages, for example in IT, engineering, health care, tourism and gastronomy, agriculture, and construction. The two strands – security and the competition state agenda – are crucial in accounting for the growth and development of policies on migration and asylum at the EU level. (Menz 2008, 31)

La tension entre sécurité et marché qui structure la régulation des flux transnationaux de personne se traduit par un renforcement de la fonction de sélection de la frontière. Selon

le sociologue Douglas S. Massey , « *migration is a selective process that tends, initially at least, to draw relatively well-educated, skilled, productive, and highly motivated people away from sending communities* » (Massey et al. 1993, 453). De manière générale, les politiques migratoires accentuent cette sélectivité en discriminant les flux selon leur type et leur origine. La logique introduite par le management migratoire rend ces effets de sélection encore plus saillants. Georg Menz souligne que certes, les politiques de frontières sont aménagées pour favoriser l'économie, toutefois cette ouverture profite surtout aux migrations de travail et se fait au prix d'une politique plus stricte envers le regroupement familial et le droit d'asile. Dans le contexte canadien, la chercheuse Hélène Pellerin identifie une tension similaire, soit le développement d'un paradigme dit de la mobilité à partir des années 2000, qui consiste à sélectionner les personnes mobiles selon leur capital économique, et à favoriser leur circulation plutôt que leur installation (Pellerin 2011). Stephen Castles (2012) ajoute à cela que les opportunités de travail pour les personnes migrantes ne dépendent pas uniquement de leur capital humain, mais aussi de leur genre et leur appartenance ethnique ou religieuse.

La globalisation économique met les gouvernements en concurrence entre eux pour capter les flux les plus désirables. L'ajustement à la marge des politiques sécuritaires pour attirer ces mobilités repose sur une opposition entre catégories de groupes sociaux, les uns « glamourisés » et les autres « démonisés » (Glick Schiller et Salazar 2013, 184). L'ère globale se caractérise donc par le chevauchement entre plusieurs régimes de mobilité. D'un côté, un paradigme de *suspicion* (Shamir 2005), où les migrations sont associées à une menace et de l'autre, des infrastructures de *facilitation*¹, qui distribuent des privilèges liés au franchissement des frontières.

En somme, la tension entre sécurité et marché est inhérente à la frontière, qui remplit des fonctions à la fois d'inclusion et d'exclusion. Cette tension est néanmoins réactivée sous une nouvelle forme avec la globalisation. La sécurisation des flux est très visible, pour incarner la souveraineté nationale des États sur leur territoire, compensant la perception d'une perte de contrôle et satisfaisant les électeurs anti-migration. En revanche, les logiques de capitalisation des flux migratoires prennent des formes moins saillantes, tout en reproduisant une distinction entre migrant-es désirables et indésirables. Il s'agit désormais de voir comment le visa, en tant qu'instrument matérialisant les fonctions de la frontière, incarne cette même tension.

¹ J'emprunte ici l'expression utilisée par Mireille Paquet et Chedly Belkhodja (2021), mobilisée lors de leur présentation du régime de visa canadien à l'occasion du colloque « *Des migrations internationales privilégiées ?* » organisé par l'Institut Convergences Migrations à Paris les 7 et 8 décembre 2021.

1.2 Im-mobilités sous contrôle : histoire contemporaine du passeport et du visa

Dans cette deuxième section, je me concentre sur la matérialité de la frontière, en proposant un résumé des socio-histoires du passeport et du visa. Le terme de *visa* provient de l'action de *viser* un document d'identité ; soit lorsque les autorités vérifient, signent ou tamponnent un document, autorisant son·sa propriétaire à se déplacer et/ou à séjourner dans un territoire où il·elle est juridiquement considéré·e comme étranger·e. Au départ deux processus relativement indépendants l'un de l'autre, la surveillance des déplacements et l'identification des individus, nationaux comme étrangers, vont progressivement devenir les deux faces d'un même enjeu : contrôler les sujets mobiles, considérés comme risqués. Pour comprendre la fonction contemporaine du visa, il convient alors de revenir brièvement sur l'histoire de l'identification et du contrôle étatique des allers et venues des personnes. La fonction de contrôle s'est d'abord développée à l'intérieur des frontières nationales avant de progressivement s'internationaliser. À travers plusieurs exemples de techniques et politiques de régulation, cette contextualisation sociohistorique privilégie le cas français pour suivre le déploiement des moyens de contrôle de l'identité et des mobilités depuis le XVIII^{ème} siècle, tout en élargissant parfois aux autres États d'Europe occidentale ainsi qu'à l'Amérique du Nord. Elle distingue trois grandes phases de ce déploiement : l'étatisation du contrôle, du XVIII^{ème} siècle au début du XX^{ème} siècle (1.2.1), l'internationalisation du système des passeports et de visas de la Première Guerre mondiale aux années post-1945 (1.2.2) et enfin le visa comme instrument de régulation des flux à l'heure de la globalisation (1.2.3).

1.2.1 Étatisation et bureaucratization du contrôle des individus

Jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle, il n'y a pas de politique centralisée de contrôle de la circulation des individus, que ce soit à l'intérieur du territoire ou d'un Royaume à l'autre. Les États mercantilistes tendent à tolérer la présence des étranger·es et délèguent le contrôle des déplacements intérieurs et extérieurs à une multitude d'autorités locales, essentiellement à des fins de transport des marchandises. Mais au fur et à mesure du processus de construction des États-Nations, le contrôle des déplacements se mue en idéal de surveillance des individus. On relève par ailleurs que cette surveillance ne visait pas initialement les étranger·es, mais ces dernier·es sont progressivement catégorisé·es comme indésirables.

Au Moyen-Âge, les « passe-ports » étaient délivrés aux commerçants pour se déplacer avec leur cargaison d'une ville fortifiée à l'autre. Des sauf-conduits, sortes de laissez-passer, étaient délivrés aux commerçants étrangers au Royaume, les passeports étant réservés aux sujets. En outre, les États mercantilistes percevaient la présence d'étranger·es sur leur territoire non pas uniquement comme une menace, mais aussi comme une ressource

économique ou militaire (Czaika, de Haas, et Villares-Varela 2018). À partir de 1697, sous le règne de Louis XIV, les étranger·es au Royaume de France devaient par exemple s'acquitter d'une taxe de séjour pour entrer et demeurer sur le territoire national (Dubost et Sahlins 1999). Au cours du XVIII^{ème} siècle, les documents gagnent une fonction de contrôle des individus : dans le cadre de politiques de lutte contre le vagabondage, le roi Frédéric-Guillaume I^{er} de Prusse impose des passeports qui doivent être visés à chaque ville (Torpey 2018).

À l'étranger, les contrôles servaient en outre à prévenir les pandémies. Les consuls en mission dans les ports de la Méditerranée distribuaient aux navires des documents appelés patentes pour faciliter le convoi maritime des marchandises (Goey 2016; Ulbert 2011). En fonction du risque sanitaire présenté par la cargaison et l'équipage, la patente délivrée par le consul du port d'escale déterminait la durée de la quarantaine imposée au port de destination. C'est par exemple sur ordre de la chambre de commerce de Marseille que le vice-consul français du port de Tripoli délivra une patente favorable au Grand Saint-Antoine, malgré un équipage malade. Ce navire transportait des étoffes précieuses attendues par des notables marseillais, mais aussi le bacille de la peste qui causa l'épidémie de peste de Provence de 1720, qui fit entre 90 000 et 120 000 victimes (Carrière, Courdurié, et Rebuffat 1968). Le cas de la patente délivrée à ce navire est un exemple frappant de la tension entre intérêts économiques et sécuritaires qui caractérise déjà, à cette époque, le contrôle des mobilités.

Au lendemain de la Révolution française, les passeports sont abolis, jugés symboles de l'arbitraire de l'Ancien Régime et contraires à la liberté fondamentale d'aller et venir, proclamée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789. Ils sont néanmoins rétablis en juin 1791, à la suite de la fuite de la famille royale à Varenne. L'idéal révolutionnaire est alors rattrapé par les impératifs de maintien de l'ordre et de contrôle des « ennemis de la République ». On assiste à la centralisation progressive du contrôle des individus et de leurs déplacements. En 1816, un texte réglementaire harmonise et précise les documents que tout·e Français·e de plus de quinze ans se déplaçant hors de son département doit posséder : une feuille de route pour les militaires et fonctionnaires, un livret pour les ouvrier·es, un « passeport pour indigent » pour les personnes sans ressources et un passeport intérieur à deux francs pour tout autre cas de figure (Bordigoni 2012; Noiriél 1998). Sous peine de délit de vagabondage, ces documents doivent être visés par la commune où l'on se déplace : les représentant·es de l'État doivent les vérifier et les signer pour enregistrer la présence d'un individu sur leur juridiction. Noiriél parle alors de « mise en présence de l'État » (Noiriél 1998, 85). Pour John Torpey (2018), le monopole étatique des moyens légitimes de se déplacer prolonge en effet celui de l'usage de la violence légitime : l'État

moderne se caractérise alors par le contrôle centralisé des mouvements de populations, à travers l'augmentation des capacités administratives à surveiller et ficher.

La « révolution identificatoire », telle que la qualifie Gérard Noiriel (1998), s'étend en outre à l'empire colonial. Les départs des colonies d'Afrique du Nord vers la France métropolitaine sont conditionnés à la délivrance d'une autorisation spéciale de sortie par l'administration coloniale. Des contrôles et mises en quarantaine sont effectués aux ports de Marseille et Sète, au cours desquels les plus pauvres sont retourné·es par le premier bateau (Blanchard 2018; Clochard et Lemoux 2017). En outre, la mise en place de recensement dans les colonies s'inscrit dans cette logique de fichage centralisé des individus (About et Denis 2010; Medina-Domenech 2009). Mais pendant la Révolution industrielle, le besoin d'une main d'œuvre mobile est peu compatible avec la systématisme des contrôles d'identité. De plus, les contrôles sont jugés vexatoires par les classes aisées, qui voyagent le plus à l'intérieur du territoire. L'usage du passeport intérieur s'estompe en France, comme dans les États voisins. Les contrôles d'identité sont peu à peu remplacés par la tenue de registres centralisés, comme par exemple le registre des condamnations, nouveaux avatars du « paradigme de la trace » (Noiriel 1998). Pour les voyages à l'étranger, un passeport extérieur à dix francs permet de sortir du territoire. Pour entrer sur le territoire français, la loi du 21 avril 1832, la première dite sur les étranger·es, autorise les consuls « à délivrer des passeports pour la France aux étrangers qui leur en demanderont »¹. En confiant un pouvoir extraterritorial aux représentants de l'autorité nationale en poste à l'étranger, cette mesure peut être considérée comme l'une des premières étapes de l'internationalisation de la mise en présence de l'État, s'adressant cette fois-ci aux ressortissant·es étranger·es.

À l'intérieur du territoire national, la surveillance se resserre sur les « indésirables », notion qui coïncide de plus en plus avec la figure de l'étranger pauvre (Audeval 2019). Une logique de police, existant depuis l'Ancien Régime et la société préindustrielle, qu'Alexis Spire définit comme une démarcation entre :

[...] les individus dont la présence sur le territoire est considérée comme légitime et ceux dont la présence est susceptible de constituer une menace pour l'ordre politique, économique et social. (Spire 2005b, 51)

Avec l'avènement de l'État-Nation, cette frontière est érigée entre le groupe national et celui des étranger·es. En 1888, une première loi est votée en France pour obliger les étranger·es à se déclarer auprès des autorités. Les populations étrangères sont progressivement criminalisées : la police scientifique, créée à la fin du XIX^{ème} siècle par Alphonse Bertillon, met au point un ensemble de procédés d'identification par signes distinctifs – le bertillonage – pour ficher les récidivistes, mais ceux-ci sont finalement utilisés contre les étranger·es. En

¹ Loi du 21-26 avril 1832 relative aux étrangers réfugiés qui résideront en France.

1912, la loi sur les nomades, visant spécifiquement les populations Tsiganes, impose aux étranger·es de posséder un carnet anthropométrique, renseignant leurs particularités physiques et servant à consigner tous leurs déplacements (Bordigoni 2012). En avril 1917, le gouvernement français met en place une « carte d'identité des étrangers », alors que le principe même d'une carte d'identité nationale fait l'objet de résistances et ne sera adopté par décret qu'en 1935 (Piazza 2004). L'adoption de la carte d'identité des étranger·es conduit à la mise en place d'un registre au ministère de l'Intérieur, centralisant les informations sur les travailleur·ses étranger·es, des réfugié·es mais aussi des travailleur·ses venu·es des colonies en métropole (About et Denis 2010)

En un peu plus d'un siècle, les États ont monopolisé le contrôle de leur population et leurs mouvements, exerçant sur celles-ci une domination de type légale-rationnelle (Weber 1922; Torpey 2018). Selon la catégorie à laquelle un individu est assigné, il est plus ou moins libre de circuler. Au sein des frontières nationales, on voit déjà un régime de mobilité différenciée. Le système bureaucratique d'identification trace des lignes d'appartenance et d'exclusion, entre les nationaux·ales et les étranger·es par exemple. Rejetées de la première catégorie sans appartenir à la deuxième, les minorités ethniques et religieuses, les travailleur·ses en provenance des colonies et les opposant·es politiques forment la catégorie des « indésirables », justifiant une surveillance rapprochée. Quant aux déplacements entre les pays à des fins de voyage, ils sont faiblement régulés : le tourisme international, encore à ses balbutiements, profite de ce « laisser-aller », qui prend fin à la Première Guerre mondiale.

1.2.2 L'internationalisation du système de passeports et de visas

Le système international de passeports et de visas tel qu'il existe encore aujourd'hui prend forme pendant la Première Guerre mondiale. L'entre-deux-guerres, puis la Seconde Guerre mondiale, sont marquées par les limites de la coopération internationale ainsi que par le recours à des techniques extrêmes de surveillance, d'identification et même d'extermination des « indésirables » en Europe. Après 1945, le contrôle des mobilités internationales sert principalement la régulation de l'immigration de travail, tout en instaurant des régimes de circulation différenciés selon les nationalités.

La relative libre circulation en vigueur en Europe connaît un tournant à la Première Guerre mondiale, marquée par le rétablissement temporaire puis permanent des passeports extérieurs. Sous couvert de lutter contre la désertion militaire et d'empêcher l'accès à des zones de combat, le conflit sert de prétexte aux pays européens pour réactiver des moyens de contrôle (Torpey 2018). En 1916, l'Italie est le premier pays à adopter une série de décrets qui suspendent la délivrance de passeports pour se rendre à l'étranger, et introduisent l'obligation pour les étranger·es de solliciter un visa auprès des consulats italiens, indiquant

la durée et le lieu exact de leur séjour. Ces mesures d'exception sont pérennisées à la fin du conflit puis imitées par des pays voisins, notamment par l'Allemagne en 1919 et le Royaume-Uni en 1920. La réactivation des passeports s'accompagne de la mise en place de politiques migratoires restrictives en Europe et en Amérique du Nord.

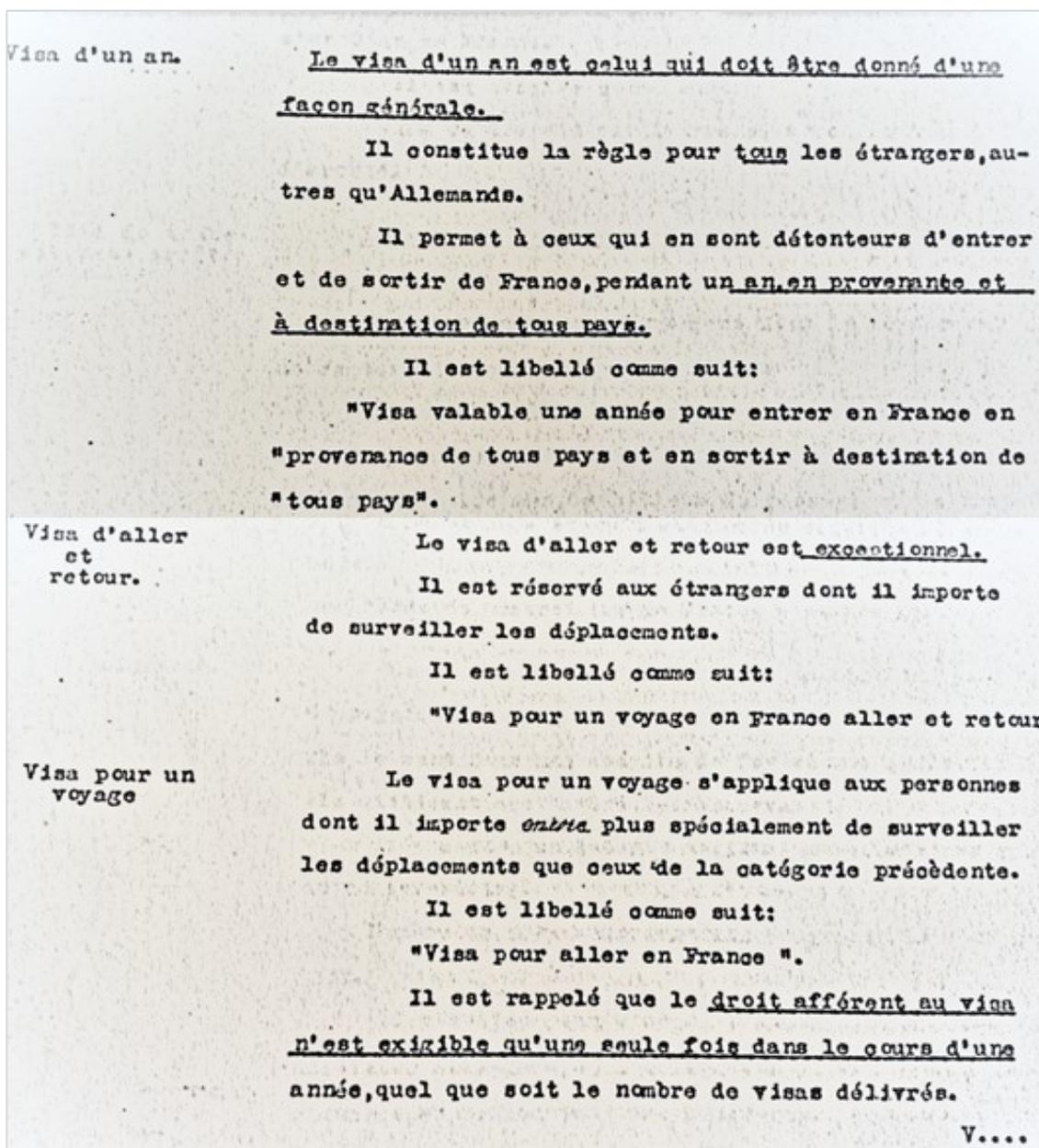
À partir de l'entre-deux-guerres, tous·tes les voyageur·ses, touristes, étudiant·es, immigré·es ou réfugié·es sont tenu·es de posséder un document avec photographie indiquant leur nationalité et d'obtenir un visa de départ par les autorités aux frontières, ou même dans le pays d'origine (About et Denis 2010). Les principes des passeports et des visas tels qu'on les connaît encore aujourd'hui sont harmonisés et adoptés dans le nouveau cadre multilatéral de la Société des Nations (SDN). Les conférences internationales de Paris en 1920 et Genève en 1926 précisent notamment le format et les conditions de délivrance des passeports par la nation émettrice. La mise en place de ce système international de passeports et de visas devait être temporaire : il était prévu pour durer cinq ans uniquement, avant de revenir à un régime de libre circulation semblable à l'avant-guerre, plus favorable aux échanges commerciaux ainsi qu'à l'économie du chemin de fer (Salter 2003). Les contrôles aux frontières répondent à quatre priorités de l'après-guerre : empêcher l'espionnage militaire, maîtriser les flux de réfugié·es, réguler l'immigration de travailleur·ses (et par la même occasion le coût de la main d'œuvre), et enfin empêcher la propagation des pandémies, la grippe espagnole de 1918-1919 ayant tué plusieurs dizaines de millions de personnes. Ce régime de passeports, reposant sur la citoyenneté, est néanmoins inopérant pour un ensemble de personnes qui s'en retrouvent exclues. C'est notamment le cas des étranger·es expulsé·es mais dont le pays d'origine n'existe plus à la suite des redécoupages territoriaux négociés après la Première Guerre mondiale. Pour pallier l'absence de citoyenneté des apatrides, le passeport Nansen est créé, garantissant à ses détenteur·rices un statut juridique de réfugié pour les protéger contre l'expulsion si leur vie est en danger. En vigueur entre 1922 et 1945, le passeport Nansen est une des premières et seules initiatives internationales en matière migratoire à visée humanitaire.

Le système de visa requis dès le départ du pays d'origine s'inscrit dans une logique policière de « *remote control* », concept introduit par Aristide Zolberg (2003), consistant à trier les étranger·es avant leur arrivée sur le territoire national. En outre, un travail d'archives¹ sur les instructions françaises en matière de visas permet de voir comment les visas s'inscrivent dans une logique de surveillance, notamment politique. L'instruction sur les passeports de 1922, envoyée aux consulats français à l'étranger, précise que la norme est de délivrer des

¹ Dans le cadre de cette thèse, j'ai mené un court terrain exploratoire aux archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, situées à Nantes. Si les données collectées ne sont finalement pas utilisées de manière systématique dans mon travail, il m'a néanmoins paru judicieux de présenter ce document dans cette section dédiée à l'histoire administrative et politique du visa.

visas d'une durée d'un an aux visiteurs de tout pays (à l'exception de ceux-celles de nationalité allemande), des visas d'aller et retour aux étrangers « dont il importe de surveiller les déplacements » et des visas pour un seul voyage à ceux-celles « dont il importe *encore plus spécialement* de surveiller les déplacements » (voir image 1.1 ci-dessus).

Image 1.1 Instruction générale sur les passeports (1922)¹



Dès les années 1920, les visas s'inscrivent dans la logique de police consistant à décréter qui est légitime ou non de séjourner sur le territoire national. Les pratiques de délivrance s'ajustent en fonction du risque présenté par l'individu, évalué à partir de sa

¹ Photographie prise par l'autrice, Instruction générale du 25 avril 1922 adressée au consulat français de Constantinople du 25 avril 1922, Archives Diplomatiques de Nantes, fonds 285 PO/B 166, 19 octobre 20XX.

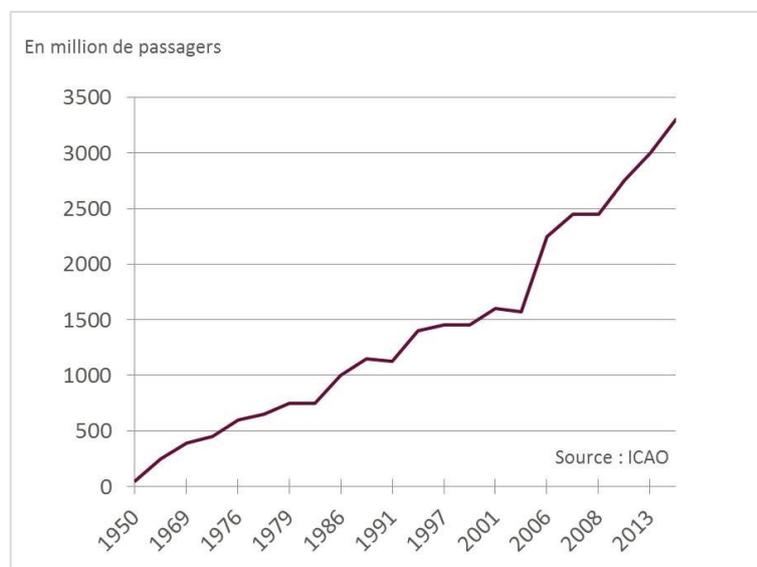
nationalité et ses activités politiques. Cette logique policière de surveillance des étranger·es se prolonge sur le territoire national et s'intensifie au cours des années 1920 et 1930. Les États européens consacrent des moyens administratifs importants au fichage des militant·es communistes et d'extrême-droite, mais aussi des militant·es de nationalité étrangère. La préfecture de police de Paris met en place un large dispositif bureaucratique de surveillance des activités politiques des étranger·es, notamment les activités indépendantistes des travailleur·ses des colonies d'Afrique du Nord et d'Indochine, surveillées par des brigades spécialisées (Rosenberg 2006; Blanchard 2018). L'identification à des fins de surveillance, d'expulsion et d'extermination, connaît un paroxysme pendant la Seconde Guerre mondiale. Les populations juives, tsiganes, homosexuelles, ainsi que les opposant·es politiques, sont systématiquement fichées, arrêtées, et déportées dans les camps où elles connaissent la mort (Joly 2011).

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les efforts intergouvernementaux en matière de migration internationale se concentrent sur la question des déplacé·es, qui sont près de 15 millions en Europe. L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) est créée en 1946, complétée par le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) en 1949 et la reconnaissance du statut de réfugié par la Convention de Genève en 1951. Ces consolidations juridiques permettent un retour au système standardisé de passeports et des visas par nationalité (Torpey 2018). Tout·e voyageur·se doit détenir un passeport délivré par les autorités de son pays de citoyenneté, ainsi qu'un visa délivré par le consulat du pays de sa destination. En France, les ordonnances du 2 novembre 1945 relatives à l'entrée et au séjour des étranger·es prévoient une législation unique, le Ministre de l'Intérieur Adrien Tixier ayant déclaré que la discrimination par nationalité était inopérante. Au départ, les ordonnances servent une « logique de main d'œuvre » (Spire 2005b) : elles régulent l'immigration de travailleur·ses pour participer à la reconstruction après-guerre. L'Office National de l'Immigration (ONI) est créé dans la foulée, tentant de planifier une immigration sélective, en provenance du Portugal ou de l'Italie. Mais 80% des arrivées se font hors du cadre de l'ONI, notamment en provenance des colonies. Les « Français Musulmans d'Algérie » qui ont acquis la citoyenneté française en 1947, ont en effet la possibilité d'immigrer spontanément en métropole. Les politiques de visa participent dès lors à cet objectif de régulation de l'immigration du travail. Par exemple, les visas sont supprimés pour l'Italie dès 1948 afin de faciliter la venue de la main d'œuvre italienne en France.

À partir des années 1950, des accords bilatéraux ou multilatéraux de libre circulation sont signés à des fins de rapprochement diplomatique et/ou économique. En décembre 1957, la Convention du Conseil de l'Europe relative à la libre circulation engage chaque partie contractante à dispenser de visa les ressortissant·es des autres pays membres de l'organisation

entrant sur son territoire pour des séjours inférieurs ou égaux à trois mois. En outre, la France signe des accords bilatéraux d'exemptions de visa avec la Nouvelle-Zélande (1947), les États-Unis (1949), le Canada (1955) puis la Suisse, la Corée du Sud, Malte, Israël et la Yougoslavie dans les années 1960. Des accords bilatéraux de libre circulation sont également signés avec les ex-colonies, comme avec le Maroc en 1957, la Tunisie en 1964 et l'Algérie en 1968, dans le double objectif de maintenir une sphère d'influence diplomatique et contrôler les flux dits de « travailleurs immigrés ». Ce régime de libre circulation, qui perdure jusque dans les années 1970, remplit donc des fonctions politiques, économiques et sociales : il trace des lignes d'appartenance et d'exclusion entre le bloc libéral et le bloc communiste puis le « Tiers-Monde », il facilite l'immigration de travail et il accompagne le développement des échanges internationaux, y compris à travers le tourisme mondial qui se démocratise et connaît une croissance spectaculaire à partir des années 1950 (Cousin et Réau 2016). Comme le montre le graphique 1.1 ci-dessous, établi par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), le nombre de passager·es aérien·es mondiaux·ales passe de 25 millions au début des années 1950 à près de 1 milliard au début des années 1990.

Graphique 1.1 Évolution du nombre de passager·es aérien·es mondiaux·ales (1950-2013, données de l'OACI)



De la Première Guerre mondiale à l'après-guerre, on assiste à la consolidation du système désormais standardisé et internationalisé des passeports et des visas, retenus comme instrument de régulation des flux transnationaux. Les passeports mettent les individus en présence non plus seulement de l'État, pour reprendre l'expression consacrée par Noiriel, mais bien du système étatique dans sa globalité, qui détermine leur liberté à se déplacer. Au-delà de leur fonction régulatrice, voire facilitatrice, on retrouve dans les visas les logiques de surveillance et de tri des étranger·es, propres aux dispositifs d'identification et de contrôle.

1.2.3 Les régimes de visa à l'heure de la globalisation

Les années 1970, par l'apparente « soudaineté » de la fermeture des frontières après le choc pétrolier, sont souvent considérées comme un tournant des politiques migratoires des pays occidentaux. Pourtant, les travaux socio-historiques consacrés aux politiques d'immigration de 1945 jusqu'aux années 1970-1980 remettent en cause l'interprétation de cette fermeture comme une rupture. En effet, ces travaux mettent en évidence, dans le cas français, deux dynamiques graduelles de restriction de l'immigration par l'État, à la fois *par le haut* et *par le bas*. Tout d'abord, ces travaux reviennent sur le travail politique des hauts fonctionnaires en charge de l'immigration pour mettre en problème la question migratoire et par là, valoriser et autonomiser leur secteur d'action publique (Laurens 2009; Weil 1995; Viet 1998). En effet, l'immigration est alors éclatée entre les administrations du travail, des affaires sociales, de l'intérieur et des affaires étrangères. Sylvain Laurens, en particulier, montre la mobilisation de cette « noblesse d'État » pour cadrer la question migratoire à la fois comme un problème économique, lié à la main d'œuvre, et comme un problème socio-culturel, lié à l'intégration. Ces cadrages successifs convergent vers l'idéal de maîtrise des flux, justifiant l'adoption de mesures restrictives, telles que les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 qui limitent l'immigration et les régularisations. En parallèle, les travaux sur les agent-es d'immigration de première ligne, notamment en préfecture où un certain nombre sont « passés par » l'administration coloniale, montrent la mise en œuvre informelle et quotidienne d'une « échelle des nationalités » (Spire 2005b; Barros 2005). Depuis 1945, les pratiques de délivrance des cartes de séjour jouent en faveur des migrant-es « assimilables », mais sont plus restrictives à l'encontre des populations « indésirables », notamment racisées ou en provenance des (anciennes) colonies. Cette même logique de tri et d'exclusion est également mise en œuvre par les agent-es de la police aux frontières (PAF), dont la mission consiste à contrôler l'identité des étranger-es qui se présentent aux frontières. Suite à la décolonisation, leur mission est de contrôler plus spécifiquement les ressortissant-es des ex-colonies, non soumis-es à obligation de visa : les agent-es sont chargé-es de repérer les « faux touristes » qui viendraient en France pour s'y établir (Casella Colombeau 2017). Rattachée à la direction des Renseignements Généraux (RG) jusqu'en 1973, la PAF s'inscrit non seulement dans une logique de tri des étranger-es, mais aussi dans une logique de surveillance.

Suspendre la libre circulation a un coût diplomatique élevé. Pour légitimer une telle décision, les gouvernements utilisent des fenêtres d'opportunité. En 1973-1974, le choc pétrolier et son impact sur l'emploi sont mis en avant pour fermer les frontières à l'immigration de travail par les gouvernements ouest-allemand puis français. Suite au coup d'État militaire de septembre 1980, la quasi-totalité des pays européens rétablissent une

obligation de visa pour la Turquie, dont étaient originaires près d'un million de « travailleurs invités » (les « *Gastarbeiter* »), notamment en Allemagne de l'Ouest (Kastoryano 1988). Au lendemain d'une vague d'attentats survenus à Paris en septembre 1986, par la suite attribués au Hezbollah (Bigo 1991; Souiah 2012), le gouvernement français rétablit l'obligation de visa pour toutes les nationalités étrangères. La réimposition de visas à des nationalités exemptées était à l'agenda depuis le début des années 1980 : entre 1981 et 1982, les accords d'exemption de visas avec les nations d'Asie, d'Amérique du Sud et des Caraïbes sont dénoncés, et il était question de faire de même avec les pays africains anciennement colonisés (Gisti 1991b). À partir de 1988, les obligations de visas sont levées pour la plupart des nationalités d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord mais sont maintenues pour près de 130 autres pays, dont par exemple la Tunisie et l'Algérie avec qui des conventions de libre circulation avaient été signées à l'indépendance des deux pays. Malgré une suspension annoncée comme exceptionnelle, ces conventions ne seront jamais rétablies.

À partir des années 1980, les politiques de visa sont de plus en plus intégrées à l'objectif de contrôle migratoire, élites et bureaucraties des pays d'Europe occidentale s'étant progressivement converties à l'idéal de maîtrise des flux. Or les nouveaux impératifs de la globalisation entrent en contradiction avec cet objectif. Avec la libéralisation des échanges mondiaux et la démocratisation du transport aérien, la mobilité s'impose en effet comme une des caractéristiques centrales de la globalisation, notamment la mobilité à des fins de court séjour, comme le tourisme ou les études (Sassen 2007; Elliott et Urry 2010). Pour répondre au « paradoxe libéral », c'est à dire l'injonction d'ouvrir les frontières aux flux économiques tout en les fermant aux flux de personnes, les visas s'imposent comme un instrument privilégié. Obligations et exemptions de visa reflètent en effet l'opposition entre deux types de sujets mobiles : les touristes d'un côté, les potentiel·les migrant·es de l'autre (Hollifield 2004). Le régime global de mobilité, façonné par les régulations en matière de visa, creuse les inégalités structurelles à l'échelle mondiale. En effet, les études quantitatives conduites par Steffen Mau et al. (2015) d'une part et Mathias Czaika et al. (2018) d'autre part, mettent en évidence des règles de plus en plus restrictives des pays du Nord Global envers les pays du Sud Global sur ces quarante dernières années. Les règles internationales en matière de visa participent ainsi au « *global mobility divide* », entre le Nord Global bénéficiant du privilège de la libre circulation, et le Sud Global, en particulier les pays les plus pauvres, en proie à des conflits et/ou anciennement colonisés, dont les ressortissant·es voient leur mobilité internationale entravée (Mau et al. 2015). De plus, le terrorisme et les réponses politiques qu'il engendre renforcent les restrictions et inégalités de voyage. Au lendemain des attaques du 11 septembre 2001, la « *War on Terror* » déclarée par l'administration Bush justifie la

stigmatisation et la marginalisation des échanges internationaux d'un certain nombre de pays accusés de soutenir le terrorisme (Bonditti 2008; Guild 2008; Guild et Bigo 2003b).

En parallèle de son usage à des fins de restriction, le visa sert aussi d'instrument de sélection de mobilités dites privilégiées. Celles-ci se pensent tout d'abord dans des dynamiques Nord-Nord. Un exemple parmi d'autres est l'existence des permis vacances travail (PVT), conventions bilatérales entre le Canada et la France ou encore l'Australie et le Japon, qui encouragent la migration temporaire de jeunes personnes à des fins de travail et/ou de tourisme (Paquet et Belkhouja 2021). Un tel dispositif favorise ainsi les « *lifestyle migrations* » (Benson et O'Reilly 2016), soit des expériences de mobilité internationale motivées par le désir d'améliorer sa qualité de vie (Croucher 2012), tout en limitant le nombre de nationalités éligibles. Plus récemment, la crise économique et financière de 2007-2008 et la concurrence encore plus forte entre les territoires nationaux pour attirer les capitaux a donné lieu à un type inédit de visa, dit le *golden visa*. Les pays européens les plus durement touchés par la crise et l'austérité (Portugal, Grèce, Malte) ont mis en place des titres de séjour, temporaire ou permanent, accordés aux ressortissant-es extra-communautaires en échange d'investissements financiers (Gaspar et Ampudia de Haro 2020; Amante et Rodrigues 2020). Encore largement sous-étudiés, ces visas interrogent plus que jamais la mise en compétition entre territoires et la marchandisation de l'accès à la mobilité, où le critère de richesse semble remplacer celui de la nationalité.

En l'espace de deux siècles, le contrôle des documents d'identité et de la mobilité des personnes est passé d'une échelle très locale à une échelle internationale (Torpey 2018). Inscrit dans une double logique de surveillance des mobilités et de tri des étranger-es, le visa a été développé comme un instrument politique permettant de faire face au paradoxe libéral posé par la globalisation. Il contribue à privilégier les flux désirables, à la fois *rentables* et *assimilables*, tout en écartant ceux susceptibles de représenter un fardeau migratoire, une menace sécuritaire ou encore sanitaire. À cet égard, le visa n'est pas seulement un instrument de restriction, mais plus largement de régulation, voire de dérégulation de l'accès à la mobilité comme le laisse à penser le dernier exemple des *golden visas*. Pour comprendre la tension de cette logique de restriction avec une potentielle logique de sélection, il convient désormais, après cette contextualisation historique du visa dans un contexte national et global, de discuter la littérature consacrée au visa Schengen, dans le contexte politique atypique de l'Union européenne (UE), espace de libre circulation dont les frontières extérieures sont communément contrôlées.

1.3 Le visa Schengen, filtre aux frontières européennes

Dans le contexte européen, le paradoxe libéral se pose avec une acuité inédite. L'UE se caractérise par un espace de libre circulation : les ressortissant·es de ses États membres sont libres de voyager, habiter, travailler ou se faire soigner dans n'importe quel autre État membre. L'espace Schengen, qui compte 22 États membres et 4 pays associés, pousse encore plus loin cette logique, en supprimant les contrôles aux frontières intérieures. Autrement dit, n'importe quel individu, citoyen·ne européen·ne ou non, qui entre dans l'un des 26 États Schengen peut aller et venir librement sur le territoire des 25 autres parties contractantes. L'absence de contrôle aux frontières intérieures est compensée par des politiques de contrôles plus restrictives aux frontières extérieures communes, dont la politique de visa Schengen. Dans cette dernière section, je résume les trois angles par lesquels a été analysée la politique de visa Schengen. Le premier ensemble de travaux aborde la conception du régime de visa Schengen, avec une approche de sociologie politique (1.3.1) ; le second analyse l'intégration du visa Schengen à la politique extérieure de l'UE (1.3.2) et le dernier angle porte sur la mise en œuvre de cette politique par les consulats européens dans les pays tiers, dans le sillage de l'approche de *street-level bureaucracy* (1.3.3).

1.3.1 Le régime européen des visas, produit du champ de la sécurité intérieure

Une première perspective consiste à analyser le visa Schengen comme un produit du champ de la sécurité intérieure, dont les rapports de force entre acteurs¹ déterminent son orientation plus ou moins restrictive. La sécurité intérieure désigne la coopération transnationale en matière de justice, de police et d'immigration. Didier Bigo (1996) la décrit comme l'agglomération de la lutte contre la drogue et l'immigration clandestine à la lutte anti-terroriste par les acteurs de la sécurité. Elle débute à la fin des années 1970, dans les années qui précèdent la signature de l'Acte unique par les États membres de la Communauté économique européenne (CEE), future UE². Celui-ci prévoit la finalisation d'un marché unique et la consécration des quatre libertés de circulation : les marchandises, les capitaux, les travailleur·ses et les personnes. Plusieurs groupes de travail informels s'impliquent alors dans les discussions, dont le TREVI (Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale), qui rassemble les fonctionnaires de l'Intérieur des différents États membres depuis 1976 (Infantino 2019a; Guiraudon 2010). Bénéficiant d'une forte autonomie par rapport à leurs gouvernements respectifs, ces professionnel·les de la sécurité élaborent l'architecture du futur espace de libre circulation. C'est le point de départ du processus d'autonomisation du champ de la sécurité intérieure (Bigo 1996).

¹ Mobilisé à titre de catégorie analytique dans cette thèse, le terme « acteur » n'est pas féminisé.

² On peut parler d'Union européenne à partir de la signature du traité de Maastricht, en 1992.

En 1984-1985, la grève des conducteur·rices poids lourds protestant contre les contrôles aux frontières est utilisée comme fenêtre d'opportunité pour accélérer la coopération intergouvernementale en matière migratoire (Guiraudon 2010). En juin 1985, la France, la République Fédérale d'Allemagne (RFA) et les pays du Benelux signent dans la petite ville luxembourgeoise de Schengen une charte intergouvernementale qui prévoit l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et la coordination du contrôle des frontières extérieures communes. En raison du désintérêt des diplomates pour cet enjeu, accaparé·es par la préparation du marché commun, les acteurs de la sécurité renforcent leur mainmise sur le contenu de la Convention d'application, signée en 1990. Schengen devient alors le laboratoire du couplage immigration/criminalité en matière de sécurité intérieure. Le contenu de la Convention reflète particulièrement cette orientation sécuritaire. Celle-ci prévoit par exemple la création du *Schengen Information System* (SIS), base de données mettant en commun les informations des ressortissant·es de pays tiers qui se rendent dans l'espace Schengen, à des fins de signalement (Saas 2003). La Convention comporte par ailleurs des directives en matière d'harmonisation des politiques de visa : il est question d'uniformiser le format de la vignette, la liste de documents requis et surtout les instructions (Infantino 2019a). Une première version, confidentielle, de l'instruction consulaire commune (ICC) datant de 1993 précise que « les préoccupations essentielles qui doivent guider l'instruction des demandes de visa sont la sécurité des parties contractantes et la lutte contre l'immigration clandestine »¹. Le visa uniforme, délivré à partir de mars 1995 dans les consulats des États membres pour tout séjour de moins de trois mois à motif touristique, d'affaires ou de visite familiale, est dès lors analysé comme un « instrument de police à distance » (Guild et Bigo 2003b).

Une deuxième explication du caractère initialement restrictif de la politique de visa provient du mode décisionnel alors en vigueur. Virginie Guiraudon (2010) décrit une « logique de club intergouvernemental » où un petit groupe d'États fondateurs négocient de façon informelle des standards élevés de contrôle afin de garantir l'unanimité, puis les imposent aux membres plus récents. Ceci est particulièrement visible dans le processus de constitution de la liste de pays soumis à obligation de visa Schengen. Les recherches d'Elena Jileva (2002) reviennent sur la formation des préférences étatiques pour déterminer la liste et sur la manière dont le club de Schengen a imposé cet acquis aux nouveaux États. La liste négative est constituée à partir de la simple accumulation des restrictions déjà existantes. Par conséquent, elle s'aligne sur les pays les plus restrictifs, en l'occurrence la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, qui ont déjà harmonisé leurs régimes de visa (Gisti 1991c).

¹ Comité exécutif Schengen, 1994, Instruction Consulaire Commune adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes à la convention de Schengen, SCH/II-Visa (93)11 (confidentiel).

Cette liste de près de 100 nationalités est par la suite imposée aux nouveaux pays qui rejoignent l'accord Schengen, sans possibilité de négocier, au détriment d'intérêts économiques ou diplomatiques en jeu. Par exemple, l'Italie doit imposer des visas à un grand nombre de pays qui en étaient exemptés pour des raisons touristiques (Meloni 2006). De même, les nouveaux pays candidats à l'UE, en particulier en provenance de l'ex-bloc soviétique, doivent réintroduire des obligations de visa avec la Russie, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie : l'obligation de visa Schengen constitue alors un « nouveau rideau de fer » (Jileva 2002; Koslowski 2000). Malgré les tensions avec d'autres logiques, la dimension sécuritaire l'emporte donc.

La communautarisation de la sécurité intérieure remet en question cette logique de club intergouvernemental. Signé en 1992, le traité de Maastricht fonde une Union européenne reposant sur trois piliers, dont le dernier est Justice et Affaires Intérieures (JAI). Dès lors, les gouvernements cherchent à conserver leur pré-carré en matière de contrôle des frontières. La communautarisation provient surtout du traité d'Amsterdam, signé en 1997, qui absorbe l'ensemble de la législation Schengen dans l'acquis communautaire. De 1999 à 2004, le mode décisionnel de « club » fondé sur l'informalité et l'unanimité est progressivement remplacé par la méthode communautaire, incluant le Conseil des Ministres, une institution intergouvernementale qui représente les États, ainsi que deux acteurs supranationaux, qui représentent l'Union : la Commission et le Parlement. Alors en quête de légitimité, ces deux institutions cherchent à redéfinir le visa non plus uniquement comme un instrument de blocage, mais aussi comme un instrument de facilitation des flux. Federica Infantino (2019a) explique comment la Commission, et dans une moindre mesure le Parlement, font la promotion d'une politique aux frontières « plus ouverte et amicale » et d'une Europe « unie ». Le Code Visa, texte réglementaire négocié entre 2005 et 2009 visant à remplacer l'ICC, reflète une telle doctrine. Le texte final se veut plus favorable aux usager·es, avec l'introduction de pratiques plus transparentes et standardisées, visant à améliorer l'égalité et la dignité des demandeur·ses.

Les analyses des négociations du régime de visa Schengen mettent en évidence un champ traversé par des rapports de force qui rendent les fonctions du visa Schengen ambiguës : la dimension initialement sécuritaire du visa est portée par les États membres, tandis que des logiques alternatives davantage axées sur la facilitation, à des fins de bonne gouvernance ou à des fins diplomatiques, sont mises en avant par la Commission et le Parlement. Néanmoins, deux principaux angles morts peuvent être identifiés. Premièrement, très peu de travaux abordent la question de l'attractivité, si ce n'est à travers les effets potentiellement négatifs d'une politique restrictive de visa Schengen sur l'économie, par exemple sur l'industrie touristique espagnole (Macías-Aymar, De Pedro, et Pérez 2012;

Czaika et Trauner 2017). Malgré la production de textes officiels des institutions européennes au sujet de l'attractivité, cette dimension de la politique des visas reste largement inexploitée. Deuxièmement, il manque une mise à jour des connaissances sur les développements les plus récents du régime de visa Schengen, qui a connu une longue phase de réforme entre 2014 et 2019, aboutissant à l'adoption d'un nouveau Code Visa. Il convient donc d'examiner cette période pour trouver des pistes d'explications à des usages de plus en plus contrastés de cet instrument.

1.3.2 Le visa Schengen, levier à géographie variable de la politique extérieure européenne

Le visa Schengen est également un instrument de la politique extérieure de l'UE. L'obligation de visa imposée à l'ensemble des pays de son voisinage, à l'exception de la Croatie et d'Israël, entraîne des revendications d'assouplissement d'un tel régime, portées notamment par les pays d'Europe centrale et orientale et soutenue par les nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 (Czaika et Trauner 2017). La facilitation, voire la libéralisation dans certains cas, est ainsi d'abord un outil au service de la politique européenne de voisinage (PEV), conçue depuis 2001 pour maintenir les pays aux marges de l'UE dans une sphère d'influence (Grabbe 2000). En allégeant ou supprimant les formalités de visa pour voyager, la facilitation sert en effet un objectif d'intensification des contacts et de rapprochements des sociétés civiles. La facilitation de visa comprend trois volets : la possibilité de déposer un dossier simplifié (comportant une quantité moindre de justificatifs), l'obtention plus systématique de visas à entrées multiples et l'exonération d'une partie ou de la totalité des frais de visa (initialement fixés à 35 euros, réévalués à 60 euros en 2006¹). Mais comme le souligne Julien Jeandesboz, la facilitation demeure une *sélection*

[...] s'adressant avant tout à certaines catégories de population dont on considère qu'elles sont, en raison de leur statut socioprofessionnel, compatibles tant avec les possibilités de circulation conférées dans le cadre des processus de construction européenne, qu'avec les objectifs assignés au voisinage en termes de promotion de la prospérité et de la mobilité. (Jeandesboz 2011, 363)

En d'autres termes, la facilitation de visa module l'accès à l'espace Schengen, à travers un mécanisme censitaire bénéficiant à des individus identifiés comme légitimes. Du point de vue de la politique extérieure, la facilitation relève d'un jeu symbolique. Pour Nora El Qadim (2015), dont les travaux sur la facilitation des visas étudient également le point de vue des pays tiers (en l'occurrence, le Maroc), la mobilité internationale a effectivement une dimension hautement symbolique. D'un côté, les facilitations sont envisagées comme un indicateur du statut international d'un pays, de l'autre, les difficultés d'obtention de visa, symbolisées par les files d'attente devant les consulats, sont vécues comme une atteinte à la

¹ Depuis la réforme du Code Visa entrée en vigueur le 1^{er} février 2020, les droits de visa sont désormais fixés à 80 euros.

dignité. À cet égard, Claudia Finotelli et Giuseppe Sciortino (2013) relèvent que l'UE finalise des accords de facilitations presque exclusivement avec des pays d'Europe orientale, tout en demeurant très rigide envers les pays méditerranéens. L'utilisation des facilitations de visa comme instrument de politique extérieure contribue donc à creuser des inégalités géographiques d'accès à la mobilité.

Cette utilisation diplomatique du visa à la carte trace des lignes de démarcation entre les pays tiers. Cette conception s'appuie notamment sur un document du Conseil de l'UE qui, en 1998, posait une classification du monde en quatre zones : les pays de destination des flux migratoires (UE et Amérique du Nord), les pays de transit adjacents à l'UE candidats à l'élargissement communautaire (voisinage d'Europe centrale et méditerranéenne), les pays de transit lointains de transit et d'émigration (ex-bloc soviétique, Turquie, Afrique du Nord) et enfin les pays sources de flux indésirables (Moyen-Orient, continents africain et asiatique). Cette hiérarchisation par strates des pays tiers nourrit une politique migratoire par cercles concentriques, dont l'Europe serait au centre (Cobarrubias et Casas-Cortés 2020).

En plus d'être eurocentrée, la politique de visa européenne évolue vers une logique de conditionnalité. Face aux réticences de certains États membres et de la DG Home à développer une démarche proactive d'accords de facilitations avec les pays tiers (Jeandesboz 2011), les facilitations de visa sont progressivement couplées à la signature d'accords de réadmission. Un accord de réadmission consiste à obtenir d'un pays qu'il reprenne sur son territoire ses ressortissant·es arrêté·es en situation irrégulière sur le territoire européen, voire dans certains cas des personnes (dites « nationaux·ales de pays tiers ») ayant simplement transité sur son territoire avant de rejoindre l'UE par des voies irrégulières. Concrètement, un accord de réadmission permet de contraindre les autorités d'un pays à délivrer plus facilement des laissez-passer consulaires, documents indispensables à la procédure d'expulsion de personnes dites « sans-papier ». Depuis 1999, la Commission est compétente pour signer de tels accords. Néanmoins, rapportant peu de capital politique ni symbolique et surtout négociés dans un contexte d'asymétrie, ils suscitent la réticence des pays tiers. La facilitation de visas sert alors d'incitatif à la signature de ces accords. Initialement suggérée par le Conseil dans le Programme de La Haye, l'utilisation de ce levier est généralisée et formalisée au cours des années 2000. D'apparence réciproque, ce couplage s'impose comme une nouvelle norme de politique extérieure qui répond à un double objectif : la sécurisation des flux migratoires et de bonnes relations avec les pays tiers. En effet, le couplage « réadmission/facilitation » repose sur une feuille de route de modernisation des politiques migratoires des pays tiers. En d'autres termes, la Commission crée un levier pour inciter les États avec qui elle négocie d'adopter un système migratoire plus sécuritaire. Elle assure ainsi un cordon sanitaire de pays tiers à qui sont transférés la responsabilité et la prise en charge

des migrant·es irrégulier·es selon « une logique de redistribution des indésirables » (Trauner et Kruse 2008). C'est pourquoi cette nouvelle norme s'inscrit dans l'externalisation de la lutte contre l'immigration irrégulière (Lavenex et Schimmelfenig 2009). Des travaux inscrits dans les approches critiques des relations internationales et de l'eurocentrisme ont par ailleurs montré que cette conditionnalité provoquait de la résistance, dans le cas du Maroc (El Qadim 2015) mais aussi de la Turquie (Tolay 2019).

Le visa Schengen est donc au service d'une diplomatie migratoire européenne qui repose sur une division du monde en plusieurs zones classées selon leur (in)désirabilité. Le régime de visa Schengen régule une mobilité à plusieurs vitesses, reposant sur une hiérarchie entre les nationalités. En effet, les facilitations bénéficient surtout aux pays tiers du voisinage oriental, au détriment des pays méditerranéens. La « logique censitaire » de la politique européenne de visa module l'accès à la mobilité en fonction de la nationalité d'un individu, mais aussi de son statut socio-professionnel. Dans la prochaine et dernière sous-section, il s'agit désormais de voir dans quelle mesure un regard microsociologique permet d'identifier la traduction pratique de cette hiérarchisation, ainsi que ses éventuelles variations.

1.3.3 La délivrance des visas à l'étranger : interpréter et détecter le risque migratoire

Dans un troisième et dernier temps, le visa Schengen a été analysé au prisme de sa mise en œuvre par les consulats européens dans les pays tiers, notamment au Maroc, en Tunisie, au Cameroun, au Sénégal ou encore en Éthiopie. De tradition ethnographique, inspirés par l'approche de *street-level bureaucracy* fondée par Michael Lipsky (1980), ces travaux cherchent à répondre aux questions suivantes : comment le contenu du Code Visa est-il interprété par les agent·es qui instruisent les dossiers au niveau local ? Quelles sont les différences de mise en œuvre d'une politique commune par des consulats nationaux ?

Les recherches convergent tout d'abord sur l'importance de la culture du soupçon au sein des services de visa. La mission des agent·es consiste à détecter le « risque migratoire » : les demandeur·ses sont soupçonné·es d'utiliser le visa comme un moyen légal d'entrer sur le territoire européen pour y rester de manière abusive (Infantino et Rea 2012). Cette mission s'inscrit dans le prolongement à la fois de la fonction de mesure compensatoire à la libre circulation initialement assignée au visa Schengen, mais aussi de l'habitus bureaucratique de lutte contre la fraude des fonctionnaires au guichet (Alpes et Spire 2014). Ces différentes études mettent en évidence des allers-retours entre le droit communautaire et le pouvoir discrétionnaire des agent·es. Ils·elles se fabriquent également aussi un savoir pratique local, fondé sur l'expérience. L'interaction au guichet, puis l'évaluation du dossier à l'issue de laquelle une décision finale est prise, sont des processus très subjectifs, faisant intervenir des pratiques de profilage sur l'âge, le sexe, le métier, le niveau d'éducation, les signes religieux

distinctifs, utilisés pour créer des catégories locales et morales de « bonnes » et « mauvaises » demandeur·ses (Zampagni 2016; Infantino 2019a). Compte tenu de la disparition de l'entretien avec les demandeur·ses, désormais accueilli·es par des sous-traitants, la lutte contre les « faux touristes » prend de nouvelles formes. Ne pouvant plus évaluer *de visu* la bonne foi des demandeur·ses, les agent·es procèdent à l'examen des intentions à partir des dossiers et la recherche de faux documents comme indices d'un projet migratoire dissimulé, reproduisant le régime de suspicion par défaut (Scheel 2018).

Le deuxième grand questionnement de la recherche sur la mise en œuvre de la politique de visa Schengen à l'étranger porte sur la variation des pratiques de délivrance des consulats nationaux. Déjà en 2003, Elena Jileva (2003) pointait les écarts en termes de documents requis et de délais de traitement d'un consulat Schengen à l'autre à Sofia, en Bulgarie¹. L'enquête de Federica Infantino (2013; 2016b; 2019) sur la délivrance des visas Schengen au Maroc est à ce jour la plus exhaustive pour saisir la variation de l'usage d'un droit européen particulièrement vague par des acteurs nationaux de la mise en œuvre. En comparant les consulats français, belge et italien de Casablanca, elle met en évidence la primauté des « styles » nationaux sur l'interprétation des règles communes de délivrance des visas. Elle explique les écarts de statistiques et de pratiques de délivrance entre les trois consulats par des histoires migratoires (et coloniales) distinctes liant le Maroc à ces trois pays, mais aussi par des contraintes et cultures organisationnelles différentes. En appliquant la méthodologie de comparaison transnationale développée par Patrick Hassenteufel (2005), qui invite à étudier les liens d'interdépendance entre les cas comparés, la chercheuse identifie en outre la consolidation d'une communauté pratique locale, qui se traduit par une socialisation et des échanges informels permettant, *in fine*, de faire converger les interprétations nationales du « risque migratoire ».

L'usage du visa varie ainsi en fonction de l'État membre qui le délivre. Toutefois il existe un angle mort au sein de la littérature, sur la variation en fonction des contextes de délivrance. De plus, les travaux cités ci-dessus étudient le filtrage à des fins essentiellement restrictives, mais il n'existe pas à ce jour d'analyse de l'utilisation du visa à des fins d'attractivité. Certaines études au guichet constatent l'existence certaines facilitations *ad hoc*, accordées à une catégorie bien précise de voyageur·ses identifié·es comme *bona fide*, mais ces pratiques relèvent d'un régime dérogatoire, au sens d'Alexis Spire (2008a), sans que ne soit formalisée une stratégie d'attractivité. Ces écueils proviennent d'un biais de sélection de départ de ces recherches : elles ont tendance à se focaliser sur des pays, par ailleurs quasiment tous situés sur le continent africain, qui sont traditionnellement considérés comme des pays

¹ L'article en question d'Elena Jileva est paru 2003, mais présente les résultats d'une étude empirique menée avant que la Bulgarie ne soit exemptée de visa Schengen, à partir de 2001.

émetteurs de flux migratoires à destination de l'Europe. Pour cette raison, la logique restrictive est susceptible d'être dominante. Or, pour saisir pleinement les variations des usages du visa Schengen, ces études de cas gagneraient à être comparées à d'autres cas, où il est probable que d'autres logiques, davantage tournées vers l'ouverture, soient mises en œuvre.

En somme, cet état de l'art sur le visa Schengen donne à voir une politique aux contours complexes, partagée entre 26 États membres et mise en œuvre dans plus de cent pays. Premièrement, la genèse de la politique de visa est marquée par la prédominance des acteurs et intérêts de sécurité intérieure. Les négociations des règles en matière de visas se cristallisent autour de l'opposition entre les États membres, qui portent une vision principalement axée sur le contrôle, et les institutions communautaires, la Commission en premier lieu, qui prônent une approche plus ouverte. Deuxièmement, la politique de visa Schengen organise les relations diplomatiques de l'UE avec les pays tiers. La distribution géographique des obligations, facilitations et exemptions de visa est un indicateur des démarcations entre étrangères désirables et indésirables, dont l'accès à la mobilité est différencié. Troisièmement, les études sur la mise en œuvre, qui se focalisent surtout sur des pays « source de flux indésirables », pour reprendre la terminologie européenne, montrent des pratiques de délivrance tournées vers la lutte contre le « risque migratoire », dont l'interprétation varie d'un consulat à l'autre. Trois angles morts importants subsistent néanmoins. Tout d'abord, il manque une mise à jour des développements les plus récents du Code Visa, qui a été réformé entre 2014 et 2019. Ensuite, au niveau de la mise en œuvre, la littérature montre comment la délivrance varie d'un consulat Schengen à l'autre dans un même contexte, mais n'aborde pas la variation entre plusieurs contextes de délivrance. Enfin, si les fonctions sécuritaires du visa Schengen sont largement documentées, que ce soit au niveau de la fabrique de la politique ou au niveau de la mise en œuvre, peu de travaux en revanche se sont penchés sur ses fonctions de sélection, voire d'incitation des flux catégorisés comme « désirables ». Ce constat appelle donc à élargir les horizons géographiques et conceptuels des études sur le visa Schengen, en incluant des cas susceptibles de montrer une logique autre que le tout sécuritaire.

Conclusion du chapitre 1

Dans ce premier chapitre, j'ai cherché à délimiter les contours d'un objet peu étudié en science politique, le visa. Document identificateur s'inscrivant dans la dynamique historique d'étatisation de la surveillance des individus, il est aujourd'hui un instrument de

la gestion différenciée de la mobilité internationale. En prenant les injonctions contradictoires de la globalisation comme fil directeur de cette discussion, je suis d'abord partie de la notion de frontière, pour aborder ensuite les infrastructures, passeports et visas, qui permettent le passage (ou le verrouillage) des frontières, puis pour aboutir, selon une logique d'entonnoir propre à la construction des objets de recherche, au visa Schengen. Cette discussion permet de souligner que la gestion frontalière est aux prises avec l'impératif de contrôle et de sécurité d'une part, et celui de laisser circuler les flux désirables, rentables et assimilables d'autre part. La globalisation se conçoit comme l'enchevêtrement de plusieurs régimes de mobilité, oscillant entre la facilitation des mobilités convoitées (touristes et talents originaires des pays riches) et le rejet des figures repoussoirs (demandeur·ses d'asile et travailleur·ses peu qualifié·es en provenance des pays pauvres). Les obligations et exemptions de visas régulent cette distribution inégalitaire du privilège de circuler d'un espace national à l'autre. La littérature propre au visa Schengen se polarise cependant sur la dimension sécuritaire de cet instrument, en l'analysant au seul prisme de la lutte contre l'immigration. Sans pour autant négliger le caractère excluant et restrictif du visa Schengen, une mise à jour s'impose cependant pour voir dans quelle mesure le visa Schengen renferme lui aussi une tension entre sécurisation et marchandisation des flux. À travers une comparaison dont les modalités sont discutées dans le chapitre qui suit, cette thèse fait donc le pari que le visa Schengen, en tant qu'instrument de régulation des frontières au service de plusieurs objectifs, module l'accès à la mobilité internationale en fonction des nationalités *et* en fonction des différents intérêts en jeu.

Chapitre 2. Comprendre et comparer les politiques du visa Schengen

Ce deuxième chapitre, à la fois théorique et méthodologique, présente la stratégie de recherche déployée pour questionner le visa Schengen comme le vecteur d'une mobilité tantôt contrôlée, tantôt privilégiée. En mobilisant le cadre théorique de l'instrumentation, je propose de tracer la trajectoire de l'instrument du visa Schengen, de sa genèse à son appropriation par les publics qu'il cible, pour comprendre quand, comment et par quels acteurs ses fonctions de régulation sont (re)négociées. Je compare la trajectoire du visa Schengen à travers deux contextes de délivrance : l'Algérie et la Chine. Cette approche multiniveau et comparée a des implications sur les plans théoriques et méthodologiques, traitées dans ce chapitre.

Sur le plan théorique, étudier le visa nécessite de rendre compte des différentes dimensions politiques auxquelles ses fonctions sont liées. En effet, il est encadré à la fois dans les enjeux diplomatiques et dans la mise en œuvre quotidienne des politiques publiques. En d'autres mots, le visa relève tout autant des *high politics*, c'est-à-dire les relations entre États, que des *low politics*, soit la relation entre une autorité bureaucratique et un individu (Hoffmann 1966). En outre, l'eupéanisation de la politique de visa, désormais harmonisée au niveau communautaire, ajoute un élément supplémentaire à ce puzzle. Par conséquent, la première section théorique de ce chapitre étaye le fil directeur retenu pour analyser la politique de visa à tous ces différents niveaux : l'approche de l'instrumentation (2.1). Cette approche conceptuelle, qui étudie les politiques publiques au prisme des instruments qui les matérialisent, permet de décliner l'analyse du visa à travers quatre niveaux : la conception de la politique de visa Schengen par les acteurs communautaires ; son inscription dans une équation politico-diplomatique entre politique étrangère et politique intérieure ; sa mise en œuvre par les acteurs bureaucratiques à l'étranger et enfin sa réception par le public cible. À chacun de ces niveaux, la redéfinition du visa et de ses objectifs est questionnée pour saisir le plus finement possible les spécificités de l'objet d'étude. En dialoguant avec les études européennes, les relations internationales, les approches de *street-level bureaucracy* et la littérature sur les publics, cette thèse adopte une démarche interdisciplinaire pour analyser comment le visa Schengen, à plusieurs niveaux, façonne et distribue une mobilité à deux vitesses.

Sur le plan méthodologique, articuler ces différents niveaux d'analyse du visa Schengen présente un ensemble de défis, discutés dans la deuxième section de ce chapitre

(2.2). Pour comprendre comment le visa Schengen régule la mobilité, cette thèse repose sur une étude de cas, la France, en tant que premier État européen en nombre de visas Schengen délivrés, au sein de laquelle est intégrée une comparaison entre deux pays de délivrance : l'Algérie et la Chine. La deuxième section méthodologique du chapitre revient sur la sélection et la justification des cas, ainsi que sur les implications en termes d'enquête multisite (Paris, Nantes, Bruxelles, Alger et Beijing). Ensuite, cette section détaille le protocole d'enquête, axé sur des méthodes de collecte de données qualitatives, et discute les difficultés et limites pratiques et éthiques rencontrées sur les terrains.

2.1 Approche théorique : un instrument, quatre niveaux d'analyse

Dans cette première section, je détaille l'approche théorique utilisée dans cette recherche : l'instrumentation. Elle se définit comme :

[...] l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (techniques, moyens d'opérer, dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2014, 17)

Cette section théorique présente tout d'abord les lignes directrices de l'approche de l'instrumentation et justifie pourquoi celle-ci est particulièrement compatible avec l'objet d'étude du visa Schengen (2.1.1). Elle permet notamment d'interroger les rapports de force qui le structurent ainsi que de s'intéresser à sa trajectoire dans le temps et dans l'espace. Ensuite, cette section développe les pistes d'application de l'instrumentation à l'étude de la trajectoire du visa Schengen, en la décomposant en quatre niveaux d'analyse différents : la fabrique européenne, l'équation politico-diplomatique, la mise en œuvre bureaucratique et l'appropriation par le public (2.1.2). Chaque niveau est analysé à l'aide de son propre corpus théorique, lui-même sophistiqué pour être adapté à l'objet d'étude du visa.

2.1.1 Le visa Schengen, un instrument d'action publique

L'instrumentation repose sur la remise en question de la neutralité des outils par lesquels se matérialise l'action gouvernementale. Cette démarche s'oppose aux approches fonctionnalistes des années 1950-1960 qui étudient les instruments, notamment l'impôt et autres instruments fiscaux, au seul prisme de leur capacité à atteindre ou non les objectifs fixés par le gouvernement. Cette neutralité est d'abord rejetée par les néo-institutionnalistes qui considèrent les instruments comme des institutions, c'est-à-dire comme des moyens politiques de réguler les sociétés. Leur sélection dépend d'un processus non pas instrumental, consistant à choisir l'instrument en fonction du but recherché, mais bien politique : le choix des instruments est ancré dans une histoire institutionnelle et structuré par des rapports de forces entre des acteurs (Hood 1983; 2007). De plus, à la différence du fonctionnalisme qui

tend à réifier les instruments, l'instrumentation les analyse comme des moyens de contrôle social à la disposition des gouvernements. Non seulement ils servent à influencer les comportements, mais ils sont également porteurs de valeurs. L'approche française de l'instrumentation, ancrée dans la sociologie de l'État, livre la définition suivante des instruments d'action publique, qui sont des « dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux], qui organise[nt] les relations entre l'État et le public, selon les représentations et le système de valeurs qu'il[s] renferme[nt] » (Lascoumes et Le Galès 2005, 13). Ce premier postulat invite ainsi à dépasser la seule fonction régulatrice du visa Schengen, pour interroger les systèmes de valeurs qu'il renferme, ainsi que les contraintes politiques qui structurent sa genèse.

Ensuite, l'instrumentation oriente la recherche vers l'étude de la trajectoire de l'instrument. Celle-ci peut s'analyser de deux façons. La première renvoie à l'évolution dans le temps de l'instrument. Inscrite dans le courant du néo-institutionnalisme historique, elle permet d'aborder la question du changement de la politique publique en question. En effet, selon Hood, « étudier la valeur apposée aux instruments d'un gouvernement est révélateur du paradigme, et plus particulièrement de l'évolution du paradigme »¹ (Hood 2007, 20). En d'autres mots, non seulement un instrument est porteur d'une représentation du problème politique qu'il adresse, mais il est également curseur de l'évolution de l'action gouvernementale pour répondre à ce même problème. À titre d'exemple, les travaux de Lester Salamon (2002) se concentrent sur les instruments pour montrer la transition vers un paradigme d'intervention de plus en plus managérial. En outre, Peter Hall (1993) considère que les instruments de régulation économique et financière constituent un marqueur du changement de politique macroéconomique de la Grande Bretagne, qui se convertit au modèle néolibéral pendant les années Thatcher. L'instrumentation participe donc aux analyses de reconfiguration des modes de régulation politique.

La deuxième façon d'appréhender la trajectoire d'un instrument repose sur une conception non pas temporelle, mais par niveau. Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes (2014) s'intéressent en particulier aux conflits et résistances engendrés par les instruments d'action publique. Cette perspective de concurrence entre plusieurs acteurs et logiques retient mon attention, car elle fournit un cadre analytique pertinent pour interroger les tensions propres au visa Schengen. Pour les deux auteurs, l'analyse sociologique de ces conflits et résistances se décompose à travers trois niveaux : celui de la conception, celui de la mise en œuvre et celui de l'appropriation par le public ciblé. Le niveau de la conception a été investi par les travaux en sociohistoire, qui ont produit un nombre important d'études sur la genèse

¹ Traduit de l'anglais par l'autrice.

des instruments, en particulier les instruments bureaucratiques de contrôle et d'identification comme le passeport ou la pièce d'identité, analogues au visa (Piazza 2004; Torpey 2018). Dans une perspective de sociologie de l'action publique, le niveau de la conception est considéré comme le lieu d'affrontements entre des acteurs et des cadrages, qui peut se solder sur la sélection d'un instrument ambigu, embarquant plusieurs rationalités (Le Bourhis et Lascoumes 2014; Lascoumes et Galès 2005). Le deuxième niveau, celui de la mise en œuvre, occupe une place centrale dans l'approche de l'instrumentation. Celle-ci suppose en effet que les instruments sont des outils de mise en pratique quotidienne de l'exercice du pouvoir. Or la littérature sur les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques met en évidence leur capacité à réinterpréter et réorienter le sens d'un instrument, en fonction du contexte local d'intervention mais aussi de leurs routines organisationnelles (Lipsky 1980; Dubois 1999). Enfin, le troisième niveau est celui de l'appropriation de l'instrument par le public ciblé. L'instrumentation s'est intéressée au public au prisme des effets que les instruments produisent sur ce dernier : il s'agit d'effets de catégorisation, notamment statistique (Desrosières 1993), d'effets de conditionnement des comportements des usager·es ou encore des effets symboliques des instruments, qui transmettent un message de mise en ordre au public ciblé (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2014). Tout au long de sa trajectoire, un instrument est ainsi susceptible d'être renégocié, et de développer des effets ou des fonctions indépendants du but de régulation initialement fixé. Par leurs usages et par leurs résistances, les acteurs qui se saisissent de l'instrument contribuent à le transformer (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2014, 39).

Cette décomposition de l'analyse de la trajectoire du visa Schengen en plusieurs niveaux est très féconde. Une telle conception permet notamment de voir que chaque niveau est structuré par des rapports de force et que des effets propres de l'instrument sont susceptibles de se développer en cours de trajectoire. Elle articule plusieurs dimensions et reconfigurations de l'action publique, sans pour autant adopter une approche séquentielle des politiques publiques, selon laquelle mise à l'agenda, définition, mise en œuvre et évaluation s'enchaîneraient logiquement (Jones 1970). Au contraire, elle en interroge les ruptures et les continuités. Cette conception en trois niveaux demande cependant à être modifiée pour tenir compte de la superposition des niveaux de gouvernance du visa Schengen. En effet, le niveau de conception du visa Schengen est lui-même éclaté entre deux échelons. L'échelon communautaire détermine le cadre légal du visa, la politique de visa court séjour étant une compétence exclusive de l'Union européenne. Ce cadre légal est ensuite incorporé par les capitales européennes, qui adaptent les objectifs du visa Schengen aux politiques migratoires nationales, ainsi qu'aux relations bilatérales avec les pays tiers visés par l'obligation de visa. Cette spécificité liée au visa Schengen nécessite donc

d'identifier non pas trois mais quatre niveaux d'analyse (communautaire, politico-économique, bureaucratique, public), que je détaille au point suivant.

2.1.2 Quatre niveaux d'analyse du visa Schengen

L'instrumentation, c'est-à-dire interroger le choix et l'utilisation du visa à travers plusieurs niveaux et plusieurs cas d'études, est retenue comme le fil directeur conceptuel de cette recherche. Charlotte Halpern (2014) relève à ce propos que l'instrumentation ne constitue pas une école en soi, mais s'envisage toujours du point de vue d'autres disciplines. Adopter cette approche implique donc de constituer une boîte à outils sur mesure pour saisir les spécificités du visa Schengen, en particulier ses dimensions supranationale (il s'agit d'une politique communautaire¹) et extraterritoriale, c'est-à-dire mise en œuvre en dehors des frontières des États membres de l'Union européenne. Dans cette sous-section, je présente donc quelles littératures sont mobilisées pour analyser chaque niveau de la trajectoire de l'instrument du visa.

Le niveau communautaire

Le premier niveau exploré est le niveau communautaire, c'est-à-dire la fabrique du régime de visa par les institutions européennes. Pour analyser la genèse du visa Schengen et les luttes définitionnelles autour de ses fonctions de régulation des flux, des années 1980 à aujourd'hui, je m'appuie sur la littérature consacrée à l'intégration européenne, en particulier dans le domaine Justice et Affaires Intérieures (JAI), auquel est rattachée la politique européenne de visa. Denis Duez (2019) identifie trois types de courants ayant analysé l'eupéanisation de ce secteur : la sociologie *mainstream* de l'intégration européenne, les néo-institutionnalistes et la sociologie politique internationale.

On retrouve tout d'abord les sociologues *mainstream* de l'UE (Favell et Guiraudon 2009; Saurugger 2014b; Saurugger et Mérand 2010). Porté sur le rôle des acteurs, leurs pratiques, leurs stratégies et leurs marges de manœuvres en situation d'interdépendance, ce courant met en lumière l'orientation fortement sécuritaire de la création de l'espace Schengen (voir sous-section 1.3.1). Les négociations des standards communs de contrôle ont été capturées par le club des États fondateurs, ainsi que par les acteurs de la sécurité intérieure. Ce processus de « schengenisation » se traduit selon Virginie Guiraudon (2010) par une priorisation de la lutte contre l'immigration dite clandestine. Il s'agit de voir dans quelle mesure l'analyse en détail de la genèse du visa Schengen permet de conforter une telle affirmation.

¹ Dans la thèse, l'emploi du terme « communautaire » renvoie au processus d'intégration européenne.

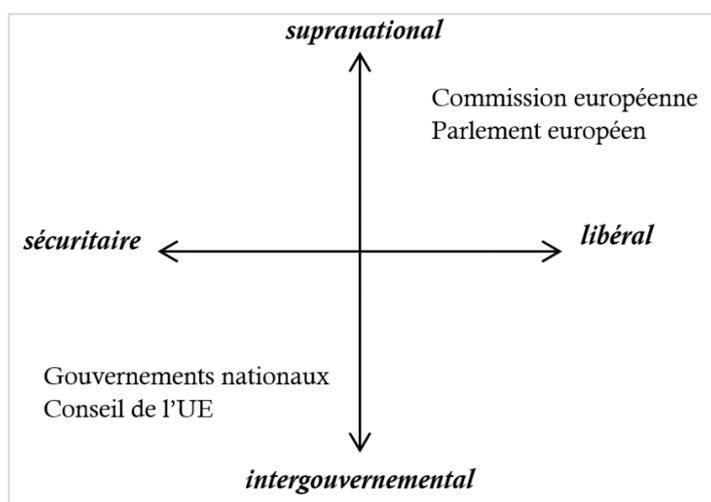
Ensuite, les courants plus néo-institutionnalistes se sont penchés sur les modes décisionnels qui structurent le *policy-making* européen en matière de politiques migratoire et frontalière. Ces travaux s'intéressent surtout aux différentes institutions et leurs capacités à promouvoir les logiques d'intégration européenne dans une direction ou dans une autre. Ils affirment par exemple que les institutions supranationales, telle que la Commission européenne et le Parlement européen, défendent des positions plus libérales que les acteurs gouvernementaux (Kaunert et Léonard 2012; Ripoll Servent et Trauner 2014; Thielemann et Zaun 2018). En d'autres mots, les institutions exerceraient une « contrainte libérale » sur les États membres, qui eux tendent à être plus restrictifs (Bonjour, Servent, et Thielemann 2018). Les positions libérales englobent à la fois les mesures favorables à la croissance et les politiques tournées vers le respect des droits humains et à la protection internationale. À ce titre, Georg Menz (2008) souligne que les demandes d'aménagements en faveur de la croissance (dits de « management migratoire ») sont les plus susceptibles d'aboutir, dans la mesure où les gouvernements nationaux sont plus prompts à prendre des mesures favorables aux affaires qu'aux droits des personnes migrantes. En appliquant ces explications au *policy-making* du visa Schengen, en particulier à la réforme du Code Visa qui s'est étendue de 2014 à 2019, l'enjeu est d'envisager la rivalité entre institutions comme piste potentielle d'explication des ambiguïtés de cet instrument.

Un troisième et dernier courant met l'accent sur la dimension transnationale des politiques migratoires européennes, et interroge la façon dont elles organisent – et sécurisent, au sens de Barry Buzan et al. (1998) – les relations de l'UE avec les pays extérieurs. Avec une perspective de sociologie politique internationale, ce courant défend l'hypothèse d'une sécurisation des migrations, soutenue par des dispositifs d'externalisation du contrôle migratoire (visas, Frontex, *hotspots*) ou encore de surveillance électronique des voyageurs (biométrie, *passenger name record*), dont ils-elles documentent les pratiques au quotidien (Guild et Bigo 2003b; Infantino 2019a; Tazzioli 2018; Jeandesboz 2016; Bellanova et Duez 2012). Critiques et constructivistes, ces travaux nourrissent en outre un intérêt pour le poids symbolique des politiques migratoires (El Qadim 2018) et les lignes de démarcations globales entre désirables et indésirables qu'elles tracent (Casas-Cortes, Cobarrubias, et Pickles 2015; Cobarrubias et Casas-Cortes 2020). L'apport de ce courant est particulièrement important pour réinscrire la politique de visa Schengen dans la production internationale des inégalités et illégalités en matière de circulation.

Pour synthétiser, je propose de résumer ces trois courants consacrés à l'intégration européenne en matière de contrôle migratoire autour de deux principaux clivages : un clivage intergouvernemental/supranational et un clivage sécuritaire/libéral (voir figure 2.1). Le premier clivage intergouvernemental/supranational désigne des positions plus ou moins

favorables au transfert de souveraineté des États membres vers l'UE. Le second clivage porte davantage sur le contenu des politiques frontalières, dont l'orientation va de sécuritaire (répression de l'immigration irrégulière, limitation et restriction de l'accès au territoire, renforcement du contrôle des frontières communes) à libérale (plus ouverte et accueillante aux étrangères, axée sur le respect des droits humains). D'un point de vue schématique, deux groupes d'acteurs se confrontent sur ces lignes de clivage : d'un côté, les gouvernements nationaux, qui cherchent à préserver leurs prérogatives étatiques et maintenir un niveau de sécurité élevé; et de l'autre, les institutions communautaires, Commission européenne et Parlement européen en premier lieu, dont la légitimité repose sur un approfondissement de l'intégration européenne et la promotion d'une politique migratoire plus souple que celle prônée par les États membres.

Figure 2.1 Les clivages du secteur Justice et Affaires intérieures



À l'aide de cette grille de lecture des clivages propres à l'intégration européenne en matière de contrôle migratoire, je retrace, dans la deuxième partie de cette thèse, les rivalités entre acteurs et idées qui mènent à la production du cadre légal de la politique de visa Schengen.

Le niveau politico-diplomatique

Le niveau « politico-diplomatique » est le premier niveau de comparaison de la politique de délivrance des visas par la France vis-à-vis de l'Algérie et de la Chine. Ce niveau porte sur l'incorporation par les capitales européennes du visa Schengen comme instrument de régulation des flux migratoires d'une part, et des relations bilatérales d'autre part. Autrement dit, il s'agit de voir comment la formulation des objectifs nationaux du visa Schengen, qui varient en fonction de la nationalité dont il est sensé réguler la mobilité, est aux prises d'une « équation politico-diplomatique » (Laurens 2008), c'est-à-dire une articulation d'intérêts liés à la fois à la politique intérieure et à la politique étrangère.

Pour démêler ces intérêts de politiques intérieure et extérieure, et comprendre comment ils influencent la délivrance des visas, l'analyse de ce niveau s'appuie tout d'abord sur la littérature consacrée à la diplomatie migratoire. Ce concept désigne la consolidation de la gestion des migrations internationales comme champ de négociation diplomatique à part entière, que les États gèrent, de façon bilatérale ou multilatérale, avec des outils types accord, sommet etc. (Içduygu et Üstübici 2014). Comme toute relation diplomatique, la diplomatie migratoire est façonnée par les intérêts des États et leurs rapports de pouvoir. Fiona B. Adamson et Gerasimos Tsourapas (2019) distinguent trois types d'intérêts étatiques en matière de diplomatie migratoire : *sending State* ; *receiving State* et *transit State*. Autrement dit, les intérêts liés à la régulation internationale des flux dépendent des rapports entre deux États d'un même « couple migratoire » (Wihtol de Wenden 2017), et viennent se superposer à d'autres relations d'interdépendances, plus structurelles et potentiellement asymétriques, façonnées par la colonisation et la globalisation (El Qadim 2018; Hyndman 2012). Ce premier élément invite donc à conceptualiser la France et l'Algérie d'une part, et la France et la Chine d'autre part, comme des « couples migratoires », dont il faut retracer les à-coups pour comprendre comment les flux d'un pays à l'autre sont régulés, y compris avec l'instrument du visa.

Un autre apport particulièrement pertinent de la littérature sur la diplomatie migratoire est le concept d'*issue-linkage*. Adamson et Tsourapas l'utilisent pour expliquer que les intérêts en matière de gestion migratoire (*sending, receiving, transit*) sont associés à d'autres intérêts, de nature sécuritaire, économique, culturelle etc. On retrouve cette approche dans les travaux du géographe Eric Neumayer (2006), qui fait le lien entre politique de visa et intérêts étatiques. Si des intérêts de nature plutôt économiques et politiques sont en jeu, alors un État fera une utilisation libérale (facilitations ou exemptions) du visa pour favoriser la mobilité. En revanche, si l'intérêt priorisé est la sécurité, alors l'État adoptera une approche beaucoup plus restrictive de la politique de visa. Bien que cette grille de lecture soit utile pour conceptualiser la relation entre visa, intérêt national et relation bilatérale, elle manque d'éléments sur la construction de ces intérêts. De plus, le large échantillon¹ de son analyse ne permet qu'une faible mise en perspective des aspérités des relations bilatérales. Dans une perspective plus socio-historique, Sylvain Laurens (2009; 2008a) explique que le processus d'association de la question migratoire à des priorités politiques (lui parle de politisation, au sens de conversion du problème de l'immigration en un choix d'action publique) s'inscrit dans une équation politico-diplomatique, terme que j'emprunte dans cette thèse. D'un côté, la question migratoire s'inscrit dans la relation bilatérale entre les pays « émetteurs » et les

¹ Son étude se base sur une base de données de 36 300 paires de pays ayant une relation bilatérale (appelées dyades) (Neumayer 2006).

pays « receveurs ». De l'autre, cette politisation est également le fruit du travail d'élites ministérielles, qui « fabriquent » le problème migratoire en l'associant à d'autres priorités. Dans le cas de la politique d'immigration en France de l'après-guerre, l'immigration est cadrée comme un problème de main d'œuvre, puis un problème d'intégration culturelle (Laurens 2009). En effet, la diplomatie migratoire est d'autant plus susceptible de résonner avec des problématiques de politique intérieure lorsqu'une communauté immigrée du « pays émetteur » est déjà installée dans le « pays receveur ». Dans son ouvrage consacré à la politique de visa Schengen, Federica Infantino (2019a) insiste par exemple sur le lien entre les représentations sociales des membres de la communauté immigrée dans le pays d'accueil et les demandeur·ses de visa dans le pays de délivrance. En somme, les concepts d'*issue-linkage* ou de politisation convergent vers l'idée que les acteurs font exister un problème (ici, les mobilités), en les connectant à des schémas interprétatifs, à des ensembles plus larges d'idées. C'est pourquoi je privilégie le concept de « cadrages » des mobilités, pour m'intéresser au processus de construction sociale de l'enjeu migratoire posé par une nationalité par les élites politiques. Ici, l'enjeu est de voir comment la diplomatie migratoire d'une part, et le cadrage politique des mobilités d'autre part, forment une équation politico-diplomatique qui définit une logique de délivrance des visas propre à chaque « couple migratoire ».

Ainsi, le niveau politico-diplomatique, exploré dans la troisième partie de la thèse, consiste à retracer l'histoire des « couples migratoires » France-Algérie et France-Chine afin de comprendre comment les rapports interétatiques sur le plan international, et le cadrage des mobilités sur le plan national, s'articulent et varient d'un couple à l'autre, expliquant les différentes logiques de délivrance de visas entre les cas.

Le niveau de mise en œuvre

L'analyse comparée se déplace ensuite vers le niveau de mise en œuvre de la politique de visa Schengen. Au sein des consulats, l'enjeu est de voir comment les pratiques des agent·es participent à la redéfinition locale du visa et de ses fonctions régulatrices. Pour cela, je m'appuie sur les théories de la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier les approches dites de *street-level*.

L'intérêt pour la mise en œuvre et ses discontinuités avec les textes législatifs émerge dans les années 1970¹ et donne naissance au courant de *street-level bureaucracy* (SLB), initié

¹ Avant les travaux fondateurs de Michael Lipsky, la rationalité bureaucratique, telle que prônée par les théories wébériennes de l'administration excluant toute autonomie des agent·es de l'Etat (Weber 1922), est d'abord remise en question par Charles E. Lindblom (1959). Ses travaux sur la rationalité limitée, établissant que les fonctionnaires évoluent dans un contexte d'incertitude. Ensuite, la sociologie des organisations, portée notamment par Michel Crozier (1963), a contribué à prouver empiriquement l'autonomie des bureaucrates. Les

par Michael Lipsky (1980). De tradition ethnographique, ce courant met en évidence le pouvoir décisionnel des agent·es « de terrain », qui se réapproprient la norme au moment de l'appliquer. Ils·elles sont, en ce sens, des *policy-makers*. Le sociologue Vincent Dubois (1999; 2021) a par la suite repris l'approche de *street-level bureaucracy* pour développer la sociologie du guichet. Celle-ci s'appuie en plus sur les concepts bourdieusiens de trajectoires individuelles et de positions dans le champ local pour expliquer la marge de manœuvre des agent·es, et sur la sociologie interactionniste développée par Erving Goffman (1973) afin de comprendre ce qui se joue dans la rencontre entre l'agent·e au guichet et l'utilisateur·e. Cette approche théorique permet de compléter l'apport de Michael Lipsky en affirmant que non seulement les agent·es de première ligne reformulent les politiques publiques lors de la mise en œuvre, mais qu'en plus le travail de guichet est « une correspondance entre les dispositions personnelles de l'agent[·e] et les récits singuliers des usager[·e]s » (Dubois 1999, 4).

La littérature tirée de la *street-level bureaucracy* et de la sociologie du guichet interroge les logiques à la fois collectives et individuelles de traitement des dossiers. Selon Vic Satzewich, la prise de décision revient à évaluer l'identité, l'éligibilité et l'intentionnalité d'un·e candidat·e au visa (Satzewich 2015, 23). La décision est à la fois un processus subjectif, reposant sur la discrétion individuelle de chaque agent·e, et une construction sociale collective, structurée par les routines organisationnelles et la mobilisation de connaissances contextuelles qui informent le travail d'instruction. Les demandes de visas, tout comme les demandes d'asile mais aussi de logement social ou d'allocations familiales, sont une accumulation de cas particuliers que les agent·es catégorisent. La catégorisation renvoie à une classification des individus en fonction de certaines caractéristiques, qui détermine ensuite leur accès à des droits ou leur astreinte à des devoirs, voire des sanctions (Bourgeois 2017). Ce processus de recatégorisation repose sur l'intégration par les agent·es des spécificités du contexte territorial de mise en œuvre. Dans le cadre de cette recherche, ce point invite à porter l'attention sur la redéfinition de la mission de délivrance et des catégories d'(in)désirables, à partir de savoirs pratiques locaux fondés sur le contexte du pays de délivrance des visas. Comme défini par Federica Infantino dans son étude ethnographique sur les consulats de trois pays Schengen au Maroc, le savoir pratique local désigne un « *everyday knowledge* », accumulé avec l'expérience, qui englobe la compréhension des documents, des coutumes et des caractéristiques socio-économiques du contexte de délivrance (Infantino 2019a, 166-69). La catégorisation se joue également au cas par cas, renvoyant au « coup d'œil sociologique spontané » de l'agent·e au guichet, soit sa capacité à évaluer la bonne foi de l'utilisateur·e dès l'interaction (Frigoli 2010; Dubois 1999). En cherchant

travaux de Pressman et Wildavsky (1973), consistent en outre une contribution fondatrice du décalage entre les lois et leur mise en œuvre ("*implementation gap*").

à expliquer pourquoi le taux de rejet des demandes d'asile au Canada varie d'un·e commissaire-juge à l'autre, Sule Tomkinson (2018) montre comment chacun·e se construit ses propres raccourcis opérationnels, mobilisés lors des interrogatoires individuels, pour trancher entre des signaux contradictoires, comme l'empathie envers un·e requérant·e et l'apparente absence de crédibilité de son dossier.

Les logiques de sélection et d'exclusion des dossiers reposent également sur la circulation, entre agent·es, des figures du « bon » et du « mauvais » demandeur de visa, ainsi que de la représentation de la mission professionnelle qu'ils·elles incarnent. Dans le cas des services des visas des consulats français en Tunisie et au Cameroun, Maybritt J. Alpes et Alexis Spire (2014) soulignent l'existence d'un habitus bureaucratique de lutte contre la fraude, c'est-à-dire une identité professionnelle tournée vers la détection des risques d'immigration irrégulière, qui est à la fois partagée et valorisée par les agent·es visa (voir 1.3.3). Pour mettre à jour ces pratiques de lutte contre la fraude dans les consulats d'Alger et de Beijing, je propose d'utiliser la notion de *policing*. Celle-ci désigne l'action de faire la police par des acteurs qui n'appartiennent pas au corps policier (mais en l'occurrence, au corps professionnel des agent·es visa) et l'assemblage de connaissances, de technologies et de réseaux dans la gestion des risques (Bowling, Reiner, et Sheptycki 2019; Jobard et de Maillard 2015; Bigo 1996; Amicelle 2018; Huysmans 2014). Elle permet de penser le nexus transnational sécurité-mobilité qui gouverne la délivrance des visas. L'analyse du niveau bureaucratique vise donc à identifier et comparer les cultures organisationnelles et les pratiques collectives et individuelles à Alger et à Beijing, afin de voir dans quelle mesure celles-ci redéfinissent l'instrument du visa selon une logique policière ou au contraire, d'attractivité.

Actuellement, la littérature sur la *street-level bureaucracy* connaît une mise à jour importante avec le développement du courant de *street-level organization*, dite SLO (Brodkin 2011; 2016). Ce courant vise à rendre compte des transformations de l'administration avec la diffusion du modèle de nouvelle gestion publique (NGP) et de ses effets sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ces transformations englobent tout autant la privatisation des services publics, dont les missions sont progressivement assurées par le secteur privé ou le secteur associatif (Clappe 2021; Leboucher 2020), que l'importation de méthodes de travail d'entreprise au sein des administrations. En effet, la NGP désigne des mécanismes de gouvernance qui dépassent les institutions traditionnelles du « bureau », au sens wébérien, pour imiter celles du marché et de l'entreprise privée (Hood 1991). Ainsi, la requalification de *street-level bureaucracies* en *street-level organizations* vise à la fois à comprendre des phénomènes tels que la délégation de l'accueil des demandeur·ses de visa à des prestataires privés (Infantino 2016a; 2017; Sánchez-Barrueco 2018), qu'à prendre en compte les

injonctions à la productivité sur le pouvoir discrétionnaire des agent·es, dont les pratiques sont encadrées par des objectifs prédéfinis et des indicateurs de performance. Un des éléments clés de la doctrine de NGP est la rationalisation, une nouvelle façon de faire de l'administration tournée vers l'efficacité et la réduction des dépenses publiques (Lane 2000; Bezes et Musselin 2015). Cet apport de la SLO est donc particulièrement important pour étudier la transformation gestionnaire des bureaux de l'immigration, et l'articulation de ces nouvelles façons de faire avec l'objectif de maîtrise des flux migratoires. Dans le cas de la délégation au privé, Federica Infantino (2016a; 2017) affirme par exemple que la privatisation de l'accueil des demandeur·ses sert une logique de dépolitisation, en permettant aux consulats de mettre à distance les critiques sur la délivrance trop restrictive des visas. Dans le cas de l'instruction des demandes de statut de réfugié·e en Suisse, Jonathan Miaz (2019) a observé les liens entre mise en œuvre du droit d'asile et injonction à la productivité. Il montre comment la « politique du chiffre » contribue à l'augmentation des décisions de rejet, servant la dimension répressive du contrôle migratoire. En parallèle, Evelyn Z. Brodtkin souligne également qu'analyser ces pressions à la productivité avec une approche *street-level* permet de voir que « [the] practitioners do not just respond to performance incentives, they use their discretion to adjust to them, producing informal practices » (Brodtkin 2011, 253). Autrement dit, l'autonomie bureaucratique et le pouvoir discrétionnaire leur confèrent des marges de manœuvre qu'il faut observer et analyser. Dans cette thèse, la comparaison du travail bureaucratique dans deux des plus importants postes visas de la France à l'étranger, Alger et Beijing représentant chacun 1000 à 2000 dossiers quotidiens, portera une attention spécifique à cette injonction à la productivité, et aux ajustements des agent·es visa à ces injonctions.

Enfin, une dernière dimension, encore peu conceptualisée par la littérature en politiques publiques ni par les relations internationales, est celle de *street-level diplomacy* (SLD). Elle permet d'intégrer la dimension internationale de la délivrance quotidienne des visas. En effet, le guichet des visas est extraterritorial : l'autorité de l'État s'exerce en dehors de son territoire propre. C'est pourquoi la délivrance des visas à l'étranger a aussi une dimension diplomatique dans le pays d'accueil, façonnant le travail des agent·es. Pour honorer et distinguer les élites locales d'un contexte à l'autre, les agent·es de terrain mettent par exemple en place des passe-droits, au sens de Pierre Bourdieu (1990), c'est-à-dire qu'ils·elles tolèrent des écarts à la règle pour une fraction de publics privilégiés. De plus, l'adoption d'un visa commun par les pays Schengen a créé entre eux une interdépendance. La construction d'une interprétation commune des règles de visa a été étudiée à l'aide du concept de « communauté de pratiques » (Infantino 2019b). En confrontant ces résultats de recherche aux cas de l'Algérie et de la Chine, l'enjeu est de comprendre comment, au guichet, se jouent des pratiques de relations internationales et de construction européenne. L'analyse

des *street-level bureaucrats* comme des *street-level diplomats* permettra de dévoiler les formes de coopération sur l'utilisation du visa comme instrument de restriction ou d'incitation des flux.

À la lumière de ces différents éléments, la comparaison de la délivrance des visas par les consulats français en Chine et en Algérie a pour objectif de dévoiler la redéfinition par le bas du visa Schengen et de ses fonctions, tout en portant une attention particulière à l'articulation entre *street-level bureaucracy*, *street-level organization* et *street-level diplomacy*, et les éventuels dilemmes quotidiens qui en découlent.

Le niveau du public

Le dernier niveau étudié est celui de l'appropriation du visa par le public cible. En effet, l'instrumentation porte une attention particulière au lien entre l'action publique et ses usager·es. L'objectif est de montrer que les demandeur·ses de visa, à travers leurs pratiques, leurs discours et leurs représentations liées à l'instrument, en renégocient les fonctions et façonnent à leur tour la distribution de la mobilité.

Tout d'abord, l'analyse de ce dernier niveau puise son inspiration des différents travaux s'intéressant aux publics des politiques publiques. L'approche dite de la réception saisit l'action publique non pas par les acteurs qui la conçoivent ou la mettent en œuvre, à la différence de l'approche de *street-level*, mais par ceux à qui la politique s'adresse. Anne Revillard définit la réception comme « l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et co-construite par ses ressortissants, et par lesquels elle produit des effets sur ceux-ci » (Revillard 2018, 479). La réception est à ce titre considérée comme une étape à part entière du cycle des politiques publiques, décentrée des institutions et recentrée sur les bénéficiaires, leurs expériences sociales et l'usage qu'ils-elles font des catégories administratives auxquelles ils-elles sont assigné·es ou éligibles (Revillard 2017; Levy et Warin 2019). Plus critique, l'approche dite des publics s'inscrit dans une perspective foucauldienne du pouvoir de l'État : elle propose de penser simultanément comment les politiques publiques modèlent les comportements sociaux, mais également comment les publics, non passifs, participent, résistent, refaçonnent ces mêmes politiques (Gourgues et Mazeaud 2019). L'approche des publics interroge les pratiques et les représentations des publics gouvernés, qu'elle situe sur un *continuum* entre conformation et résistance à l'action publique. Appliquée au visa, une telle approche oriente la recherche vers l'étude des usages de l'instrument, visant soit à se conformer soit à contourner ses contraintes légales. Elle sera par exemple particulièrement utile pour analyser les pratiques de « piston » (Mattina 2004; Barrault-Stella 2014) ou encore de recours (Warin 2016), afin de comprendre ce que font les demandeur·ses de l'obligation de visa qui leur incombe.

Bien qu'elle propose un socle analytique solide pour étudier les demandeur·ses de visa, l'approche par les publics présente une limite : les demandeur·ses ne sont pas citoyen·nes de l'État qui leur exige un visa. En d'autres mots, ils·elles ne sont pas lié·es à la politique de visa par un rapport de droit, mais par un rapport d'obligation. Les politiques migratoires présentent, à cet égard, une spécificité par rapport aux autres secteurs d'action publique, puisqu'elles ciblent des non-citoyen·nes. Pour compléter l'approche par les publics, il est donc nécessaire de convoquer les études migratoires, et en particulier le courant dit d'*autonomy of migration* (AoM). Cette approche renverse la focale des études migratoires en proposant d'étudier les individus et groupes ciblés par les politiques migratoires, plutôt que les dispositifs de contrôle. Elle se détache de la vision passive des individus qui « subiraient » les politiques migratoires, en se focalisant sur leurs tactiques et pratiques qui répondent à ces politiques, les contournent voire se développent indépendamment d'elles (Papadopoulos, Stephenson, et Tsianos 2008; Casas-Cortes, Cobarrubias, et Pickles 2015; De Genova 2017). Plusieurs chercheur·ses ont appliqué l'approche d'AoM à l'analyse de la politique européenne de visa court séjour. Stephan Scheel (2018; 2019) interroge la production de faux documents justificatifs, le recours au visa *shopping* ou encore à la corruption comme tactiques d'appropriation et de résistance au régime de visa Schengen et ses exigences biométriques. Dans le cadre de ses travaux sur les *harragas* en Algérie, Farida Souiah (2019) s'inspire également de cette approche pour identifier l'émigration irrégulière par la mer Méditerranée comme une pratique de contournement de l'obligation de visa Schengen pour se rendre en Europe.

Pour comprendre comment les individus s'approprient un régime de mobilité, restrictif en Algérie ou attractif en Chine, je propose d'opérationnaliser les questionnements de l'approche d'*autonomy of migration* en utilisant le concept de capital spatial. Le concept de capital spatial est élaboré par le géographe Jacques Levy qui, inspiré par les travaux de Pierre Bourdieu (1979) sur le capital économique (le patrimoine), social (les réseaux de relations) et culturel comme autant de ressources à la disposition des individus. Le capital spatial désigne l'appropriation par les individus de l'espace, et plus particulièrement de leur mobilité dans l'espace (Levy et Lussault 2013). Le concept est par la suite spécifié à la mobilité, notamment la mobilité touristique. Benjamin Taunay (2013), géographe spécialiste du tourisme chinois, donne une définition du capital spatial comme l'agrégat de deux facettes : la trajectoire sociale d'un individu et ses compétences mobilitaires, telles que la maîtrise de l'anglais, des outils internet etc. Dans la même lignée, Ceriani et al. (2004) montrent que le capital spatial est mobilisé à diverses étapes du voyage touristique : la conception de l'itinéraire, la maîtrise des moyens de transport ou encore la confrontation à l'altérité des

sociétés visitées. Discutant l'ensemble des travaux sur le capital spatial dans sa thèse sur le tourisme émetteur chinois en France, Marine L'Hostis estime que :

[ses] observations de terrain [...] conduisent à ajouter la compétence liée aux démarches administratives à accomplir en amont du voyage (obtention d'un passeport, d'un visa, passage par l'immigration). En effet, dans certains pays, la complexité et l'opacité des procédures peuvent requérir un important bagage de connaissances et d'expériences. (L'Hostis 2020a, 90).

Autrement dit, le concept de capital spatial permet de comprendre quelles ressources les demandeur·ses de visa mobilisent pour résister, contourner ou maximiser le régime de visa Schengen.

S'intéresser aux pratiques d'appropriation et de contournement du régime de visa Schengen implique de porter attention aux industries migratoires, sur lesquelles un certain nombre de ces usages repose. L'industrie migratoire est définie comme « l'ensemble des entrepreneurs qui, motivés par le gain financier, fournissent une variété de services facilitant la mobilité humaine à travers les frontières »¹ (Hernández-León 2005, 1). Le spectre des acteurs concernés est très large, incluant par exemple le *business* migratoire local, propre à chaque contexte de délivrance de visa, composé des agences de voyages, facilitateur·rices individuel·les ou encore les réseaux dits de passeurs (Gammeltoft-Hansen et Nyberg Sorensen 2013). L'enjeu de les étudier est double : d'une part, caractériser ces intermédiaires et leurs activités ; d'autre part, comprendre l'usage que les demandeur·ses de visa font (ou non) de ces services. Premièrement, la littérature existante sur ces acteurs souligne que leurs prestations reposent sur une adaptation aux contraintes légales des politiques migratoires (Alpes 2017; Hernández-León 2020). Dans le cas du Pérou, Carla Tamagno et Ulla Berg (2013) identifient par exemple une économie politique des destinations, où les services et les tarifs varient selon les pays désirés : cette notion est à mettre en lien avec la pratique dite du *visa shopping*, pour voir comment les intermédiaires exploitent les différences, réelles ou perçues, entre consulats pour faciliter la mobilité. Deuxièmement, en lien avec l'approche d'AoM, il s'agit de caractériser les rapports des demandeur·ses de visa avec ces intermédiaires. Cette partie vise à identifier dans quels cas de figure ils ou elles y ont recours. Le recours aux économies parallèles de visas Schengen est donc interrogé dans cette partie au titre de pratique d'appropriation du régime de mobilité.

Les approches par les publics et d'AoM mettent l'accent sur les pratiques des demandeur·ses. Or, interroger l'appropriation de l'instrument du visa par les usager·es nécessite de questionner également leurs discours et leurs représentations. Je mobilise pour cela la notion d'infrapolitique, qui permet d'englober les formes plus ou moins contestatrices

¹ Traduction libre de l'auteurice de l'anglais vers le français.

d'appropriation du visa Schengen par les demandeur·ses. Cette notion a été mise au point par l'anthropologue James C. Scott (1990; 2006) et désigne toute paroles ou pratiques, en apparence banales ou dissimulées, mais qui expriment une résistance à l'ordre établi. Scott s'inspire lui-même des études subalternes, courant historiographique qui a contribué à la compréhension des mouvements sociaux en prenant compte des capacités d'action des individus dominés, notamment en contexte colonial (Guha 1983). Cette affiliation intellectuelle est essentielle pour saisir les expériences de demandeur·ses de visa, et retranscrire leurs capacités d'action et de réflexion par rapport au régime de mobilité global. En effet, ce dernier reprend des lignes de division du monde, et des représentations de l'étranger, directement héritées des périodes coloniales et impériales. Inclure les usager·es de nationalité chinoise et algérienne et questionner leurs rapports à la distribution inégale de la mobilité à l'échelle globale se veut donc une contribution aux critiques postcoloniales des relations internationales (Go et Lawson 2017; El Qadim 2014; Sabarathanm 2011). Enfin, l'approche infrapolitique permet également d'inclure l'étude des émotions, comprises comme des ressentis individuels inscrits dans des systèmes de sens et de valeurs partagés (Vermot 2017) et comme vecteurs de contestation (Jasper 2011; Armstrong et Bernstein 2008; Alvarez, Dagnino, et Escobar 2019). À travers le point de vue des demandeur·ses de visa en Algérie et en Chine, le dévoilement de leurs émotions et de leurs textes cachés, l'objectif de ce niveau est de documenter par le bas les enjeux symboliques de l'accès à la mobilité, qui indique le degré d'inclusion ou d'exclusion d'un individu à la globalisation.

Pour conclure, le visa Schengen matérialise le contrôle migratoire et pour cette raison, l'objet d'étude de cette thèse se suffit presque à lui seul pour justifier le choix théorique de l'instrumentation. Outre la compatibilité entre instrumentation et l'objet du visa, cette section théorique a fait ressortir deux caractéristiques fortes de cette approche, qui constituent deux pistes de réponses à la question de recherche portant, je le rappelle, sur la distribution par le visa d'une mobilité à plusieurs vitesses. Premièrement, l'instrumentation fait valoir l'idée clé que l'instrument développe des buts indépendants de la fonction qui lui a été initialement assignée. Cette propriété est majeure et invite à examiner, tout au long de la thèse, la fonction inattendue de l'attractivité comme l'un de ces buts indépendants. Ensuite, la seconde propriété importante d'un instrument d'action publique est l'idée que les acteurs font usage de l'instrument, lui résistent ou se le disputent, redéfinissant ses fonctions régulatrices. Ces conflits peuvent intervenir au sein d'un niveau ou entre plusieurs niveaux. L'idée que l'instrument a une trajectoire et que ses fonctions sont renégociées à chaque niveau de cette trajectoire est très fertile et justifie la démarche consistant à décliner l'analyse du visa en quatre temps, à l'appui de corpus différents (voir tableau 2.1).

Tableau 2.1 Synthèse du cadre théorique

Niveau étudié	Corpus mobilisés	Objectifs recherchés & contributions à l'instrumentation
Communautaire	Approches sociologiques de l'intégration européenne (<i>mainstream</i> , néo-institutionnalisme, sociologie politique internationale)	Expliquer les luttes entre acteurs et idées lors de la production du cadre légal de l'instrument
Politico-diplomatique	Diplomatie migratoire Cadrages des politiques publiques	Comprendre l'articulation entre enjeux internationaux et enjeux nationaux dans la définition d'une logique d'utilisation de l'instrument
Mise en œuvre	<i>Street-level bureaucracy</i> <i>Street level organization</i> <i>Street-level diplomacy</i>	Mettre à jour comment les dilemmes des acteurs de la mise en œuvre redéfinissent l'instrument
Public	Réception <i>Autonomy of migration</i> Infrapolitique	Démontrer que les usager·es sont aussi des <i>policy-makers</i>

D'une grande richesse, l'instrumentation fournit le fil directeur théorique de cette thèse. Elle permet de décomposer l'analyse en quatre niveaux, et d'étudier en détail quels acteurs se saisissent du visa Schengen, renégocient ses fonctions de régulation et *in fine*, renforcent ou contestent la distribution de la mobilité à plusieurs vitesses. La section suivante détaille la méthodologie employée pour suivre, comparativement et qualitativement, les trajectoires du visa Schengen.

2.2 Approche méthodologique : d'Alger à Beijing, comparer les trajectoires locales d'un instrument global

L'analyse multiniveaux du visa Schengen permet de voir où et comment se joue la tension entre des logiques potentiellement antagonistes. Comment opérationnaliser le suivi de ces trajectoires contrastées ? Cette section étaye le protocole méthodologique mis en place l'étude comparée des trajectoires du visa Schengen. Dans un premier temps, je reviens sur l'usage de la comparaison comme méthode de recherche, en insistant sur la sélection et la justification des cas (2.2.1). Cette thèse repose sur une stratégie comparative originale : elle se focalise sur un État membre, la France, au sein duquel elle compare la délivrance dans deux pays tiers, l'Algérie et la Chine. Je développe ensuite les implications en termes d'enquête multi-située et de méthodes de collecte des données par entretiens et observations, en discutant les limites pratiques et éthiques de celles-ci (2.2.2).

2.2.1 Une comparaison idéal-typique de la délivrance de visas Schengen

La comparaison comme méthode

Cette thèse cherche à comprendre comment un instrument de régulation des frontières européennes, le visa Schengen, contribue à produire un accès différencié à la mobilité internationale. Pour opérationnaliser ce questionnement, je choisis d'explorer deux cas *a priori* « emblématiques » de l'approche répressive en matière de visa Schengen d'une part, l'Algérie, et de l'approche attractive d'autre part, la Chine. Pour Giovanni Sartori (1970), l'un des premiers à formaliser ce que doit être la méthode comparée, tout peut se comparer, à condition de le justifier rigoureusement. La politique comparée se caractérise par un dilemme fondamental : est-ce un champ à part, avec ses propres canons, courants et représentant-es, ou bien est-ce une méthode, diluée dans les autres champs de la science politique ? Dans cette thèse, j'utilise la comparaison entre deux cas comme *moyen* d'approfondir le puzzle empirique du visa Schengen, tout en réinscrivant ce choix dans le champ de la politique comparée, en particulier les débats sur le potentiel de généralisation, le rapport à la causalité ou encore la sélection des cas.

Il existe plusieurs manières de faire de la comparaison, qui entretiennent chacune un rapport à la causalité plus ou moins souple. Les approches structuro-fonctionnalistes consistent par exemple à utiliser la comparaison comme moyen de vérifier des hypothèses et de construire des métathéories, sur le développement ou encore la démocratisation (Lipset 1959; Almond et Verba 1963). Recherchant une systématisme dans un grand nombre de cas, elles s'inscrivent dans l'héritage d'Emile Durkheim, qui considérait la comparaison comme méthode expérimentale des sciences sociales (Durkheim 1967). Ensuite, les théories dites de moyenne portée, qui privilégient des recherches à partir d'un plus petit nombre de cas, servent à comparer des processus historiques. Le néo-institutionnalisme historique compare par exemple les trajectoires des États et de leurs institutions. Dans cette lignée, Gøsta Esping-Andersen (1989) dresse par exemple une typologie des États providence. La classification par « type » provient notamment des travaux de Max Weber, qui concevait les idéaux-types comme une esthétisation de la réalité, exagérée en plusieurs catégories distinctes pour élaborer une grille d'interprétation de phénomènes sociaux, comme la domination (Weber 1922). Les typologies sont également une construction analytique visant à ordonner les résultats de la comparaison à partir de plusieurs caractéristiques, mais celles-ci sont *classifiées* et non *exagérées* (Vigour 2005).

Cette thèse se rapproche de la comparaison idéal-typique. En effet, les deux cas incarnent de prime abord des logiques exacerbées de la tension que je cherche à explorer. Néanmoins, je m'attends, à travers une analyse fine de chaque cas, à voir coexister des usages

plus minoritaires du visa, tels que des pratiques de facilitation en Algérie et des formes de restriction à la mobilité en Chine. Construire la comparaison en considérant l'Algérie comme cas d'un usage répressif du visa et la Chine comme cas d'un usage incitatif du même instrument relève bien d'une classification idéal-typique des phénomènes sociaux que je cherche à étudier.

La comparaison employée dans cette thèse s'inscrit dans une démarche interprétative, prenant une certaine distance avec les méthodes reposant sur des variables dépendantes et indépendantes (Przeworski et Teune 1970). En l'absence de métathéorie, la politique comparée s'est stabilisée sur une position dite d'œcuménisme méthodologique : elle est orientée vers l'exploration de puzzles empiriques plutôt que vers la recherche de généralisation théorique (Kohli et al. 1995). La comparaison de seulement deux cas contrastés s'inscrit dans cet agenda de recherche dit « *case-oriented* ». Citant les comparatistes Mattei Dogan et Dominique Pélassy (1982), Cécile Vigour explique que l'analyse binaire permet :

[...] premièrement, une « confrontation détaillée » (p. 128) et en conséquence de trouver un bon équilibre entre le général et le particulier (p. 129) ; deuxièmement d'affiner la connaissance de certains processus et troisièmement de mettre en évidence des spécificités et des originalités (p. 135). (Vigour 2005, 182)

La comparaison binaire présente donc l'intérêt de pouvoir informer avec exhaustivité les particularismes et spécificités de chaque cas. Combinée à des méthodes qualitatives, comme par exemple les approches ethnographiques (Wedeen 2010), la comparaison de deux études de cas permet d'atteindre une forte contextualisation des phénomènes étudiés, même si Cécile Vigour souligne que la principale difficulté réside dans la distinction entre ce qui est lié au contexte et au phénomène précis étudié d'un côté et ce qui est général de l'autre. Ainsi, à travers la comparaison de la trajectoire du visa Schengen dans deux cas « extrêmes », l'enjeu n'est pas tant d'établir des inférences causales que de parvenir à une compréhension fine « des processus politiques différenciés qui sous-tendent la variation entre les cas » (Dufour 2013, 36).

La comparaison prend pour point de départ un État membre « récepteur », la France. Ensuite, la trajectoire du visa Schengen est comparée dans les deux cas « émetteurs » que sont l'Algérie et la Chine. L'enjeu de cette stratégie comparée est de parvenir à construire un cadre interprétatif à plusieurs niveaux pouvant expliquer les variations de la trajectoire du visa Schengen, qui serait par la suite transposable à de nouvelles combinaisons de « couples migratoires » entre pays récepteurs et pays émetteurs.

Le cas français, observatoire de la politique de visa Schengen

Ici, j'étaye les spécificités historiques et institutionnelles de la politique de visa française, afin de justifier pourquoi le cas français constitue un cas d'études pertinent de la délivrance de visa Schengen à l'étranger. Tout d'abord, la France est l'État membre traitant le plus de demandes de visas Schengen. Pour l'année 2019, les consulats français ont reçu près de 4 millions de dossiers sur un total d'un peu moins de 17 millions de dossiers pour l'ensemble des vingt-six pays Schengen, soit plus de 20% de la demande totale. La France dépasse de loin l'Allemagne (2,17 millions de dossiers traités pour 2019), l'Italie (2 millions) et l'Espagne (1,9 millions)¹. La France possède le plus large réseau diplomatique européen avec 162 représentations, dépassé uniquement par la Chine (164) et les États-Unis (168). Marqueur du référentiel de « l'universalité du réseau » revendiquée par la diplomatie française, cette politique de large présence est en réalité peu différente de ces partenaires européens, l'Allemagne disposant de 145 ambassades bilatérales, la Grande Bretagne de 144 et l'Italie 119 (Kessler 2012).

Le nombre important de visas délivrés s'explique par deux principales raisons : migratoire et touristique. La première raison provient de l'histoire coloniale et migratoire de la France. Selon les données de l'Institut national d'études démographiques (INED), parmi les 6,8 millions de personnes immigrées² vivant en France, environ 30% sont originaires de l'Algérie, du Maroc et de Tunisie, soit les trois principales anciennes colonies françaises³. Cette immigration a débuté à l'époque coloniale et concernait d'abord des travailleurs, avant de se transformer dans les années 1970-1980 en immigration familiale (Sayad 1991; Hammouche 2014). Les liens postcoloniaux entre la France et ces trois pays se caractérisent ainsi par l'existence de diasporas transnationales, de familles éclatées de part et d'autre de la Méditerranée et des échanges commerciaux et culturels. Dans ces trois pays en périphérie de l'Europe, la France est en outre la destination principale des candidat·es à l'émigration à la recherche de meilleures conditions de vie (Musette 2013). Ces facteurs expliquent la forte demande de visas Schengen pour se rendre en France : en 2019, plus d'un million de demandes ont été déposées dans les dix consulats français situés dans les trois anciennes colonies du Maghreb (6 consulats au Maroc, 3 en Algérie et 1 en Tunisie), totalisant un quart

¹ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Les statistiques de la délivrance en 2020 et en 2021, en chute libre du fait de la pandémie de COVID-19, ne reflètent pas le poids relatif de la France dans le volume de visas Schengen délivrés au moment des terrains de cette thèse. Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

² L'INED (Institut national d'études démographiques) désigne « immigrée » toute personne née étrangère à l'étranger.

³ Données de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), "L'essentiel sur les immigrés et les étrangers", <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212> consulté le 28 janvier 2022.

des demandes mondiales¹. La seconde raison de la forte demande de visa est liée au tourisme : la France est depuis les années 1980 la première destination touristique mondiale, accueillant plus de 80 millions de visiteurs chaque année². Si l'immense majorité des touristes sont originaires d'Europe (Royaume-Uni et Allemagne en tête) et des États-Unis, une part croissante (10%) provient d'autres régions du globe, Asie, Afrique et Moyen-Orient, dont la plupart des pays sont soumis à l'obligation de visa Schengen³. Enfin, il importe de souligner que l'immense majorité (plus de 93%⁴) des visas délivrés par les consulats français sont des visas Schengen de court séjour. Le reste concerne des titres de long séjour nationaux, tels que visas d'études, de travail ou visas pour regroupement familial. Ainsi, du fait des volumes de visas Schengen délivrés et la diversité des « profils » des voyageurs à destination de la France, cet État membre présente une étude de cas exemplaire pour explorer la tension entre ouverture et fermeture de la politique des visas Schengen.

Au niveau ministériel, le pilotage de la politique française de visa est partagé par le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères (voir figure 2.2). Cette cotutelle est le compromis après plusieurs années d'instabilité institutionnelle⁵. Historiquement, la politique des visas relève du Quai d'Orsay⁶. À partir de 2000, la compétence en matière de visas a été confiée au ministère de l'Intérieur, puis au ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale de 2007 à 2010. À la dissolution de ce ministère, la politique de visa a finalement été fragmentée entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères (MAE)⁷. Ce partage est inégal : la sous-direction des visas (SDV), rattachée à l'Intérieur, compte plus de 110 fonctionnaires et coordonne les services consulaires, forme les agents, informe les postes des nouvelles réglementations, et traite les recours contre les refus de visa. La sous-direction de la politique des visas (SDPV), rattachée au Quai d'Orsay, ne compte en comparaison qu'une douzaine de fonctionnaires. Ce service est responsable de

¹ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

² En contexte de pandémie, la fréquentation touristique de la France a diminué de moitié. Malgré seulement 40 millions de visiteurs étrangers en 2020, la France reste la première destination mondiale (source : Atout France, Rapport d'Activité 2020)

³ Assemblée Nationale, 2018, Rapport d'information no. 1271 sur la promotion de la destination touristique France, Maurice Leroy (UDI), Jean-François Portarrieu (LREM) au nom de la commission des Affaires étrangères.

⁴ Statistiques du ministère de l'Intérieur, Chiffres clés séjour, visas, éloignement, asile, accès à la nationalité (année 2020). Consultables à : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloigements-asile-acces-a-la-nationalite/Archives>

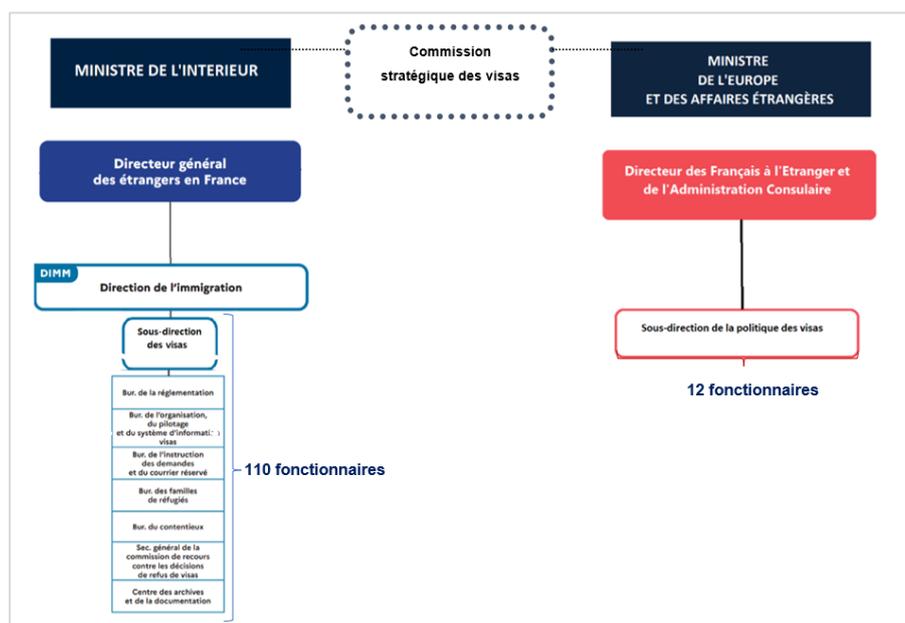
⁵ L'annexe 6 en fin de thèse propose une chronologie de la compétence ministérielle en matière de visas.

⁶ Dans la thèse, j'utilise alternativement ministère des Affaires étrangères et Quai d'Orsay pour désigner cette administration. Le Quai d'Orsay renvoie à l'adresse géographique des bureaux de ce ministère et est couramment utilisé comme métonymie nommer l'institution.

⁷ Le label du ministère des Affaires étrangères ayant changé plusieurs fois d'un gouvernement à l'autre (ministère des Affaires étrangères et européennes puis ministère de l'Europe et des Affaires étrangères), c'est son sigle le plus minimaliste qui est utilisé tout au long de cette thèse, en guise de dénominateur commun aux différents intitulés ministériels.

tous les dossiers spéciaux et diplomatiques (par exemple, les visas sur passeports officiels). Les deux administrations se coordonnent pour définir les lignes directrices de délivrance par poste et pour défendre des positions communes au sein du Groupe Visa à Bruxelles¹. Fin 2019, un nouveau mécanisme de coordination interministériel a été créé, la commission stratégique des visas. Présidée par les directeur·rices de cabinet des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères², cette commission est « chargée d'examiner et d'arrêter des mesures et orientations en matière de politique des visas au regard des trois objectifs de celle-ci : la prévention du risque sécuritaire, la maîtrise des flux migratoires et la promotion de l'attractivité et des échanges »³ et vise à « assurer un suivi plus étroit de la délivrance des visas, en particulier dans les consulats situés dans les pays où sont délivrés le plus grand nombre de visas »⁴. Cette cotutelle de la politique française des visas renvoie à la métaphore de la politique « chewing-gum » utilisée pour décrire l'extension de la politique migratoire d'un secteur d'action publique à un autre (Guiraudon 2010). Cette fragmentation est une donnée analytique clé à prendre en compte, la cotutelle entre une administration chargée de l'ordre public et une autre au service de l'image de la France et de son attractivité⁵ étant susceptible de jouer un rôle sur l'articulation de plusieurs logiques au niveau du visa Schengen.

Figure 2.2 La politique française des visas, en cotutelle entre ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires étrangères



¹ L'ensemble de ces informations factuelles est tiré de deux entretiens exploratoires avec des haut-es fonctionnaires de la Sous-Direction des Visas, à Nantes, en octobre 20XX.

² Assemblée nationale, 2021, Rapport d'information no. 3728 sur la politique des visas, par M. M'jid El Guerrab (LREM) et Mme Sira Sylla (LREM) pour la Commission des affaires étrangères, p.21.

³ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/actualites-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/article/communique-de-presse-conjoint-renforcement-du-pilotage-strategique-de-la> consulté le 28 janvier 2022.

⁴ Ibid.

⁵ Il ne s'agit toutefois pas d'une exception. L'Allemagne, par exemple, connaît aussi une double tutelle ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires étrangères sur la politique des visas.

À l'étranger, les visas Schengen sont délivrés dans l'ensemble du réseau consulaire français. Comptabilisé en mesure « équivalent temps plein » (ETP), on compte au total 950 agent·es chargé·es de l'instruction des visas, soit environ 10% de l'ensemble des agent·es expatrié·es du MAE, dont ils·elles sont sous la tutelle administrative, tandis que les lignes directrices en matière de visas proviennent principalement du ministère de l'Intérieur. Outre ces 950 agent·es visas, fonctionnaires de carrière et vacataires, on compte près de 2000 employé·es des centres de dépôt de demandes des visas, les *visa application centers* (VAC). En raison des volumes de visas traités, la France est l'un des premiers États Schengen à recourir aux prestataires, dont le marché s'est développé avec l'appui des États-Unis et du Royaume-Uni (Beaudu 2009). Les premiers centres de collecte ouvrent à Moscou et à Pékin en 2005¹. En 2017, l'externalisation de la collecte des dossiers concerne 80% des demandes de visa², contre 45% en 2014 (Sánchez-Barrueco 2018). En 2019, ce sont plus de 93% des demandes de visa qui ont été présentées à un des trois prestataires des consulats français à l'étranger (TLS Contact, VFS Global et Capago)³.

L'accueil des étranger·es, aujourd'hui en grande partie délégué, contribue à stigmatiser le travail de guichet effectué par les agent·es du consulat, mission perçue comme moins noble que celles des diplomates (Spire 2008a; Lequesne 2017). Pourtant, la fonction consulaire est l'une des plus anciennes formes de représentations diplomatiques (Allain et Badel 2012). Historiquement chargés de la surveillance du commerce, les consuls⁴ à l'étranger, qui ne deviennent fonctionnaires de carrière qu'à partir de la fin du XVIII^{ème} siècle, bénéficiaient d'une grande autonomie et effectuaient des tâches très variées, y compris politiques. Il pouvait s'agir de missions de représentations auprès d'autres puissances, de veiller à l'application juridique de certains traités internationaux ou encore de rassembler de l'intelligence économique (Ulbert 2011). On parle alors de « diplomatie consulaire ». Mais la Convention de Vienne de 1963, qui harmonise la fonction de consul à l'échelle internationale, contribue à la réduire à des fonctions administratives : les missions consulaires consistent alors à porter assistance aux ressortissant·es expatrié·es, à développer des relations commerciales avec le pays d'accueil et à délivrer des documents de voyage et visas aux étranger·es. Toutefois, la politisation de la question des visas, pouvant se traduire par une forme de pression politique et de controverses dans l'espace public, est susceptible

¹ Sénat, 2007, Rapport d'information no. 353 « Trouver une issue au casse-tête des visas », André Gouteyron (UMP) pour la Commission des finances.

² Entretien avec Richard M., Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Nantes, 7 octobre 20XX.

³ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/venir-en-france/demander-un-visa-pour-la-france/le-traitement-de-s-demandes-de-visa/article/l-externalisation-des-criteres-s-tricts-pour-des-prestataires-contrôles-par-l> consulté le 21 décembre 2021.

⁴ Exclusivement occupée par des hommes jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, la fonction consulaire n'est ici pas féminisée.

de mettre le-la consul-e dans un rôle non plus uniquement d'administrateur mais de médiateur (Lequesne 2017). Cette tension, qui dépasse l'opposition dichotomique entre *high* et *low politics*, constitue donc un élément important à examiner sur le terrain.

La politique de visa française, dont je viens d'expliquer le contexte institutionnel, est un cas d'études à la fois spécifique et privilégié pour étudier la gouvernance européenne des visas, et constitue un observatoire pertinent de la dialectique entre les deux logiques étudiées. J'adopte ici une stratégie de justification de la France comme étude de cas *exacerbée* des dynamiques de la politique migratoire européenne, tout en explorant les interdépendances avec d'autres niveaux politiques et d'autres États membres. Cette focale sur un État membre pour étudier les politiques migratoires européennes est un procédé déjà employé, par exemple dans les travaux de Nora El Qadim (2015), qui se concentrent aussi sur la France pour interroger la diplomatie migratoire entre l'UE et le Maroc.

La délivrance des visas Schengen en Algérie et en Chine, deux cas incomparables ?

L'originalité de cette recherche repose sur la confrontation de la délivrance des visas et de ses enjeux dans deux cas rarement comparés l'un à l'autre : l'Algérie d'une part, et la Chine d'autre part. Selon Damien Simonneau (2017), auteur d'une thèse sur les mobilisations des groupes pro-barrières en Arizona (États-Unis) et en Israël, la mise en comparabilité de deux cas, surtout s'ils sont *a priori* « incomparables », se fait par étapes : avant, pendant et après la collecte des données. Cette sélection de deux idéaux types relève d'une démarche heuristique. Le projet initial de ce travail était d'explorer la tension sécurité *versus* marché à travers plusieurs modèles de politiques de visa court séjour – Schengen, le Royaume-Uni et le Canada. Le but était de comparer la convergence de ces modèles vers – une forme de marchandisation. Néanmoins, en menant des recherches préliminaires (analyse documentaire et entretiens informatifs), la piste visant à comparer des contextes de délivrance, plutôt que des modèles de politiques publiques, s'est progressivement imposée, notamment par l'intermédiaire de deux cas *a priori* emblématiques de la tension que je visais à explorer. Tout d'abord, le cas de la Chine était très fréquemment mobilisé par les acteurs de la politique des visas pour illustrer les transformations en cours, en premier lieu l'externalisation de l'accueil, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, réalisé en phase exploratoire au tout début de cette recherche :

En Chine, on a une politique assez imaginative. C'est le seul exemple à ma connaissance au ministère des Affaires Étrangères de révolution par le bas. [...] c'est là qu'on a lancé les opérations d'externalisation.¹

¹ Entretien avec André D., Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Paris, 21 janvier 20XX.

Par ailleurs, la Chine est régulièrement citée comme exemple de « marché à fort potentiel »¹ où développer le volet attractif de la politique des visas, comme l'opération « Visa en 48 heures », lancée en 2014, visant à réduire les délais de quinze à deux jours ouvrables. D'autre part, par le biais d'un travail de veille entrepris dès le début du doctorat, fonctionnant à partir d'un système « d'alerte » en ligne autour de termes ciblés, tels que « Visa Schengen » ou encore « VFS Global » et « TLS Contact », les principales entreprises de sous-traitance, j'ai pu faire le constat d'une importante couverture médiatique de la question des visas en Algérie. Ceci est d'autant plus intrigant que le visa est un enjeu peu saillant et relativement absent des médias européens. Or ce système d'alerte permet de relayer plusieurs articles par mois ayant pour thèmes les difficultés d'obtention des visas Schengen auprès des consulats européens sur place. La thèse s'est donc orientée vers la comparaison de ces deux cas « extrêmes » du *continuum* fermeture/ouverture de la politique des visas Schengen.

Plusieurs marqueurs permettent de renforcer la comparabilité de l'Algérie et de la Chine. Tout d'abord, l'unicité du visa Schengen, même instrument délivré par les consulats français d'Alger et de Beijing, est une garantie de comparabilité des deux cas. Il en va de même pour les volumes de visa délivrés. À l'échelle de l'ensemble des pays Schengen, la Chine et l'Algérie figuraient tous deux en 2018 parmi les cinq premiers pays demandeurs de visa : la Chine en 2^{ème} position avec plus de 2,8 millions de demandes de visas Schengen et l'Algérie en 5^{ème} position avec un peu plus de 700 000 demandes². La même année, à l'échelle de la France, les postes consulaires de Beijing et Alger étaient les deux premiers en termes de demande, avec respectivement 800 000 et 500 000 dossiers annuellement traités³.

Ces deux pays forment en outre chacun un couple migratoire avec la France, dont l'histoire sera analysée plus en détail dans la troisième partie de la thèse. Bien qu'en France, la loi « Informatique et Libertés » de 1978 interdise de recueillir des informations sur les origines ethniques et les appartenances religieuses, on estime que sur deux générations, les diasporas chinoise et algérienne comptabilisent respectivement 700 000 et 2,5 millions de personnes sur le sol français (Tribalat 2015). La migration de l'Algérie vers la France remonte à la période coloniale, a pris de l'ampleur avec le système de « travailleurs invités » après la Seconde Guerre mondiale puis s'est prolongée avec le regroupement familial à partir des années 1970. En 2011, le ministère des Affaires étrangères algérien recense 1,9 millions de ressortissant·es vivant à l'étranger (environ 5% de la population algérienne), dont près de

¹ Assemblée Nationale, 2015, Rapport d'information no. 2936 sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique, par Mme. Jeanne Dubié et M. Philippe Le Ray pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, p. 42.

² Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2018). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

³ Ibid.

80% vivent en France¹ (Musette 2013). Le couple migratoire France-Chine est moins emblématique que celui formé avec l'Algérie, pourtant l'histoire des migrations chinoises en France remonte à la Première Guerre mondiale, lorsque des contingents d'hommes chinois furent envoyés en France pour remplacer les travailleurs partis au front (Zhang-Poisson 2005). Les migrations contemporaines, notamment vers l'Europe, ont repris en 1985, date à partir de laquelle le régime communiste chinois a commencé à libéraliser les conditions d'émigration, jusqu'alors interdite (Benton 2011; Wang 2017a). La diaspora chinoise est l'une des plus importantes au monde : à la fin des années 2010, les « Chinois-es d'Outre-Mer » sont près de 60 millions (environ 4% de la population chinoise totale), l'immense majorité en Asie du Sud-Est, 5 millions vivent aux États-Unis et 1,3 million en Europe (Chen 2018). Cette présence de diasporas transnationales est importante à prendre en compte. En effet, dans le cas de la diaspora marocaine, Federica Infantino (2019a) a mis en évidence le poids des histoires migratoires dans la délivrance des visas, ainsi que le lien entre les représentations sociales des membres de la communauté immigrée dans le pays d'accueil et les perceptions que les agent-es consulaires ont des demandeur-ses de visa dans le pays de départ.

Néanmoins, ces deux cas présentent une différence majeure, visible au niveau des taux de refus de visa : en 2018, ils étaient de 3,9% pour la Chine, et de 45,5% pour l'Algérie, alors que la moyenne des refus se situe à environ 10%² pour l'ensemble du réseau consulaire. Pour expliquer un tel écart, la question du passé colonial se pose, mais ne suffit pas à elle-seule à expliquer un tel écart. D'un côté, plusieurs travaux sociologiques et historiques ont mis en évidence les racines coloniales de la violence administrative subie par les immigré-es des ex-colonies, utilisée par les pays d'accueil pour maintenir un rapport de domination (Sayad 1991; Weil 1995; Barros 2005; 2006; 2008; Charbit et Barros 2006). De l'autre, les taux de refus de deux autres anciennes colonies françaises, le Maroc et la Tunisie, sont respectivement de 17% et 23%³, soit bien inférieurs à l'Algérie. La dimension postcoloniale joue un rôle important dans la délivrance des visas et un des enjeux de la recherche sera de la mettre en perspective avec d'autres éléments.

Le point de départ de cette comparaison est donc l'existence de deux idéaux-types des logiques de sécurité et de marché : en Chine, le visa est un vecteur de renforcement de la compétitivité et en Algérie, un même instrument sert un objectif de restriction. L'enjeu de la comparaison est d'interpréter une telle différence « quantitative » tout en comprenant les

¹ Les chiffres fluctuent car il est difficile d'établir avec exactitude le nombre de membres de la diaspora algérienne en France, notamment en raison de l'enjeu de la binationalité. Voir par exemple à ce sujet l'article de Séverine Labat (2012).

² Statistiques du ministère de l'Intérieur, Chiffres clés séjour, visas, éloignement, asile, accès à la nationalité (année 2020), op. cit.

³ Ibid.

processus et les acteurs à chaque niveau d'analyse de l'instrument. Ces deux cas constituent donc une piste de comparaison fertile pour analyser comment les visas sont vecteurs d'une mobilité internationale à deux vitesses.

2.2.2 Retour sur un dispositif d'enquête multi-située : accès, méthodes, limites

Cette thèse repose sur un protocole de recherche qualitatif dont le principal défi est de parvenir à articuler une pluralité de niveaux d'analyse, de cas d'études, de terrains d'enquêtes et de types de données. Elle s'appuie principalement sur plus de quatre mois d'enquêtes de terrain dans les villes d'Alger et de Beijing, complétées par des séries d'entretiens semi-dirigés auprès des décideur·ses politiques dans les instances françaises et européennes. Au total, 66 entretiens ont été menés auprès de haut·es fonctionnaires aux niveaux national et communautaire, de diplomates et d'agent·es consulaires, d'acteurs intermédiaires et d'usager·es de nationalité chinoise et/ou algérienne qui ont fait l'expérience d'une demande de visa Schengen (annexe 1). Lorsque cela a été possible, ces entretiens se sont accompagnés d'observations ethnographiques au sein des consulats, des centres prestataires ou auprès d'intermédiaires formels et informels de la délivrance des visas (annexe 2). Ces données primaires ont été complétées par l'analyse d'un corpus de rapports officiels, d'archives et de statistiques élaborés par les institutions nationales et européennes (annexe 3). Dans cette sous-section, je reviens donc sur la stratégie, en partie itérative, de collecte des différentes données, mise en œuvre à travers trois sites de recherche : en Europe, en Algérie et en Chine.

Une recherche multisite

Les choix d'un objet d'étude transnational et de la comparaison entre plusieurs pays de délivrance orientent cette thèse vers une recherche multisite. En effet, la collecte de données s'est déployée sur quatre pays et six villes, entre 2016 et 2021. Par souci de renforcer l'anonymat des personnes rencontrées, je fais le choix méthodologique de ne pas dévoiler l'année de chaque terrain, le flou temporel assurant un gage de confidentialité supplémentaire aux enquêté·es. Dans le tableau 2.2 ci-dessous, je classe les terrains par niveaux d'analyse.

Tableau 2.2 Les différents sites d'enquête

Lieu	Nombre d'entretiens réalisés	Sources complémentaires	Niveau(x) analysé(s)
Bruxelles, Belgique	3	Analyses documentaires	Communautaire
Paris, France	3	Analyses documentaires	Politico-diplomatique
Nantes, France	4	Analyses documentaires	Politico-diplomatique
Alger et Annaba, Algérie	29	Observations ethnographiques	Bureaucratique Appropriation par le public
Beijing, Chine	27	Observations ethnographiques	Bureaucratique Appropriation par le public

À l'exception de quelques entretiens menés avec des décideur·ses, la grande majorité des données de première main provient des terrains effectués en Algérie et en Chine. En plus des entretiens, j'ai également effectué sur place des visites ethnographiques des services de visa, des prestataires et dans le cas algérien, du marché parallèle, dont je discute les modalités d'accès au point suivant. Toutes les observations de ces lieux, ainsi que les conversations informelles en dehors des entretiens avec des demandeur·ses de visa ou avec des acteurs de la mise en œuvre, ont été consignées dans un carnet de terrain que j'ai alimenté de façon quotidienne durant ces deux phases d'enquête.

Négocier l'enquête dans un secteur discrétionnaire

L'enquête de terrain s'est imposée comme la méthode privilégiée pour comprendre la variation des trajectoires du visa Schengen selon les pays de délivrance. Cette méthode consiste à collecter des données dans le contexte où elles sont produites, par le biais d'entretiens semi-dirigés, d'observations de lieux, ou encore par le biais de conversations informelles, systématiquement consignées dans un carnet de terrain. Le terrain en sciences sociales présente trois problèmes généraux : « *getting into the place, exploiting the place, getting out of the place* » (Goffman 1989). Au-delà des difficultés d'ordre procédural, comme l'obtention préalable de visas, la question de l'accès aux participant·es est une difficulté pratique et éthique inhérente aux enquêtes de terrain. Elle se pose avec une acuité particulière pour les chercheur·ses qui adoptent des approches *street-level*, qui plus est dans un domaine sensible, voire secret, l'immigration. Comme le soulignent Sule Tomkinson (2015) dans ses travaux sur les auditions de demandeur·ses d'asile à Montréal, ou encore Vic Satzewich (2015) qui a conduit une étude ethnographique des bureaux de visas du Canada, toute stratégie d'accès a sa propre chronologie, faite de fermetures et d'ouvertures de terrain, demandant flexibilité et persévérance. Il importe donc de revenir sur le processus itératif, fait d'aller-retours entre les projets initiaux et la réalité de l'accès au terrain, pour présenter avec transparence les données finalement disponibles.

L'objectif de départ était d'observer au plus près les pratiques des agent-es consulaires, *via* une forme d'observation participante ou ethnographique du travail de guichet. Consciente que les consulats sont des institutions fermées, tenues à l'écart du public, j'espérais néanmoins bénéficier d'un accès facilité du fait d'une subvention de terrain accordée par le service culturel de l'Ambassade de France en Algérie¹. Or, dès les premières semaines de terrain en Algérie, le consulat n'a pas répondu à mes sollicitations. Par la suite, je comprendrais que l'enquête de terrain a eu lieu à un moment de cristallisation de la tension autour de la rareté du visa Schengen en Algérie, avec une situation immédiate d'impossibilité pour les usager-es d'obtenir un rendez-vous avant plusieurs mois et une augmentation inhabituelle des refus, créant une pression du public importante sur le consulat.

Pour exploiter le temps imparti sur place, forcément limité, j'ai cherché d'autres ouvertures. Tout d'abord, à partir de mon immersion dans plusieurs cercles sociaux algérois, j'ai commencé une série d'entretiens semi-dirigés auprès d'usager-es. Collecter leurs expériences de demandes de visa permettant à la fois d'accéder aux discours et tactiques des ressortissant-es d'une politique publique et de trianguler des informations sur le degré de restriction des pratiques consulaires. Le but de la triangulation est certes de croiser les sources, mais aussi et surtout de « rechercher des discours contrastés, de faire de l'hétérogénéité des propos un objet d'étude », en d'autres mots, de mettre en évidence des processus variés d'appropriation d'un même instrument (Olivier De Sardan 2008, 80 *in* Mahé 2017, 85). Dans cette même optique, j'ai cherché des alternatives auprès des autres consulats Schengen à Alger, également directement concernés par l'enjeu du visa et liés par des interdépendances, et des autres consulats généraux français en Algérie. L'obtention d'un entretien avec le consul français d'Annaba, 4^{ème} ville d'Algérie qui traite 135 000 demandes de visa Schengen par an, accompagnée d'une visite de deux jours sur place, a permis d'enclencher l'effet boule-de-neige recherché et de réaliser par la suite plusieurs entretiens au consulat d'Alger. Mais ce premier contact avec la bureaucratie consulaire a aussi posé une limite à mon accès, comme je le retranscris dans mon carnet de terrain :

Lors du déjeuner qui suit notre entretien, je demande à mon interlocuteur s'il pense qu'il serait pertinent de parler à d'autres personnes du consulat, comme la cheffe de service visa. Il refuse, justifiant que sa mission à Annaba était très claire dès le départ : « majoritairement [s]'occuper du problème des visas. Pourquoi ? Parce qu'il y a eu des cas de corruption chez le prestataire et dans le consulat, il y a trois, quatre ans », ajoutant qu'en Algérie la question des visas est très contrôlée.²

¹ Cette bourse de terrain est mise au concours par l'institut de recherche sur le Maghreb Contemporain (IMRC) à Tunis et le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France d'Algérie. Elle ne présente pas de conflit d'intérêt avec l'étude des services consulaires, qui n'interviennent à aucun moment du processus.

² Carnet de terrain, Annaba, 22 octobre 20XX.

Une tension similaire intervient au consulat français d'Alger, où je finis par obtenir une série d'entretiens avec les responsables du service de visa. Le plan initial était de visiter le service et de rester plusieurs jours en observation. Le premier jour, l'un des chefs de services, Stéphane B., me fait faire un « tour » du service des visas afin que je prenne connaissance de l'organisation du travail bureaucratique et me présenter aux agent·es. Nous sommes dans la salle d'instruction, où une douzaine d'agent·es titulaires traitent quotidiennement plus de 2000 demandes. Le responsable de l'instruction, me parle du problème de la fraude documentaire, selon lui exacerbé en Algérie, et les moyens mis en place pour les détecter :

Il m'explique que par exemple comment ils·elles utilisent Excel pour vérifier l'authenticité de certains documents soumis par les demandeur·ses. À ce moment, il y a une tension avec une agente qui se lève de son poste et exprime qu'il n'est peut-être pas nécessaire de me montrer tous les « trucs » pour traquer la fraude et que ça n'a pas vocation à « se retrouver dehors ». Stéphane B. la remet poliment à sa place. Mal à l'aise, je tente de la rassurer en rappelant la visée universitaire de mon travail et que mon but n'est pas de rendre publiques des informations sensibles. [...] Le lendemain, Stéphane B. me reçoit pour continuer la visite. Il m'explique qu'il a discuté avec le Consul Général et qu'ils ne sont pas favorables à ce que je parle avec d'autres membres du service. Il se justifie ainsi : « Vous comprenez, c'est quand même sensible [...] c'est pas qu'ils ont l'impression qu'on les contrôle mais bon vous avez vu », faisant allusion à l'altercation avec l'agente la veille.¹

Après avoir terminé la visite ce jour-ci, je ne serai plus invitée à revenir au consulat et devrai me contenter de ces deux journées d'observations et des quelques entretiens j'ai pu effectuer en amont avec des fonctionnaires du service. On peut tirer plusieurs conclusions de ces blocages. Des facteurs humains rentrent en compte, comme une stratégie de présentation de soi en tant que chercheuse pouvant être maladroite ou mal interprétée, ou encore la mauvaise volonté des acteurs, qui cherchent à éviter toute intrusion dans leur travail. L'observation ethnographique est toujours une *négociation*. En ce sens, elle repose sur un lien de confiance entre le·la chercheur·se et les participant·es à la recherche. Or, le contexte des visas en Algérie tel qu'il est perçu par les acteurs rencontrés, marqué par la pression du public et le risque de malversations, ne permet pas de réunir les conditions nécessaires à la constitution d'un tel lien de confiance. En outre, on peut supposer que l'agente en question n'aurait pas donné son consentement à participer à la recherche et que ma présence a été imposée par ses supérieurs. Cette situation, finalement résolue par la hiérarchie en me limitant l'accès au service des visas, présentait donc un dilemme micro-éthique (Tomkinson 2015). Afin de trouver une alternative et de contourner cet obstacle, j'ai multiplié les interlocuteur·rices, notamment les autres consulats Schengen et les usager·es, déplacé les lieux d'observations

¹ Carnet de terrain, Alger, 18-19 février 20XX.

vers les intermédiaires formels et informels, considérant qu'à défaut de pouvoir être observées directement, les pratiques « *maybe talked about through interviews* » (Pouliot 2014, 246).

Par souci de symétrie des données, une stratégie similaire a été adoptée lors de l'enquête de terrain menée en Chine. J'ai privilégié les entretiens semi-dirigés auprès des fonctionnaires consulaires français·es, puis les prestataires, les intermédiaires, les usager·es et les diplomates des autres consulats Schengen. Plusieurs éléments expliquent un accès plus fluide. Tout d'abord, à la différence de l'Algérie, la question des visas est un enjeu bien moins saillant. Ce n'est pas un secteur soumis à la pression du public. En outre, mon enquête est intervenue dans une période de « creux de la demande ». Alors que les agent·es du consulat d'Alger faisaient face à une charge de travail très volumineuse lors de mon terrain, ceux·celles de Beijing étaient plus disposé·es et disponibles à me recevoir. Enfin, l'expertise que j'ai pu développer sur la question des visas après un premier terrain en Algérie et une série d'entretiens auprès de l'administration centrale a contribué à renforcer ma crédibilité et légitimité en tant que chercheuse aux yeux des participant·es.

Pour prolonger la comparaison, il est pertinent de relever que des situations de blocage ont tout de même eu lieu dans le cas chinois, mais cette fois-ci au niveau des prestataires, plus spécifiquement avec le prestataire d'un État Schengen en situation de « concurrence » avec le consulat français pour « attirer » les touristes chinois : l'Italie. À la suite d'un entretien avec le consul italien à Beijing, j'obtiens une autorisation pour visiter le centre prestataire qui accueille les demandeur·ses chinois·es à destination de l'Italie. Je suis reçue par Carla N., la *manager*, qui me fait visiter le centre, tout juste rénové. Je note dans mon carnet :

Un sentiment de non-transparence à plusieurs égards. Pour plusieurs questions, Carla N. me renvoie directement à au consul italien, que j'ai rencontré la veille : sur le nombre de demandeur·ses par jour, les délais de traitement...¹

Or, comme il le sera développé plus tard dans la thèse (voir la section 8.1), ces indicateurs sont justement des enjeux de la course à l'attractivité et des accusations mutuelles de « *visa dumping* » entre les consulats italien et français. Je demande en outre à Carla N. s'il est possible de m'adresser à quelqu'un du *senior management office* pour poser des questions sur l'activité des prestataires en Chine. L'après-midi même, je reçois un courriel de sa part m'indiquant qu'il sera impossible d'obtenir un autre rendez-vous et que « *the information that we share with you today are the only one that we can share outside our company* »².

Au total, l'enquête de terrain est faite d'itération et de réactivité face à l'imprévu. Sa rigueur provient de la saturation et de la triangulation des données. Les difficultés d'accès

¹ Carnet de terrain, Beijing, 31 octobre 20XX.

² Extrait du courriel reçu de la part de Carla N., *manager* du VAC Italie à Beijing, 31 octobre 20XX.

sont aussi parlantes d'un point de vue analytique. Ici, elles révèlent que le curseur de l'information jugée sensible se déplace d'un cas à l'autre, renforçant l'argument de la restriction dans le cas algérien, notamment à des fins de lutte contre la fraude, et celle de la compétition économique dans le cas chinois. Le processus de recherche ici exposé rejoint donc que le terrain est un « *inherently political process and [...] data collection, analysis, and results as embedded in such politics* » (Campbell et al. 2006, 98).

Statut, traitement et articulation des données

Trois types de données constituent le matériel empirique de cette thèse : des entretiens semi-dirigés, des observations ethnographiques et des documents institutionnels (voir tableau 2.2 plus haut).

Les entretiens constituent le matériel principal de cette thèse (voir annexe 1). Ils ont parfois été réalisés avec plusieurs personnes à la fois : par exemple, avec le-la chef-fe d'un service visa et un-e agent-e, ou bien, dans le cas des entretiens avec des usager-es, deux membres d'un même cercle amical ou familial avec qui j'ai pu mener une discussion croisée sur leurs expériences respectives de demandes de visa. Tous les entretiens ont pu avoir lieu de visu, à l'exception de trois conduits au téléphone. Ils ont duré de trente minutes à plusieurs heures, parfois prolongés par des échanges informels autour d'un café ou d'un repas. Réalisés en français ou en anglais, les entretiens ont été enregistrés sur un dictaphone lorsque la personne interrogée donnait son accord¹, ou bien retranscrits sous forme de notes. Lors de la phase d'écriture, les noms ont été modifiés pour garantir l'anonymat des participant-es : chacun-e a un prénom et une initiale d'emprunt, afin de refléter aux lecteur-rices la diversité des liens de familiarité ayant pu se nouer (Mahé 2019). En outre, l'année de l'entretien est masquée et la fonction exacte n'est pas précisée, pour limiter les risques d'identification.

Les entretiens font intervenir une grande diversité d'acteurs, que je classe ici en fonction des niveaux d'analyse du visa. Au niveau communautaire, l'échantillon compte des représentant-es de la Commission européenne (DG Home) et du Conseil de l'UE (*Visa Working Group*). Les entretiens ont consisté à collecter des informations sur le fonctionnement de la politique de visa Schengen, sa gouvernance, et à discuter de l'articulation des différents objectifs entre eux. Au niveau politico-diplomatique, j'ai rencontré des fonctionnaires en charge de la politique des visas au MAE et au ministère de l'Intérieur. Les entretiens visaient à comprendre les spécificités et la complémentarité de chaque service, les éventuels cadrages en jeu et le cas échéant, les nationalités qu'ils ciblaient. Au niveau de la mise en œuvre, les entretiens ont eu lieu avec le personnel du consulat

¹ Conformément à l'engagement auprès du Comité d'éthique de la recherche en arts et sciences (CERAS) de l'Université de Montréal (certificat no. CERAS-2018-19-115-D), tout entretien a eu lieu après présentation du certificat d'éthique de cette recherche et l'obtention – orale ou écrite – du consentement de chaque participant-e.

français mais aussi d'autres consulats Schengen, ainsi qu'avec le personnel des centres d'accueil des demandeur·ses. Lors de ces entretiens, j'ai mis en place une grille d'entretien plus systématique, abordant des questions générales sur le parcours et les fonctions de la personne interviewée, la routine organisationnelle, les spécificités du contexte de délivrance et les objectifs de la politique de visa (voir annexe 4). Enfin, au niveau du public, la grille d'entretien porte sur l'expérience du processus de demandes de visa, des différentes étapes, des obstacles, y compris les refus, les éventuelles tactiques pour y faire face ainsi que les perceptions plus générales de la politique de visa Schengen (voir annexe 5).

L'entretien est une interaction sociale : l'identité de la personne qui pose les questions et celle de la personne qui répond participent à la production des données. En l'occurrence, mon statut de doctorante blanche, française, socialisée au système universitaire nord-américain et à celui, français, des « grandes écoles », a sans doute été un atout pour être favorablement reçue par les haut·es fonctionnaires et diplomates. Il était néanmoins plus délicat à gérer lorsque ce même statut contribuait à une forme de violence symbolique, lors des entretiens avec les demandeur·ses de visa, notamment quand il était question de refus. Ma nationalité française a pu par ailleurs soulever des soupçons ou des faux espoirs auprès de participant·es me voyant soit comme une « espionne » du consulat, soit comme susceptible d'intercéder en leur faveur auprès des autorités françaises après une demande de visa refusée. Le dernier élément à prendre en compte dans une démarche de réflexivité est la question de la langue utilisée lors des entretiens avec les usager·es. L'utilisation du français en Algérie, « moyen de communication privilégié d'une catégorie sociale plutôt citadine ou aisée et de cercles professionnels de secteurs de pointe, alors qu'elle est quasiment absente dans les régions semi-urbaines et rurales et dans divers milieux professionnels » (Miled 2010, 167) est forcément biaisé, en ce qu'il limite les entretiens avec une certaine élite. De même, le recours à l'anglais dans le cas de la Chine, ne permet de s'adresser qu'à une catégorie sociale jeune, urbaine et globalisée, qui ne représente qu'une partie minimale des demandeur·ses de visa Schengen dans l'ensemble du pays. Ce biais linguistique constitue donc une limite à l'étude du processus d'appropriation du visa Schengen par le public.

Les analyses de cette thèse se fondent aussi sur de l'observation ethnographique menée lors des terrains à Alger et Beijing. En tout, ce sont deux différents services de visa qui ont pu être visités, ainsi que cinq différents centres prestataires d'accueil des demandeur·ses (voir annexe 2). Malgré la courte durée de ces observations et le statut artificiel de la visite, ne permettant pas de se fondre dans le décor, il a été possible de repérer les pratiques de traitement des dossiers par les agent·es, d'évoquer avec ces dernier·es la routine et le contexte de leur travail, et enfin de prendre connaissance des contraintes et fonctionnements organisationnels propres à chaque service. À Alger, j'ai eu l'autorisation de

passer plusieurs demi-journées dans le centre prestataire commun à plusieurs pays Schengen, me permettant d'observer les interactions au guichet entre usager·es et employé·es du sous-traitant. J'ai également pu observer pendant plusieurs demi-journées des lieux du marché parallèle des visas, comme des agences de voyage et des cybercafés. Cet accès été possible grâce à l'intervention de contacts amicaux noués au début du terrain, qui ont joué un rôle de « *keymasters* » en négociant ma présence dans ces lieux (Campbell et al. 2006). Cependant, faute d'accès, je n'ai pas pu répéter de telles observations au cours de la partie chinoise de mon enquête.

Enfin, cette recherche s'appuie sur un corpus d'une centaine de documents institutionnels, datant de 1986 à 2021, émanant pour la plupart de l'administration française, européennes ou d'organisations non-gouvernementales (voir annexe 3). Ces documents, rapports officiels, textes de lois ou encore échanges de lettres diplomatiques, abordent soit directement la question des visas, soit les enjeux des mobilités en provenance de Chine et/ou d'Algérie. Les documents les plus anciens permettent de tracer l'évolution de la législation en matière de visas et de l'équilibre marché/sécurité. Ces documents sont particulièrement utiles pour mettre en évidence les rapports de force entre les objectifs et les acteurs concurrents de la politique des visas, notamment entre les administrations de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ils sont, à ce titre, une source précieuse de triangulation. Au niveau européen, une attention particulière est portée aux amendements de la liste « négative » des nationalités soumises à obligation de visa, ainsi qu'aux statistiques de délivrance et de refus, qui permettent de revenir sur le processus historique de fabrique des (in)désirables. Néanmoins, les statistiques ne sont systématiquement publiées par la Commission européenne que depuis 2009. Avant cette date, il est difficile de disposer de statistiques de délivrance fiables et complètes. Dans sa thèse de doctorat présentée en 2011, Julien Jeandesboz explique en effet que :

[...] les statistiques à partir desquelles nous avons réalisé ce travail, qui sont celles transmises annuellement par les États membres au Groupe de travail « Visas » du Conseil, ne sont pas fiables. Dans certains cas, la corrélation entre nombre de visas demandés, délivrés et refusés, n'est pas exacte et dans d'autres, les chiffres ne sont tout simplement pas disponibles, car non communiqués par les administrations des États membres. Par ailleurs, ces chiffres sont fondés sur les données fournies par les consulats des États membres des pays concernés au Conseil, par le biais des ministères nationaux. Outre les distorsions liées au fait que tous les consulats concernés ne possèdent pas les bases de données nécessaires pour tenir un compte exact des demandes, octrois et refus, tous les États membres ne disposent pas d'un consulat dans chacun des pays [*soumis à obligation de visa*]. (Jeandesboz 2011, 360)

Au niveau national, un rapport de la Cour des comptes déplore en 2013 en outre la persistance du problème de la fiabilité des statistiques en matière de visa, déjà soulevé en

2004¹. Pour procéder à l'analyse socio-historique des relations France-Algérie et France-Chine au prisme de la question du visa, qui remontent bien au-delà de 2010, j'ai donc effectué une reconstitution manuelle des statistiques de délivrance et de refus, à partir de documents provenant d'institutions différentes n'utilisant pas toujours les mêmes procédés de calculs². Les statistiques présentées et discutées dans la partie III, manquent donc de fiabilité et sont parfois incomplètes. Elles illustrent néanmoins un ordre d'idées des volumes de demandes traitées et délivrées. Une fois encore, cet enjeu méthodologique est révélateur du point de vue de l'analyse, en ce qu'il indique le caractère opaque de la politique de visa.

Conclusion du chapitre 2

Les approches théorique et méthodologique retenues pour étudier les fonctions antagonistes du visa Schengen orientent la thèse vers plusieurs espaces, analytiques et géographiques. Grâce à la comparaison confrontant la délivrance des visas en Algérie et en Chine, l'enjeu est de tracer les trajectoires, concurrentes et interdépendantes, de cet instrument dans deux cas représentant chacun un idéal-type de la mobilité différenciée façonnée par le visa Schengen. Penser avec les outils de l'instrumentation permet d'envisager que l'usage du visa Schengen est coproduit à travers quatre niveaux, par les acteurs communautaires, puis par les acteurs politiques nationaux, par les *street-level bureaucrats* et enfin, par les demandeur·ses de visa eux·elles-mêmes. La thèse cherche à comprendre quelles sont les dynamiques de (re)production et de (re)négociation du sens du visa Schengen à chaque niveau de l'instrument.

À présent que la démarche théorique et méthodologique a été explicitée, je procède désormais à l'analyse empirique du visa Schengen. La prochaine partie (*Partie II. Le niveau communautaire : la conception du régime de visa Schengen*) aborde le niveau communautaire. Elle s'intéresse aux dynamiques de production du régime de visa Schengen et montre comment celui-ci repose sur une double échelle des nationalités et des profils des voyageur·ses à destination de l'Europe. Les trois parties suivantes (III, IV et V) sont consacrées à la comparaison de la politique de délivrance de visas par la France vis-à-vis de l'Algérie et de la Chine.

¹ Cour des Comptes, 2013, « La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre » in Rapport Annuel (Tome 2), p. 50.

² Par exemple, certaines statistiques regroupent visas long séjour et visas court séjour, tandis que d'autres les séparent. Les statistiques reconstituées comportent donc des incohérences.

PARTIE II. LE NIVEAU COMMUNAUTAIRE : LA CONCEPTION DU RÉGIME EUROPÉEN DE VISA COURT SÉJOUR

Introduction de la deuxième partie

Avant de procéder à l'analyse des logiques de délivrance du visa Schengen en Algérie et en Chine, il est nécessaire d'étudier la fabrique de cet instrument européen. Cette partie porte alors sur le premier niveau d'analyse empirique du visa : le niveau communautaire. Dans les deux prochains chapitres, j'interroge les dynamiques de production du régime légal du visa court séjour, commun aux 26 États membres de l'espace Schengen, afin d'identifier dès la genèse de cet instrument les prémices d'une régulation de la mobilité à plusieurs vitesses.

Pour analyser la conception de cet instrument par les institutions communautaires, je m'appuie sur les approches de sociologie de l'intégration européenne en matière de migration, discutées dans la sous-section 2.1.2 (point « *Le niveau communautaire* »). Pour rappel, je propose de synthétiser ces littératures autour de deux clivages qui divisent ce secteur d'action publique européenne : un premier clivage intergouvernemental *vs.* supranational, où les gouvernements nationaux se confrontent aux institutions européennes, et un second clivage sécuritaire *vs.* libéral, qui porte lui davantage sur les objectifs concurrents des politiques migratoires. La superposition de ces deux clivages (voir la figure 2.1 au chapitre précédent) fournit une grille d'interprétation pertinente des logiques décisionnelles de la politique européenne de visa court séjour. Elle résonne particulièrement avec la théorie de l'instrumentation, qui rappelle que la genèse d'un instrument est un lieu d'affrontements entre différents acteurs qui portent chacun une conception de la modalité de régulation à introduire (Le Bourhis et Lascoumes 2014, 500). Dans cette partie, j'applique cette grille de lecture à la fabrique de la politique européenne des visas, pour restituer les liens entre d'un côté, les affrontements entre acteurs (intergouvernementaux et supranationaux) et entre conceptions des modalités de régulation (sécuritaire ou libérale) et de l'autre, la production d'une mobilité à plusieurs vitesses. Autrement dit, en s'intéressant aux luttes définitionnelles autour du visa Schengen au niveau communautaire, l'objectif de repérer des conceptions antagonistes de la régulation de la mobilité des personnes et d'identifier les acteurs qui les défendent. Cette tension est étudiée de la conception initiale du visa Schengen, dans les

années 1980, à ses renégociations plus actuelles, incluant la dernière réforme du Code Visa adoptée en juin 2019.

En guise de matériel empirique, cette partie s'appuie essentiellement sur des sources de première main. Elle mobilise des informations tirées de l'analyse du corpus documentaire de textes législatifs, rapports officiels européens et nationaux (voir annexe 3) qui abordent les enjeux réglementaires et politiques du visa Schengen, des années 1980 à nos jours. Ensuite, l'analyse s'appuie sur des entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs décisionnels qui agissent au niveau communautaire. Les informateur·rices clés de ce chapitre sont Alain F., expert français au groupe visa dans les années 1990 puis à la fin des années 2000 ; Delphine C., haute fonctionnaire en poste à la sous-direction des visas (ministère de l'Intérieur), rencontrée à plusieurs reprises à Nantes et Bruxelles ; Isabelle N., haute fonctionnaire en poste à la sous-direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères) et Nicolas D., conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'UE (RPUE). Ces trois dernières personnes partagent le siège français au groupe de travail visa du Conseil de l'UE. Une autre informatrice clé de ce chapitre est Kirsten T., cheffe de l'unité visa au sein de la Commission européenne. De manière plus sporadique dans les deux prochains chapitres, des extraits d'entretien réalisés avec des diplomates représentant des États membres, rencontrés lors des enquêtes en Algérie ou en Chine, figurent lorsqu'ils comportent des éléments d'éclairage sur le régime européen de visa Schengen, évoqués au détour de la discussion semi-dirigée.

Cette partie se divise en deux chapitres. Le chapitre 3, intitulé « *La fabrique européenne des (in)désirables* », retrace l'évolution des objectifs de régulation concurrents à assigner au visa Schengen. Plus précisément, il montre comment le visa Schengen évolue d'un instrument fortement sécuritaire, adopté par les États membres fondateurs réunis en « club », à un cadrage plus ouvert et plus libéral, mis en avant par la Commission et le Parlement. Ensuite, le chapitre 4 « *Des visas Schengen à la carte ?* » s'intéresse aux logiques décisionnelles qui conduisent à l'adoption de la liste négative des nationalités soumises à l'obligation de visa Schengen. L'analyse de cette liste met en évidence l'existence de sous-dispositifs de modulation de la mobilité, négociés au cas par cas par les États membres. Autrement dit, la différenciation de l'accès à la mobilité en fonction des nationalités se met en place dès le niveau de fabrique européenne de l'instrument.

Chapitre 3. La fabrique européenne des (in)désirables

« Il est rappelé que les préoccupations essentielles qui doivent guider l’instruction des demandes de visa sont : la sécurité des parties contractantes et la lutte contre l’immigration clandestine. [...] L’examen des demandes vise à détecter les candidats à l’immigration qui cherchent à pénétrer et à s’établir dans le territoire des parties contractantes sous le couvert de visa pour tourisme, études, affaires, visite familiale. Il convient à cet effet d’exercer une vigilance particulière sur les « populations à risque », chômeurs, personnes démunies de ressources stables. »

Instruction consulaire commune adressée aux représentations diplomatiques des parties contractantes de la Convention de Schengen¹, 1994.

« Les perspectives économiques actuelles ont conduit à ajouter un autre objectif, à savoir la « création de croissance » à la politique des visas [...] pour rendre l’UE plus attrayante pour les entreprises, les chercheurs, les étudiants, les artistes et les professionnels de la culture [...]. Ces voyageurs sont réputés être « très dépensiers » et sont, dès lors, susceptibles de générer des revenus considérables et de stimuler l’activité économique dans l’UE. »

Communication de la Commission européenne, "A smarter visa policy to spur growth"², 2014

La confrontation des deux extraits ci-dessus met en scène les luttes définitionnelles autour du visa Schengen et de ses fonctions de régulation de la mobilité. Le premier extrait est tiré d'une des premières versions de l'instruction consulaire commune (ICC), préparée par les représentant·es des pays signataires de Schengen en 1994. Cette première approche, intergouvernementale et sécuritaire, indique le contrôle et l'exclusion de personnes suspectées de vouloir immigrer comme priorité du visa commun. La seconde approche, supranationale et bien plus libérale, est issue d'une proposition de la Commission européenne, en 2014, de faire du visa Schengen un levier pour la croissance dans l'Union européenne (UE). Autrement dit, le visa est pensé comme une invitation des riches touristes à venir consommer sur le territoire européen. Comment expliquer, à vingt ans d'intervalle, la promotion d'objectifs si éloignés l'un de l'autre ? L'enjeu de ce chapitre est de comprendre comment le visa Schengen évolue d'une vision axée sur la sécurité à une vision axée sur la rentabilité. De plus, il vise à identifier quels acteurs portent de tels cadrages et quelles résistances ces cadrages engendrent-ils. Pour ce faire, ce chapitre procède à une analyse de l'évolution du cadre légal du visa Schengen, de son adoption dans les années 1980 aux dernières réformes du début des années 2020. Tracer l'évolution du cadre légal du visa permet d'identifier les luttes définitionnelles entre acteurs et conceptions rivales de l'instrument. Elle

¹ Comité exécutif Schengen, 1994, Instruction Consulaire Commune adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes à la convention de Schengen, SCH/II-Visa (93)11 (confidentiel), p.11

² Commission européenne, 2014, COM(2014) 165 final Report from the Commission to the Parliament and the Council "A smarter visa policy for economic growth" (pp.4-12).

fait également ressortir des figures de demandeur·se de visa, plus ou moins désirables, chacune associée aux différentes conceptions de l'instrument.

Ce chapitre est décomposé en deux sections, qui suivent l'ordre chronologique correspondant aux deux grands modes décisionnels de Schengen : la phase intergouvernementale, des années 1980 à la fin des années 1990, dominée par les gouvernements nationaux, puis la phase communautaire, depuis le début des années 2000, où le Conseil de l'UE (qui représente les États), la Commission européenne et le Parlement européen sont tous trois colégislateurs. La première section revient sur la genèse intergouvernementale de la politique européenne de visa court séjour (3.1). En scrutant les débuts de la carrière politique de cet instrument, je discute l'explication de la domination des intérêts sécuritaires des États membres dans la construction des politiques frontalières communes. En mobilisant cette explication dite de la « schengenisation » des politiques migratoires, je cherche à voir si les mêmes logiques s'appliquent à l'instrument du visa. La seconde section aborde le rôle de la Commission européenne et du Parlement européen, plus généralement de la communautarisation de la politique de visa Schengen depuis le traité d'Amsterdam en 1997 (3.2). Dans cette section, il s'agit de questionner l'explication selon laquelle les institutions supranationales exercent une « contrainte libérale » sur les États membres dans le secteur Justice et Affaires intérieures (JAI), prônant des positions plus tournées vers les droits humains, en comparaison aux positions davantage conservatrices des gouvernements nationaux. Or, la portée explicative en termes de « contrainte libérale » est restreinte dans le cas de la politique de visa court séjour : l'inflexion du paradigme sécuritaire par des considérations plus libérales est limitée, les États membres parvenant à maintenir une approche conservatrice.

3.1 La schengenisation de la politique de visa : verrouiller les frontières de l'Europe (années 1980-1990)

Le 14 juin 1985, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France et l'Allemagne signent l'accord de Schengen, qui prévoit l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et la coordination du contrôle des frontières extérieures, désormais communes. Dix ans plus tard, à partir de 1995, les consulats de ces cinq pays délivrent un visa uniforme, qui remplace les visas nationaux pour tout séjour de moins de trois mois et donne accès à l'ensemble de l'espace Schengen (voir encadré chronologique 3.1). Cette première section vise à détailler ce qui se joue dans le passage du national à l'intergouvernemental. Plus spécifiquement, elle cherche à démontrer une continuité, voire un renforcement, de l'orientation sécuritaire du visa au cours des négociations visant à harmoniser les politiques nationales de visa au niveau européen.

Encadré 3.1. Chronologie de l'eupéanisation de la politique de visa court séjour

14 juin 1985 : signature de l'accord de Schengen prévoyant l'abolition des contrôles aux frontières intérieures entre l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

19 juin 1990 : ratification de la Convention d'application de Schengen par les cinq parties contractantes fondatrices.

27 novembre 1990 : l'Italie signe la Convention de Schengen (sa pleine adhésion à l'espace Schengen n'est effective qu'en 1998).

1993 : première version de l'instruction consulaire commune (confidentielle) adressée aux représentations diplomatiques des parties contractantes.

1^{er} novembre 1993 : entrée en vigueur du Traité de Maastricht, qui consacre le secteur Justice et Affaires Intérieures comme troisième pilier de l'intégration européenne. Le format du visa uniforme et la liste des nationalités soumises à obligation de visa deviennent des compétences communautaires.

26 mars 1995 : entrée en vigueur du visa uniforme (dit visa Schengen) après une période transitoire de six mois de reconnaissance mutuelle des visas délivrés par les autres parties contractantes.

1^{er} mai 1999 : entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui consacre l'absorption de la coopération intergouvernementale Schengen dans l'acquis communautaire.

15 mars 2001 : adoption du règlement CE 539/2001 qui fixe la liste des pays tiers dont les ressortissant·es sont soumis·es à l'obligation de visa Schengen.

2004 : après une période transitoire de 5 ans pendant laquelle le Parlement européen était seulement consulté, la politique des visas est pleinement intégrée à la procédure de codécision (le Conseil de l'UE, la Commission et le Parlement sont colégislateurs).

13 juillet 2009 : adoption du règlement CE 810/2009, le Code Visa, qui remplace l'instruction consulaire commune.

Avril 2014 : propositions de réforme du Code Visa et de création d'un visa itinérant par la Commission européenne.

Mars 2018 : abandon des projets de réforme du Code Visa et proposition d'un nouveau texte de refonte du Code Visa par la Commission européenne.

Juin 2019 : adoption d'une nouvelle réforme du Code Visa, qui entre en vigueur en février 2020

Pour interroger les effets de l'intégration européenne en matière de visa, je mobilise l'explication de la schengenisation, qui désigne un mode d'intégration spécifique au secteur de la sécurité intérieure (voir 1.3.1). Elle renvoie au développement d'une « culture du contrôle frontalier » dont les deux principales caractéristiques sont : la sécurisation des mobilités et une logique décisionnelle de « club » intergouvernemental (Zaiotti 2011; Guiraudon 2010). Pour spécifier la portée de cette explication à la genèse du visa, je propose tout d'abord de passer en revue les politiques nationales pré-Schengen des pays fondateurs, qui convergent déjà vers une conception sécuritaire et discrétionnaire du visa (3.1.1). Puis, dans un second temps, j'explique les négociations qui conduisent à l'adoption d'une conception similaire pour définir la politique de visa commune (3.1.2).

3.1.1 Sécurité et opacité : les marqueurs des politiques de visa pré-Schengen

L'accord de Schengen est signé en 1985, toutefois il faut attendre 1990 pour la signature de la Convention d'application de cet accord, puis 1995 pour que les premiers visas Schengen soient délivrés par les consulats nationaux à l'étranger. Ici, je montre que durant cette période de dix ans, les pays signataires de Schengen renforcent la convergence de leurs politiques respectives de visa vers une conception sécuritaire et discrétionnaire du contrôle migratoire.

En 1991, le Gisti¹ publie une courte enquête qui rassemble quelques éléments de comparaison sur les politiques de visa court séjour des pays voisins de la France. Celles-ci sont tout d'abord très opaques. Dans les cas de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, qui ont déjà harmonisé leurs politiques nationales de visa, il n'existe aucune loi ni texte public. Les instructions en matière de visa sont élaborées par le groupe de travail ministériel de l'Union économique Benelux, mais elles sont confidentielles. Le cas français se caractérise par une opacité similaire. Le texte alors en vigueur est un simple décret qui définit la compétence des consulats en matière de délivrance des visas². Concernant les procédures, le texte de référence est l'Instruction Générale des Visas (IGV), une circulaire non publiée. Malgré les demandes répétées des associations de défense des droits des étrangères de rendre son contenu accessible au public, l'IGV est gardée strictement confidentielle. Pour justifier cette absence de transparence, le Conseil d'État affirme que « la divulgation des instructions porterait atteinte à la sécurité publique, [...] de nature à faciliter l'élaboration de documents falsifiés par d'éventuels fraudeurs »³. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), également saisie par les associations, leur oppose une fin de non-recevoir au motif du secret de la politique extérieure (Gisti 1987). En outre, les refus de visas, dont les statistiques ne sont pas systématiquement communiquées⁴, ne sont pas motivés. L'article 16 de loi sur l'immigration dite « Pasqua » de septembre 1986, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, déroge en effet au principe de motivation des actes administratifs, sensé améliorer les relations entre les administrations et le public⁵. Cette disposition s'appuie sur un arrêt du Conseil d'État de février 1986, affirmant que :

¹ Le Gisti (« Groupe d'information et de soutien des immigrés », anciennement le « Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés ») est une association à but non lucratif de défense et d'aide juridique des personnes étrangères en France, fondée en 1972.

² Décret n°47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de visa.

³ Arrêt du Conseil d'État CE 17 février 1997, ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) c/ ministère des Affaires étrangères.

⁴ Dans les années 1990, les taux de refus sont estimés à environ 20% des dossiers. Le Monde, 11 décembre 1997, « Les visas, principal verrou de l'immigration », disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/12/11/les-visas-sont-le-principal-verrou-de-l-immigration_3808008_1819218.html#lh3xRsFFGSpTTUop.99 consulté le 27 novembre 2020.

⁵ Loi n°86-1025 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, publiée au Journal Officiel de la République Française du 9 septembre 1986.

[...] en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public mais sur toute considération d'intérêt général.¹

Cette politique de non-motivation des décisions s'applique pour la majorité des nationalités étrangères, pour qui l'accès aux pays européens est limité par les obligations de visa. Entre 1980 et 1990, les parties contractantes rétablissent des obligations de visa pour la plupart des nationalités étrangères. En 1991, leurs listes sont relativement harmonisées, comme le montre le tableau 3.1, qui fait le bilan des (rares) nationalités alors exemptées de visa.

Tableau 3.1 Pays-tiers exemptés de visa touristique pour les pays Schengen avant l'adoption d'une liste commune (1991)²

Belgique, Pays-Bas, Luxembourg	Allemagne	France
Afrique : Burkina, Malawi, Niger, Togo	Afrique : Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Kenya, Malawi, Niger, Togo	Afrique : Ø
Asie: Japon, Corée du Sud	Asie: Japon, Corée du Sud	Asie: Japon, Corée du Sud
Amériques : États-Unis, Canada	Amériques : États-Unis, Canada	Amériques : États-Unis, Canada
Europe: Yougoslavie, Pays membres du Conseil de l'Europe (sauf Turquie)	Europe: Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie, Pays membres du Conseil de l'Europe (sauf Turquie)	Europe: Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie, Pays membres du Conseil de l'Europe (sauf Turquie)

Toutes les nationalités qui ne figurent pas dans ce tableau sont donc soumises à obligation de visa touristique. Cela représente un peu plus de 130 pays. Ce tableau fait état de la fracture globale de mobilité déjà existante au début des années 1990, où les pays occidentaux ont le quasi-monopole de la liberté de circulation, tandis que seule une poignée de pays moins développés peuvent y avoir accès.

Certains documents d'époque permettent de relever, déjà, l'existence de traitements différenciés entre nationalités soumises à l'obligation française de visa touristique. Premièrement, il existe des écarts de nature discrétionnaire : une commission d'enquête parlementaire sur « l'immigration clandestine » établit par exemple que dans certains consulats, comme en Afrique francophone et en Roumanie, jusqu'à 80% des visas peuvent être refusés³. Deuxièmement, les différences de traitement peuvent également relever de

¹ Arrêt du Conseil d'État CE du 28 février 1986, Ngako Jeuga c/ République Française.

² Informations tirées du « *Travel information manual* », janvier 1991, cité in Gisti, 1991, « Des Visas aux Frontières...1980-1990 », *Plein Droit*, no. 13.

³ Assemblée Nationale, 1996, Rapport d'enquête n° 2699 sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France, par Jean-Pierre Philibert (UDF), président et Suzanne Sauvaigo (RPR), rapporteure.

règles formelles. C'est le cas de la procédure dite de consultation. Dans le cas de la France, les nationalités soumises à obligation de visa sont séparées en deux groupes : celles bénéficiant d'un régime de délivrance directe, soit des délais de traitement entre 24 et 72 heures, et celles placées sous double consultation du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur. La liste des nationalités soumises à la procédure de consultation est confidentielle. Cet examen approfondi peut engendrer des délais de traitement supplémentaires de plusieurs jours, voire semaines. Une procédure similaire est en vigueur pour les Pays-Bas, où les consulats doivent dans certains pays demander à l'administration centrale l'autorisation de délivrer les visas. Les délais encourus sont alors de trois à neuf mois.

Au moment où la compétence des visas court séjour passe de strictement nationale à partagée, les parties contractantes convergent déjà vers un verrouillage de l'accès à leurs territoires pour les voyageurs étrangers. La quasi-totalité des pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe centrale sont soumis à des obligations de visas, délivrés selon des procédures opaques. Les politiques nationales pré-Schengen sont donc pré-harmonisées autour de ces critères sécuritaires et discrétionnaires, qui seront par la suite institutionnalisés dans le cadre de la coopération intergouvernementale Schengen.

3.1.2 Le visa uniforme à l'heure du club Schengen : la continuité du cadrage sécuritaire et discrétionnaire

Dans un second temps, je montre que l'adoption d'un visa commun correspond à une reproduction des façons de faire nationales, qui convergent déjà vers une vision sécuritaire du contrôle migratoire. De plus, je montre que la schengenisation de la politique de visa est facilitée par une logique de club, qui encourage à s'aligner sur les pratiques nationales les plus restrictives. La Convention de Schengen, signée en juin 1990, prévoit la nomination d'un comité exécutif (article 131), composé d'un·e représentant·e par partie contractante - il s'agit généralement des ministres de l'Intérieur ou chargé·es des Affaires européennes. Ce comité est chargé de la mise en œuvre de la Convention. L'article 132 permet au comité exécutif de constituer des groupes d'expert·es : un sous-groupe « Visa » est ainsi créé au sein du groupe de travail « Circulation ». Du côté français, plusieurs expert·es se succèdent, dont Alain F., expert du ministère des Affaires étrangères, qui représente la France au sous-groupe « Visa » dans les années 1990 (voir encadré 3.2).

Encadré 3.2. Alain F., acteur « caméléon » de la politique de visa Schengen

Alain F. est un informateur récurrent dans cette thèse, dont les extraits d'entretien sont mobilisés sur des enjeux parfois thématiquement et géographiquement éloignés. En effet, la trajectoire professionnelle d'Alain F. recoupe les différents niveaux et cas analysés dans cette recherche.

Rentré dans la fonction publique au tout début de sa vie professionnelle, il occupe des premières fonctions consulaires en Asie. Au milieu des années 1990, il représente la France au sous-groupe de travail « Visa » du comité exécutif Schengen. Son expertise en matière de visa lui vaut par la suite de participer à la « mission Weil » en 1997 : le Premier Ministre Lionel Jospin confie à l'universitaire Patrick Weil la préparation d'un rapport sur l'intégration et l'immigration en France. Le rapport comporte un certain nombre de recommandations sur la délivrance des visas, orientées vers le « respect de l'utilisateur », « la fin des obstacles vexatoires » et « la remise en question de l'excès de contrôle et de méfiance »¹. Alain F. reprend par la suite des fonctions consulaires en Amérique du Nord puis dans une capitale d'Afrique de l'Ouest, qui représente un poste visa important.

Il réoccupe des fonctions clés à la sous-direction des visas à la fin des années 2000, qui l'amènent à siéger de nouveau au Groupe de travail Visa du Conseil de l'UE. Alain F. participe alors à la négociation du Code Visa, futur règlement 810/2009. Son rôle est d'autant plus important que la France a la présidence tournante du Conseil lors du dernier semestre de négociations, de juillet à décembre 2008.

Alain F. termine sa carrière de fonctionnaire au Consulat Général de France à Alger. Au lendemain de sa retraite de la fonction publique, Alain F. ouvre sa propre entreprise de conseil aux entreprises d'externalisation en matière de visa, qu'il assiste dans la préparation de réponses aux appels d'offres des administrations consulaires. Nous nous rencontrons et réalisons un entretien par ailleurs à Montréal, alors qu'il s'est rendu sur place pour suivre l'ouverture du nouveau centre prestataire pour une mission diplomatique européenne.

L'expérience d'Alain F. permet d'informer les logiques de prise de décision au sein des groupes de travail du comité exécutif. Les membres statuent à l'unanimité. Ils peuvent établir une procédure écrite, mais n'y sont pas obligés. En effet, les règles décisionnelles de cette instance intergouvernementale sont très informelles :

Il n'y avait ni la Commission, ni le Parlement. [...] On se réunissait dans le bureau du Benelux rue de la Régence, on n'allait même pas dans les bureaux de l'UE. C'était vraiment le petit club entre les pays, et on arrivait à bien régler nos problèmes car il y avait une certaine homogénéité. [...] Le dispositif de prise de décision était très rapide. Le comité exécutif Schengen se réunissait une fois par mois, et on se mettait d'accord.²

Comme le souligne Alain F., l'homogénéité et l'unanimité sont les conditions pour garantir la confiance mutuelle nécessaire à l'établissement de règles communes. Mais selon lui, cette confiance est remise en question par l'élargissement à de nouveaux membres :

¹ Rapport "Patrick Weil", 1997, Mission d'Études des législations de la nationalité et de l'immigration, no.1196, « Pour une politique d'immigration juste et efficace », remis au Premier Ministre Lionel Jospin le 31 Juillet 1997.

² Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX.

Quand il a fallu accueillir l'Italie ça n'a pas été facile¹. On estimait qu'elle n'était pas prête, ses services de visa n'étaient pas prêts et on ne voyait pas vraiment l'intérêt parce qu'avec les Alpes tout autour de la frontière nord, on s'est demandé pourquoi avoir un accord de libre circulation ? Il y a très peu de points de passages donc on peut très bien contrôler les gens. La Grèce c'était encore pire. Pourquoi diable prendre la Grèce dans Schengen ?

JD. C'est-à-dire ? Quels étaient vos critères pour évaluer si ces pays étaient prêts ou non ?

Si vous voulez on avait nos échos sur de la corruption, on savait bien que les consulats italiens délivraient des visas selon des méthodes qui correspondaient peu aux méthodes allemandes. Idem pour la Grèce.²

Les pays du club Schengen estiment en effet que les pays d'Europe du Sud seraient trop laxistes, en particulier l'Italie et la Grèce qui ont jusqu'ici maintenu des politiques de visa allégées pour soutenir leurs économies touristiques (Sciortino 1999). Dans le cas de l'Italie, seul État fondateur de la CEE initialement écarté de Schengen, « *conformity to external control is the condition sine qua none for being part of the European club* » (Infantino 2019a, 88). La logique de club opère alors : l'Italie adhère, presque du jour au lendemain, à une politique de visa restrictive, se pliant aux standards des parties contractantes. En juillet 1990, quelques mois avant de ratifier la Convention de Schengen, un décret établit la liste des pays soumis à obligation de visa. Aucune instruction sur les modalités d'instruction n'est rendue publique, et les refus ne sont plus motivés. Le correspondant italien du Gisti relève que les « autorités italiennes cherchent avec insistance à s'aligner sur les autres pays de la Communauté en matière d'immigration » (Gisti 1991c).

Pour surmonter la défiance inhérente à la responsabilité partagée du contrôle des frontières extérieures, les nouvelles parties contractantes doivent donc adhérer à des critères de verrouillage de l'accès au territoire européen. Cette défiance est notamment lisible dans les dispositions en matière de lutte contre la corruption du personnel, telles que prévues par la première version de l'instruction consulaire commune (ICC), transmise aux représentations diplomatiques des pays Schengen en 1993 (voir image 3.1 ci-dessous).

¹ L'Italie a signé la convention d'application de l'accord de Schengen le 27 novembre 1990, mais sa pleine intégration à l'espace Schengen n'a été effective qu'après sept années. Les contrôles aux frontières aériennes ont été levés le 26 octobre 1997 et aux frontières terrestres le 1^{er} avril 1998.

² Entretien avec Alain F., op. cit.

Image 3.1 Extrait de l'instruction consulaire commune (1994)¹

<p>1. Organisation du service des visas</p> <p>L'organisation du service des visas relève de la compétence de chaque Partie contractante.</p> <p>Les Chefs de poste doivent s'assurer que le service chargé de la délivrance des visas est organisé de manière à prévenir tout type de négligence susceptible de faciliter les vols et falsifications.</p> <ul style="list-style-type: none">- Le personnel affecté à la délivrance des visas ne devra en aucun cas être exposé à des pressions locales.- Pour éviter que se créent des "habitudes" susceptibles d'entraîner une diminution de la vigilance, il sera notamment procédé à des permutations régulières des agents.- La conservation et l'utilisation des vignettes-visa doivent faire l'objet de mesures de sécurité analogues à celles qui existent pour les autres documents à protéger.

Dans le prolongement des façons de faire nationales, l'ICC n'est pas publiée, à l'instar de plusieurs dispositions jugées sensibles par le comité exécutif Schengen. Dans une décision publiée en 1993, le comité justifie la nature confidentielle de certains documents de l'acquis Schengen par les trois raisons suivantes : la vocation des procédures administratives à rester secrètes, la préservation des relations extérieures et le risque que la divulgation de certains documents contrevienne aux objectifs recherchés². On retrouve là le même argumentaire déployé par les institutions françaises, qui mettent en avant la culture du secret pour préserver les intérêts nationaux. Parmi les documents qui doivent rester confidentiels, se trouvent le manuel commun de mise en œuvre de l'ICC et plusieurs de ses annexes, dont les annexes 5A et 5B. Ces dernières comprennent la liste des pays tiers soumis à la procédure de consultation, pour lesquels le processus d'examen des demandes de visa est plus long et plus strict. Cette liste n'est pas divulguée, compte tenu de la difficulté à justifier ces restrictions au niveau diplomatique.

La lecture d'une version déclassifiée de l'ICC de 1994, qui sera finalement rendue publique en 1999, expose la continuité du cadrage sécuritaire en matière de visa *avant* et *pendant* la mise en route de Schengen. L'ICC introduit la notion de « risque migratoire », qui demeure jusqu'à ce jour centrale dans la politique commune de visa court séjour. Ce risque est défini comme suit :

¹ Comité exécutif Schengen, 1994, Instruction Consulaire Commune adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes à la convention de Schengen, SCH/II-Visa (93)11 (confidentiel), p.25.

² Comité exécutif Schengen, 1993, Acquis de Schengen - Décision du Comité exécutif du 14 décembre 1993 concernant la confidentialité de certains documents [SCH/Com-ex (93) 22 rév.], Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0129 – 0129.

L'examen des demandes vise à détecter les candidats à l'immigration qui cherchent à pénétrer et à s'établir dans le territoire des Parties contractantes sous le couvert de visa pour tourisme, études, affaires, visite familiale.¹

Partant de cette définition, l'ICC pose les principes et pratiques visant à évaluer les « intentions réelles » et la « bonne foi » des demandeur·ses de visa. Elle identifie les « populations à risque » envers lesquelles il faut « exercer une vigilance particulière » : « chômeurs, personnes démunies de ressources stables etc. ». L'ICC précise en outre la liste des justificatifs à fournir : passeport, documents justifiant les conditions du séjour envisagé (lettre d'invitation, voyage organisé, hébergement : réservation d'hôtel, attestation d'hébergement), garanties relatives au retour (par exemple, billet retour, devises pour l'essence) et preuves de moyens de subsistance pendant le séjour. Lorsque ces documents ne suffisent pas à s'assurer du retour de la personne à l'expiration de son visa, l'ICC recommande un excès de prudence : un entretien doit avoir lieu « tout particulièrement lorsqu'il existe des doutes quant à l'objet effectif du séjour ou à l'intention de retour vers le pays de provenance » et le consulat doit s'abstenir de délivrer le visa « en cas de doute portant notamment sur l'authenticité des documents et la réalité des justificatifs présentés ». Enfin, un pouvoir discrétionnaire important est laissé aux consulats nationaux, l'appréciation des risques relevant « de l'entière responsabilité diplomatique ou consulaire ».

Les principaux marqueurs des politiques nationales de visa des pays fondateurs – opacité des procédures, sécurisation des demandeur·ses, discrétion consulaire – sont ainsi transférés dans l'appareil intergouvernemental Schengen. Pour combler les éventuelles lacunes de sécurité et assurer la coordination des différentes instances des parties contractantes, la Convention de Schengen prévoit en outre la mise en place du *Schengen Information System* (SIS). Cet instrument a pour objectif de « préserver l'ordre public et la sécurité y compris la sûreté de l'État, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention, sur les territoires des Parties contractantes à l'aide des informations transmises par ce système » (article 93). Cette base de données doit être systématiquement consultée par les consulats à chaque demande de visa Schengen.

Toutefois, la coopération intergouvernementale Schengen ne se réduit pas au tout-sécuritaire. Aux marges du cadre juridique Schengen, le régime de visa se module autour de considérations autres que l'impératif de contrôle. C'est le cas par exemple du micro-État de Monaco, qui partage une frontière avec la France et qui donne sur la mer Méditerranée, mais qui n'a pas ratifié la Convention. Alain F. revient sur la solution apportée par le comité exécutif :

¹ Comité exécutif Schengen, 1994, op. cit., p.11. Toutes les citations entre guillemets qui suivent proviennent du même document.

Personne n'y avait pensé. On peut rentrer à Monaco soit par le port, soit par l'héliport. Et après il n'y a pas de contrôle aux frontières entre la France et Monaco. On peut faire une frontière extérieure tout autour mais ce ne serait pas très joli d'avoir un mur de Berlin dans les belles rues de Monaco. On s'est mis d'accord avec les Monégasques pour ouvrir un guichet de manière à ce que les gens passent par ce guichet pour rentrer dans Schengen. Une fiction juridique totale. On a offert aux Monégasques de pouvoir circuler dans l'espace Schengen sans rien. Et ceux qui ont un visa Schengen peuvent également venir faire du tourisme à Monaco. Eux n'ont pas de problème de sécurité avec leurs caméras de surveillance partout donc c'est passé des deux côtés.¹

La « fiction juridique » en question ici consiste donc à inclure *de facto* le territoire de Monaco à l'espace Schengen, mais sans que les autorités monégasques n'aient à ratifier une convention qui affecterait la souveraineté de la principauté. Cet arrangement permet donc de préserver la libre circulation et le tourisme, particulièrement prospère sur ce territoire, qu'un contrôle à l'entrée risquerait d'entraver.

En somme, la genèse du visa uniforme est marquée par l'institutionnalisation des préférences d'un club d'États fondateurs, dont le consensus repose sur un contrôle renforcé de l'accès à l'espace Schengen. La négociation opaque de critères sécuritaires est exacerbée dans le cas du visa, instrument déjà marqué par une culture du secret administratif au niveau national. Le comité exécutif reprend et renforce les critères d'opacité et de sécurité des politiques nationales de visa pré-Schengen, lesquelles ont opéré dès les années 1980 une convergence délibérée vers un verrouillage des frontières extérieures. Comme le soulignent Federica Infantino (2019a) et Annalisa Meloni (2006) dans leurs travaux respectifs sur la politique européenne de visa, celle-ci est pensée comme une *mesure compensatoire* à la suppression des contrôles aux frontières internes, formule maintes fois répétée dans la Convention d'application de Schengen et les différentes décisions de mise en œuvre qui l'accompagnent. Les capitales européennes conçoivent un instrument avant tout restrictif, comme l'indique ce rapport de l'Assemblée nationale :

Le visa sert à assurer la préservation de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique. [...] Il permet, dans la lutte contre l'immigration clandestine, à l'autorité diplomatique et consulaire d'apprécier, avant que l'étranger ne se présente à la frontière, s'il constitue un risque de se maintenir illégalement en France à l'issue de la durée du séjour. Il répond au souci d'éviter que des étrangers ne deviennent à l'occasion de leur séjour en France, une charge non assumée préalablement, pour les finances publiques.²

L'étranger·e originaire des pays sur liste négative qui chercherait à rejoindre le territoire des pays européens par les voies régulières pour s'y installer de manière « abusive », pesant sur l'État providence, représente ainsi la figure de l'indésirabilité que le visa Schengen cherche à écarter.

¹ Entretien avec Alain F., op. cit.

² Assemblée Nationale, 1999, « Rapport d'information no. 1803 sur les moyens des services des visas », par Yves Tavernier au nom de la Commission des finances, p. 14.

3.2 La communautarisation de la politique de visa : une contrainte libérale sur le contrôle des frontières ? (depuis les années 2000)

Dans cette deuxième section, l'objectif est de comprendre dans quelle mesure le changement de mode décisionnel entraîne une renégociation de l'(in)désirabilité sur laquelle repose le régime de visa Schengen. En effet, le club des États Schengen n'a duré qu'un temps. Signé en 1997, le traité d'Amsterdam intègre l'ensemble des mesures Schengen à l'acquis communautaire. Il entérine la communautarisation de la sécurité intérieure, amorcée par le traité de Maastricht quelques années plus tôt¹. La procédure décisionnelle de la politique européenne de visa, jusqu'ici exclusivement intergouvernementale, est alors bouleversée (voir figure 3.2). Le comité exécutif est remplacé par le Conseil de l'UE, qui représente les États membres, structuré en plusieurs groupes de travail, dont le groupe de travail Visa, composé d'expert-es nationaux·ales, la plupart du temps des haut-es fonctionnaires envoyé-es par les capitales. Le Conseil statue à l'unanimité pour une période transitoire de 1999 à 2004, puis à la majorité qualifiée². Le Parlement européen intervient dans un premier temps à titre consultatif, puis comme colégislateur à partir de 2004. Quant à la Commission européenne, elle détient le pouvoir d'initiative législative et est incluse à la procédure législative ordinaire (PLO) comme codécideur, au même titre que le Conseil et le Parlement. Les grandes lignes de la codécision au niveau communautaire, ainsi que les différentes instances du Conseil, de la Commission et du Parlement intervenant dans la législation en matière de visa court séjour, sont représentées de façon schématique et simplifiée³ sur l'image 3.2 ci-dessous.

Conformément à la grille de lecture adoptée dans cette partie, je m'attends à ce que ces nouveaux rapports de force transforment le visa Schengen. La section précédente a mis en évidence la construction d'un régime d'exclusion du plus grand nombre par un petit groupe d'États fondateurs. Ici, il s'agit de questionner la pertinence de l'explication d'une « contrainte libérale » exercée par les acteurs supranationaux (soit la Commission et le Parlement)⁴ dans le secteur JAI (voir sous-section 2.2.2). Par conséquent, cette section

¹ En vigueur à partir de 1993, le traité de Maastricht (article 100C) transfère deux compétences « visa » au niveau communautaire : le format du visa uniforme et la liste des nationalités soumises à obligation de visa uniforme pour franchir les frontières extérieures (Infantino 2019a; Meloni 2006).

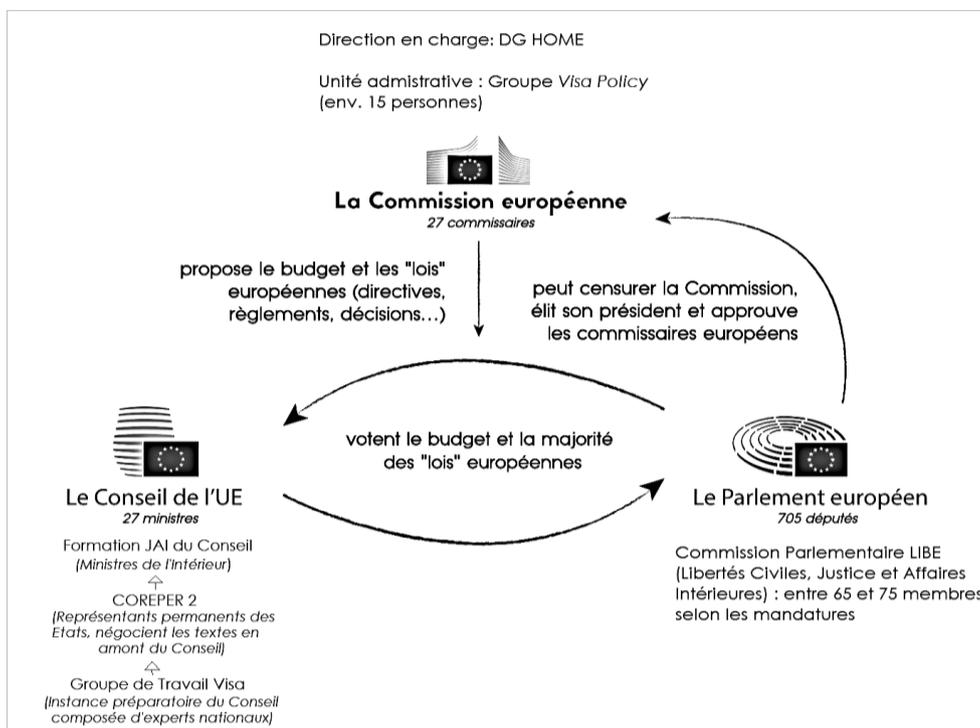
² Le vote à majorité qualifiée est l'une des trois modalités de vote au sein du Conseil (avec le vote à la majorité simple et le vote à l'unanimité). La majorité qualifiée est atteinte lorsque 55% des États membres expriment un vote favorable et si ces États membres représentent au moins 65% de la population totale de l'UE (règles en vigueur depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009).

³ Par volonté de ne pas surcharger le schéma, je m'en suis tenue à un seul groupe de travail / unité / commission par institution. Il arrive que d'autres formations soient sollicitées, par exemple la Commission Parlementaire RELEX (Relations extérieures) lors du vote des accords d'exemptions de des visas. L'exemple développé au point 3.2.2 montre par ailleurs l'implication de la DG GROW (direction chargée du marché intérieur) de la Commission dans le projet de réforme du Code Visa.

⁴ Pour alléger la lecture, les différentes institutions européennes – Conseil de l'UE, Commission européenne, Parlement européen et Cour de Justice de l'UE - seront désignées par « le Conseil », « la Commission », « le Parlement » et « la Cour de justice » dans ce chapitre.

analyse les dynamiques interinstitutionnelles de production de la politique européenne de visa à travers trois moments pouvant être interprétés comme des manifestations de contrainte libérale exercée par la Commission et le Parlement : la promotion d'une politique de visa *plus ouverte*, à l'occasion de la négociation du Code Visa en 2009 (3.2.1), puis la promotion d'une politique de visa *plus rentable* par la Commission (3.2.2) et *plus humanitaire* par le Parlement (3.2.3) lors des discussions pour réformer ce Code, entre 2014 et 2019.

Image 3.2 Les instances préparatoires et décisionnelles de la politique de visa Schengen¹



3.2.1 Une politique de visa *plus ouverte* ?

La communautarisation retire aux États membres le monopole décisionnel sur la politique de visa, ainsi que le caractère relativement informel de la prise de décision. Ils doivent désormais composer avec la complexité de la méthode communautaire qui fait intervenir la Commission, le Parlement, mais aussi les nouveaux États membres ayant rejoint l'UE après l'élargissement de 2004. L'expérience d'Alain F. (cf. encadré 3.2) illustre le changement entre ces deux modes décisionnels. Dix ans après son passage au sous-groupe « Visa » du comité exécutif Schengen, Alain F. est de nouveau amené à représenter la France auprès des instances européennes sur le dossier des visas, cette fois-ci au groupe de travail

¹ Schéma réalisé par l'autrice à partir de l'infographie disponible sur le site Toute L'Europe, <https://www.toutleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-processus-de-decision-de-l-union-europeenne/> consulté le 5 janvier 2022.

Visa du Conseil, qui réunit les expert·es de chaque État membre. Le contraste entre ses deux expériences est pour le moins déstabilisant :

Ça a été un sacré choc. Là, il y avait plein d'autres pays autour de la table, on ne se voyait plus, fallait pratiquement des jumelles pour se voir. Des pays avec des traditions complètement différentes, des traditions soviétiques, la Pologne, la Slovaquie. Les Britanniques étaient là comme observateurs, la Commission présidait. On invoquait le Parlement. « *Ça ne passera pas au Parlement* ». C'était quoi ça ? Au début j'étais complètement perdu parce que je n'avais pas assimilé la complexification du processus juridique. Moi j'étais resté sur mon idée, allez hop on va régler ça entre le fromage et le dessert et on en parle plus.¹

L'introduction de nouvelles institutions colégislatrices se traduit en outre par une inflexion des objectifs jusqu'alors sécuritaires de la politique commune de visa. Cette tension ressort par exemple lors des négociations autour de la création du *Visa Information System* (VIS), à l'agenda à partir de 2004. Sa vocation est de centraliser les données biométriques des demandeur·ses de visa Schengen, ainsi que les antécédents de demandes et de décisions attendues. À la différence du SIS, utilisé par les polices nationales, le VIS n'est destiné qu'aux autorités chargées de l'instruction des demandes de visa, dont il est censé faciliter la coopération. Or, le Conseil, qui représente les États, estime que l'absence d'accès des autorités policières aux données du VIS constitue une « grave lacune pour l'identification des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale »². Un tel argumentaire est repris par le député français de la droite conservatrice Thierry Mariani, auteur d'un rapport sur la politique européenne des visas, affirmant que le VIS :

[...] permettra de lutter contre la fraude documentaire et de renforcer la sécurité intérieure des États membres et l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures. Il facilitera également l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.³

Finalement, seul un accès au cas par cas est accordé aux autorités policières, conformément à l'avis rendu par le Contrôleur européen de protection des données (CEPD), autorité indépendante de l'UE saisie par le Conseil, qui souligne que « le VIS est un système d'information mis au point aux fins de l'application la politique européenne en matière de visas et non comme instrument de répression »⁴. Cet exemple traduit un antagonisme entre les positions des institutions européennes et celles des États membres, dont la marge de manœuvre est diminuée.

¹ Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX.

² Contrôleur européen de la protection des données, 2006, Avis 2006/C 97/03 du CEPD sur la proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (COM (2005) 600 final), p.1.

³ Assemblée nationale, 2007, Rapport d'information n°3764 sur la politique européenne des visas, délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne et présenté par Thierry Mariani (UMP), p. 26.

⁴ Contrôleur européen de la protection des données, 2006, op. cit., p. 2.

Lors des négociations du Code Visa, entre 2006 et 2009, cet antagonisme devient encore plus manifeste. Ce projet de règlement vise à remplacer définitivement l'instruction consulaire commune (ICC). Comme le rappelle Kirsten T., conseillère politique de l'unité visa à la Commission européenne, « cette réforme était le grand pas en avant, la consolidation de tout ce qui était post-Schengen »¹. Federica Infantino (2019a) explique que l'adoption du Code reflète un nouveau cadrage, qu'elle intitule « une Europe ouverte et unie », défendu par la Commission et dans une moindre mesure, par le Parlement. Ce cadrage repose tout d'abord sur une amélioration de l'accueil et des droits des usager·es. L'article 32 introduit en effet le principe de motivation des refus et la possibilité de former un recours contre une décision de rejet. L'article 39, consacré au comportement du personnel consulaire, établit les principes de dignité et d'intégrité des demandeur·ses. Dans un entretien accordé à la chercheuse, une représentante de la Commission souligne que l'enjeu était d'en finir avec les files d'attente devant les consulats les faisant ressembler à « des camps de réfugié·es » (Infantino 2019a, 47). La Commission cherche ainsi à ne pas réduire le visa Schengen à une problématique d'immigration. Le Parlement défend également les libertés fondamentales des usager·es, obtenant par exemple d'augmenter l'âge obligatoire pour la prise d'empreintes biométriques de six à douze ans². En plus d'afficher une politique plus soucieuse de l'accueil, l'enjeu est également de renvoyer l'image d'une politique harmonisée et rationalisée. Le texte encourage en effet la standardisation des procédures et la transparence des pratiques, prévoyant par exemple le partage et la publication des statistiques et la mise en place d'évaluation des services de visa.

Cette culture libérale et managériale s'oppose à celle du club de Schengen, qui subsiste au sein du Conseil, comme en témoigne Kirsten T., fonctionnaire à la Commission :

Il y avait vraiment une résistance, et même une hostilité. Au départ, ils n'étaient que cinq, puis dix, dans mon impression c'était des messieurs, qui se rencontraient autour d'un bon repas pour rédiger un petit comité exécutif. [...] Ils voyaient d'un très mauvais œil la Commission qui venait se mêler de tout ça et ne pensaient qu'au nom de la France ou qu'au nom de l'Allemagne. Maintenant, ils ont accepté notre rôle. Mais ils ont créé un groupe *like-minded*³ qui se voit avant les réunions du Conseil. C'est amusant, ou peut-être révélateur, mais dans ce groupe, il y a tous les anciens États membres.⁴

¹ Entretien avec Kirsten T., Haute fonctionnaire en poste à l'unité visa de la Commission européenne (DG Migration et Affaires Intérieures), Bruxelles, 18 avril 20XX.

² Ce seuil figure à l'article 13 du Code Visa. On peut retrouver l'intervention de la parlementaire britannique Sarah Ludford (ALDE) pour défendre cet amendement au lien suivant. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090324+ITEM-015+DOC+XML+V0//FR&language=FR&query=INTERV&detail=2-476> consulté le 11 décembre 2020.

³ Dans le jargon communautaire, « *like-minded group* » renvoie aux réunions informelles organisées entre les représentant·es d'États membres qui partagent des positions similaires et coordonnent leur position en amont des réunions de préparation, par exemple ici le groupe de travail visa. D'après Nicolas D., conseiller politique à la représentation française auprès de l'UE, le groupe *like-minded* en matière de visa duquel la France fait partie inclut le Benelux, l'Allemagne, les pays scandinaves, la République Tchèque et l'Autriche (entretien avec Nicolas D., Bruxelles, 27 mars 20XX).

⁴ Entretien avec Kirsten T., op. cit.

La rémanence d'une logique de club se traduit par la préservation d'une marge de manœuvre importante pour les autorités consulaires nationales. Elle subsiste à l'aide de formulations floues telles que la possibilité de convoquer un·e usager·e à un entretien « lorsque cela se justifie » (article 21.8), ou de refuser un visa « s'il existe des doutes raisonnables sur la fiabilité des déclarations effectuées par le demandeur ou sur sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé » (article 32.1.b). La logique du flou sert aussi de compromis entre des positions difficiles à concilier. L'exemple de la motivation des refus, dont Alain F., de nouveau représentant français au groupe Visa entre 2007 et 2010, fait le récit, est particulièrement éloquent :

Quand il y a eu les négociations du Code Visa, moi je m'étais opposé à motiver les refus. Pourquoi ? D'une part, écrire une lettre de refus ça prenait trop de temps et d'autre part on pensait qu'il y aurait beaucoup plus de contentieux. Comme j'étais tout seul et que je n'arrivais pas à négocier une minorité de blocage¹, j'ai lâché là-dessus mais à certaines conditions. Il faut qu'on puisse motiver par lettre avec des cases à cocher selon un modèle mis dans le code. J'avais la Présidence², donc je rédigeais et négociais le Code. J'ai rédigé ce modèle et je voulais écrire quelque chose qui pouvait servir à l'appréciation du risque migratoire. On est sur un curseur. On calcule un risque entre 0 et 1. Dans la réalité on est toujours entre les deux, dans le gris, et c'est difficile de se prononcer. Mais le problème c'est que le visa, soit on le donne soit on ne le donne pas. Donc il faut traduire cette grisaille en une décision. Ça c'était très difficile à faire accepter par les pays à tradition juridique forte. Pour eux c'était trop discrétionnaire, il fallait absolument des preuves, des éléments objectifs. Alors j'ai ajouté une catégorie « vous n'avez pas apporté la preuve de votre volonté de quitter l'espace Schengen à l'expiration du visa demandé » une formule comme ça. Avec ça vous pouvez refuser tout le monde.³

Cette formule se retrouve au mot près dans la lettre type de motivation de refus de visa, placée en annexe du Code Visa. La neuvième et dernière case indique en effet « votre volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa n'a pas pu être établie » comme motif de rejet d'une demande⁴.

Cette anecdote est révélatrice des nouvelles dynamiques de production de la politique des visas. Premièrement, elle montre que la règle de l'unanimité s'estompe, en faveur d'un mode plus consensuel. L'hétérogénéité des traditions juridiques, nationales comme institutionnelles, se heurte à la logique de club autrefois dominante. Deuxièmement, même si la Commission aménage le paradigme sécuritaire pour y introduire des mesures plus favorables aux demandeur·ses, les États membres parviennent à conserver leur pouvoir

¹ Dans le cadre de la majorité qualifiée, des membres du Conseil peuvent constituer un veto à l'adoption d'un texte à condition de rassembler au moins 4 États membres, qui représentent 35% de la population de l'UE.

² De juillet à décembre 2008, la France détient la présidence tournante du Conseil de l'UE. Cette position donne à l'État membre en question la mission d'organiser et de présider les réunions et groupes de travail du Conseil, lui donnant *de facto* un rôle pivot dans le processus législatif et l'élaboration de compromis.

³ Entretien avec Alain F., *op. cit.*

⁴ Règlement (CE) no. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009 VI, « Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa ».

discrétionnaire grâce un instrument juridique bien spécifique : le flou. Ainsi, en apparence, la politique de visa est plus *ouverte*. Au niveau décisionnel, elle inclue davantage d'acteurs. Au niveau substantiel, elle se veut plus accueillante envers les étrangers qui demanderaient un visa Schengen pour visiter l'Europe. Toutefois, le flou du Code Visa aménagé par les États leur assure une source importante de pouvoir discrétionnaire¹. La contrainte libérale qui se joue autour de la refonte du cadre réglementaire du visa Schengen, et la résistance que certaines forces étatiques y opposent, produisent donc un régime de mobilité au sein duquel subsistent de larges marges d'interprétation à la disposition des acteurs nationaux.

3.2.2 Une politique de visa *plus rentable* ?

À partir de 2012, la Commission européenne active un autre type de cadrage pouvant être considéré comme libéral. Dans un contexte qui suit la crise financière, la Commission propose en effet de mettre le visa Schengen au service de la croissance économique. Plus précisément, il s'agit de le rendre « cohérent avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 »², soit un ensemble des mécanismes de concertation et de coordination horizontales dont le but est de renforcer la compétitivité des États membres.

Une première communication de novembre 2012, intitulée « *Implementation and development of the common visa policy to spur growth* », fait une série de recommandations pour atteindre un tel objectif. La Commission demande par exemple aux États membres de garantir les délais de prise de rendez-vous et de décision à quinze jours, tel que prévu dans le Code Visa (articles 9 et 23), de réduire la liste de documents justificatifs requis ou encore de délivrer davantage de visas à entrées multiples. Pour justifier de telles instructions, le document de la Commission s'appuie sur une déclaration communiquée quelques mois plus tôt par les ministres du Tourisme des pays du G20 (le T20). Le T20 s'est prononcé en faveur de l'assouplissement des politiques de visa, dans le but de soutenir le tourisme international. Cette déclaration souligne qu'en 2011, 17% des touristes ayant visité les pays du G20 étaient soumis-es à obligation de visa. Des facilitations de visa ciblant ce public pourraient stimuler la création d'emplois et de richesses supplémentaires³. Dans sa communication, la Commission mobilise une étude de marché de 2010 estimant que les exigences de matière de visas dissuadent 21% des touristes potentiels provenant des « marchés émergents » de se rendre en Europe⁴. Cette même étude, réalisée par l'association européenne des tour-

¹ L'ouvrage de Federica Infantino montre justement comment trois États membres (la Belgique, la France et l'Italie) utilisent ce « flou discrétionnaire » au niveau de la mise en œuvre locale de la politique de visa Schengen, au Maroc (Infantino 2019).

² Commission européenne, 2012, COM (2012) 649 final "Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU", p. 2.

³ Communiqué de presse : G20 Tourism Ministerial Meetings, 4th T20 Meeting, "Declaration of Merida : The impact of visas facilitations on Job Creation", Merida, Mexico, May 16, 2012, <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0516-tourism.html>

⁴ ETOA (European Tourism Association), 2010, «Europe: Open for Business? », Origin Market Report.

opérateurs, estime que sur cinq ans « la souplesse de la réglementation actuelle en matière de visas [...] pourrait générer de 11 à 60 milliards d'euros de recettes touristiques supplémentaires dans le tourisme international tandis qu'entre 100 000 et 500 000 emplois supplémentaires seraient directement créés »¹. La Commission se fait donc le relais de la nécessité de lier l'instrument du visa à une logique économique, dans l'optique de soutenir un secteur touristique fragilisé à la suite de la crise financière de 2008.

À cette époque, l'unité visa de la Commission se trouve sous la pression politique d'autres directions générales pour préparer un nouveau texte, comme l'explique Kirsten T. :

Le Code Visa de 2010 prévoyait un rapport d'évaluation trois ans après, qui a été fait. Nous, à notre niveau, on aurait voulu discuter de ce rapport avec les États-membres. Mais le niveau politique a décidé non, non, non, il faut faire une proposition tout de suite. On était sous pression de DG GROW [*direction de la Commission en charge du marché intérieur et des politiques économiques*], à l'époque, « il faut ouvrir », « il faut des touristes ». Donc nous avons fait une proposition très ambitieuse, en 2014.²

En avril 2014, la Commission présente un paquet législatif intitulé « *A smarter visa policy for economic growth* » qui comporte deux textes : une proposition de réforme du Code Visa et la création d'un nouveau type de visa, le visa itinérant. Ce paquet affiche très clairement ce nouvel objectif de rentabilité du visa Schengen, justifiant que « *the current economic downturn has highlighted the need for the common visa policy to also address potential for generating economic growth* »³. Cet objectif n'est pas mis en concurrence directe avec l'objectif initialement sécuritaire du visa Schengen, bien que la Commission affirme que « *the overall objective of tackling irregular immigration is generally considered to have been met* »⁴. Le texte de réforme du Code Visa propose en outre d'assouplir un certain nombre d'entraves actuelles à l'attractivité des procédures de délivrance des visas Schengen, à l'instar de la comparution personnelle obligatoire, le délai de traitement de 15 jours (que la Commission propose de réduire à 5 jours ouvrables) ou encore l'obligation de présenter une assurance-maladie parmi les documents justificatifs.

Cet objectif de rentabilité repose sur une figure alternative de demandeur·se de visa Schengen, aux antipodes des « chômeurs et personnes sans ressources stables » jusqu'alors ciblés par la lutte contre le risque migratoire. Cette figure est celle du·de la *voyageur·se légitime*. Elle désigne les « visiteur·ses » qui contribuent à l'économie européenne et auquel·les l'UE doit rester « ouverte »⁵. Le texte de réforme du Code Visa propose par exemple d'introduire

¹ Ibid., p. 4.

² Entretien avec Kirsten T., op. cit.

³ Commission Européenne, COM (2014) 165 Final Report from the Commission to the European Parliament and the Council, “*A smarter visa policy for economic growth*”, p. 5.

⁴ Ibid., p. 7.

⁵ Commission Européenne, 2014, COM (2014) 164 final, Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (code des visas) (refonte), p.3.

une distinction entre les primo-demandeur·ses et les voyageur·ses fréquent·es, qui ont un « historique positif » de demandes de visa et devraient donc se voir accorder un maximum de facilitations. Le texte proposant la création d'un visa itinérant donne davantage de précisions sur la figure de voyageur·se légitime à attirer. Ce nouveau type de visa permettrait de rester sur le territoire de l'Union au-delà de la durée maximale de trois mois sur six¹, à condition de changer d'État membre tous les trois mois et de séjourner sur le territoire de l'Union pour une durée maximum de 360 jours. Cette mesure s'adresse en particulier aux artistes en tournée, aux sportifs et sportives de haut niveau et aux touristes longue durée, retraité·es ou *backpackers*, qui se déplacent à l'intérieur de l'espace Schengen mais voient leur voyage limité par la règle des trois mois. Le texte élargit la cible d'un tel visa aux « étudiants, chercheurs, professionnels de la culture, retraités, hommes et femmes d'affaires, prestataires de services ainsi que les touristes »². La Commission ajoute que « ces voyageurs sont réputés être 'très dépensiers' »³ et sont susceptibles de stimuler l'activité économique, en plus de promouvoir les échanges et le dialogue interculturels.

La promotion d'un objectif de rentabilité du visa Schengen donne à voir une facette jusqu'ici sous-évaluée de la « contrainte libérale », généralement associée à la défense des droits fondamentaux, plutôt qu'à des considérations de nature économique. En proposant de faire des procédures de délivrance des incitatifs à destination de voyageur·ses identifié·es comme « légitimes » et « dépensier·es », la Commission contribue à renégocier le régime de visa Schengen, non plus comme une politique uniquement sécuritaire, mais comme un régime à deux vitesses, allant de l'exclusion de populations indésirables au ciblage de consommateur·rices à attirer sur le territoire. Elle se rapproche du « management migratoire », tel qu'identifié par Georg Menz (2008), c'est-à-dire des aménagements *business-friendly* des politiques migratoires.

Toutefois, dès les premières réunions du groupe de travail Visa du Conseil, qui débutent en 2015, une majorité d'États membres émet des réserves sur le visa itinérant, liées au manque de garanties sécuritaires⁴. Par ailleurs, les ambitions de la Commission à

¹ Cette règle dite « 90/180 » est valable pour tous·tes les ressortissant·es étranger·es en séjour sur le territoire de l'Union européenne (soumis ou non à l'obligation de visa Schengen) : un court séjour dans l'espace Schengen ne peut pas dépasser 90 jours sur toute période de 180 jours. Pour séjourner plus de trois mois d'affilée, il faut obtenir un visa de long séjour, dépendant du droit national des États membres. Autrement dit, il n'existe pas d'instrument européen autorisant les ressortissant·es de pays tiers à séjourner plus de trois mois.

² Commission européenne, 2014, COM (2014) 163 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008, p.16.

³ Ibid., p.7.

⁴ Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2015, Outcome of proceedings 54/61 - *Interinstitutional file: 2014/0095 : Draft Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations* (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008. Les États membres exprimant leurs réticences sont l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Finlande, la Lituanie, les Pays-Bas, la République Tchèque, la Hongrie, la Pologne, ainsi que la Norvège et la Suisse. Des réserves sont également

aménager le régime de visa pour le rendre plus attractif sont rattrapées par le nouveau contexte migratoire et par l'hostilité des États membres à libéraliser le contrôle des frontières extérieures communes. À partir de l'été 2015, l'actualité politique est en effet marquée par la « crise migratoire »¹, soit l'arrivée de plusieurs millions de personnes en Europe par des voies irrégulières, en Méditerranée et par les Balkans. L'assouplissement de la délivrance des visas sur la base d'un contrôle migratoire qui serait déjà suffisamment efficace devient un argument alors difficile à défendre politiquement.

En outre, la nomination comme rapporteur sur la proposition de visa itinérant du conservateur Brice Hortefeux contribue à l'échec du cadrage libéral porté par la Commission. La carrière politique de ce député membre du Parti Populaire Européen (PPE), ex-ministre français de l'Immigration et de l'Identité nationale sous Nicolas Sarkozy, dont le mandat présidentiel fut marqué par un durcissement des discours sur l'immigration, dispose en effet cet acteur à des positions restrictives. M. Hortefeux présente son rapport sur la proposition de création du visa itinérant en 2016, dans un contexte politique et médiatique toujours marqué par la saillance des enjeux migratoires. Le rapport enjoint à réviser en profondeur la portée de ce nouveau visa, dont les modalités d'application sont jugées « trop floues », « peu prudentes » et manquent de « garanties de sécurité [...] afin de limiter les risques d'exploitation frauduleuse, d'abus ou d'immigration illégale »². Il recommande par ailleurs de le restreindre aux athlètes et artistes, excluant ainsi les touristes de la liste des potentiels bénéficiaires. Les positions du rapporteur sont alignées sur celles des États membres, majoritairement réticents à ce nouveau visa. Lors de l'examen en commission parlementaire LIBE en mars 2016, le rapport est adopté à 41 voix contre 14³. Autrement dit, le cadrage « management migratoire » porté par la Commission avec le visa itinérant se heurte au conservatisme des gouvernements nationaux, regret de Kirsten T. :

émises par les Parlements nationaux français, tchèque, portugais, espagnol et italien, sollicités dans le cadre de la procédure de contrôle de la subsidiarité.

¹ L'emploi de guillemets pour désigner le nombre historiquement élevé de personnes fuyant leur pays vers l'Europe entre 2015 et 2016, a pour but de marquer une distanciation entre cette situation et le langage médiatique et politique de « crise ». Comme l'expliquent Emmanuel Blanchard et Claire Rodier (2016), le terme de « crise » contribue à amplifier la perception de ces migrations comme une masse ou un afflux d'arrivées qui seraient incontrôlables et à justifier des mesures d'urgence qui suspendent les libertés, comme l'approche *hotspots*, la construction de murs etc. Or cette situation est aussi un symptôme des apories des politiques de protection internationale et des défaillances du système européen de l'asile, Karen Akoka et al. (2017) préférant par exemple le terme de « crise de l'accueil » ou de « crise de solidarité ».

² Parlement européen, 2016, Rapport A8-0079/2016 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) no 562/2006 et (CE) no 767/2008, par Brice Hortefeux (PPE, Fra) pour la Commission LIBE.

³ Parmi les logiques de vote en commission LIBE, on relève une « grande coalition » (PPE, ALDE et S&D) en faveur du rapport et une opposition de la part des partis d'extrême-droite (ENF et EFDD), rejetant le principe même du visa itinérant pour des raisons de sécurité. Malgré leur adhésion initiale au visa itinérant, les députés d'extrême-gauche (GUE) et écologistes (Greens) votent également contre le rapport Hortefeux, car il restreint excessivement le champ d'application du nouveau visa par rapport à la proposition de la Commission.

Les États membres ont tout de suite dit : on ne peut pas contrôler, ça va être détourné. Puis malheureusement Monsieur Hortefeux l'a très habilement détruit [le visa itinérant] au Parlement, avec beaucoup d'éloquence. Beaucoup d'États membres étaient d'accord avec lui, ils ont suivi.¹

L'exemple du visa itinérant illustre les limites du rôle de la Commission dans la fabrique de la politique de visa Schengen. Trois facteurs permettent de comprendre la mise en échec de sa proposition. Premièrement, la création d'un visa itinérant représente une harmonisation plus poussée de la politique de visa. En effet, ce nouveau visa reviendrait à augmenter les possibilités de circulation des ressortissant-es de pays tiers entre les territoires des États membres, sans outil de contrôle supplémentaire pour les autorités nationales. Or, les États membres sont particulièrement réticents à transférer davantage de compétences au niveau communautaire, en particulier en matière d'immigration, expliquant le manque d'adhésion à la proposition de la Commission (Zaun 2017). Deuxièmement, les débats autour du visa itinérant donnent à voir une alliance entre le Parlement et le Conseil, plutôt qu'entre le Parlement et la Commission. Selon Ariadna Ripoll-Servent (2017), cela s'explique par la composition politique du Parlement pendant la 8^{ème} mandature (2014-2019), dominée par une grande coalition à tendance conservatrice, encline au *statu quo* en matière de contrôle migratoire. Le profil du rapporteur renforce une telle tendance. Enfin, le contexte politique et médiatique de « crise migratoire » constitue un troisième facteur d'échec du visa itinérant. Alors que la proposition initiale de visa itinérant de la Commission visait à soutenir la reprise du secteur touristique européen, touché par la récession économique globale, une crise en chasse une autre à l'agenda politique. La crise économique donnait priorité à la croissance, puis la « crise migratoire » donne priorité au contrôle, rendant obsolète l'objectif de facilitation touristique.

3.2.3 Une politique de visa *plus humanitaire* ?

La législature 2014-2019 est marquée par le processus remarquablement long et conflictuel de réforme du Code Visa². Les luttes définitionnelles se cristallisent d'abord autour du cadrage économique promu par la Commission. En parallèle, un autre type de « contrainte libérale » est exercé par le Parlement qui, à partir de 2015, saisit le contexte de « crise migratoire » comme fenêtre d'opportunité pour défendre un cadrage humanitaire de la politique des visas. Or, tout comme le cadrage « rentable » de la Commission incarné par le visa itinérant, la proposition d'un visa humanitaire par le Parlement est mise en échec.

¹ Entretien avec Kirsten T., op. cit.

² La première proposition de réforme du Code Visa est présentée en avril 2014. Elle est abandonnée début 2018 par la Commission, qui dans la foulée présente un deuxième texte de réforme. Le nouveau texte est finalement approuvé par le Conseil en juin 2019.

Cette sous-section revient donc sur le conflit de cadrages opposant le Parlement au Conseil, mais aussi à la Commission et même à la Cour de Justice.

La saillance de la « crise migratoire » à partir de l'été 2015 a un effet polarisant sur le paquet législatif proposé en 2014 par la Commission. La rhétorique sécuritaire appelant à un contrôle renforcé de la lutte contre l'immigration régulière, employée par M. Hortefeux et les États membres, contribue au rejet du visa itinérant, comme expliqué dans la sous-section précédente. Cependant, ce même contexte est mobilisé selon un tout autre registre par le député européen Juan Fernando López Aguilar, nommé rapporteur sur le texte de réforme du Code Visa. Juriste de formation, professeur d'université et ancien ministre de la Justice espagnol, M. López Aguilar siège au sein du groupe social-démocrate (S&D) depuis son élection au Parlement européen en 2009. Au cours de la 7^{ème} mandature (2009-2014), il préside la commission LIBE et s'implique particulièrement dans la protection des données personnelles et des libertés fondamentales. Lors de son deuxième mandat, il investit les différents dossiers liés à la politique européenne des visas : rapporteur de la proposition de réforme du code de la Commission, rapporteur fictif pour le groupe S&D sur le visa itinérant, il assiste et participe également aux travaux sur les différents accords de libéralisation de visa en cours de négociations. Fort de son expérience de président de la commission LIBE et de ses fonctions de rapporteur, M. López Aguilar se saisit du drame des naufrages en Méditerranée¹ pour donner une orientation humanitaire à la réforme. En effet, son rapport préconise d'amender le texte de la Commission pour y inscrire la possibilité d'un visa humanitaire qui serait « délivré à une personne qui sollicite une protection [pour] lui donner accès au territoire des États membres en toute sécurité »². Un tel visa européen humanitaire pourrait être demandé directement à n'importe quel consulat ou ambassade des États membres, permettant d'accéder par une voie sûre et légale au territoire des pays de l'Union en vue d'y demander le statut de réfugié. Le rapporteur considère ainsi que la réforme du Code Visa constitue « une partie de la solution » à la « crise migratoire actuelle et [au] nombre intolérable de victimes qui périssent en mer »³. En mars 2016, son rapport est adopté par la commission parlementaire LIBE à une large majorité de 46 voix contre 4⁴.

¹ Le projet *Missing Migrants* de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), qui comptabilise le nombre de disparitions sur les routes migratoires depuis 2014, estime à 12 477 le nombre de personnes mortes ou disparues en mer Méditerranée entre 2014 et 2016. En 2022, le bilan s'élève à 23 485 décès enregistrés en huit ans. <https://missingmigrants.iom.int/fr/region/mediterrance> consulté le 13 février 2022.

² Parlement européen, 2016, Rapport A8-0145/2016 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif au Code des Visas de l'Union (code des visas) (refonte), par Juan Fernando López Aguilar (S&D, Esp) pour la commission LIBE, p.9.

³ Ibid., p.10.

⁴ Le rapport remporte l'ensemble des voix de la « grande coalition » (la droite PPE, les libéraux ALDE et les sociaux-démocrates S&D), ainsi que de l'extrême-gauche GUE et des Verts. Seules la droite conservatrice (ECR), la droite nationaliste (ENF) et la droite eurosceptique (EFDD) votent contre le rapport.

Des visas humanitaires existent déjà, mais uniquement au niveau du droit national. Ils peuvent être délivrés à la discrétion d'un État membre, et ils ont une validité territoriale limitée. Techniquement, ces visas dits VTL (pour validité territoriale limitée) ne donnent accès qu'au territoire de l'État membre qui les délivrent, et ne permettent pas de séjourner sur le reste du territoire de l'Union¹. Un visa humanitaire délivré sur la base de l'acquis Schengen viendrait donc bouleverser ce système, puisque les États membres seraient liés aux décisions des uns et des autres. À l'issue de la première étape de codécision, le Conseil se prononce à l'unanimité contre l'introduction d'un visa humanitaire dans le Code Visa². Delphine C., haute fonctionnaire à la sous-direction des visas et partiellement chargée de représenter la France au Conseil, explique que « au groupe [de travail Visa], hors de question d'avoir un visa humanitaire. Il serait utilisé à des fins d'installation donc ce n'est pas du court séjour »³. Une opposition partagée par la Commission, comme l'affirme Kirsten T. : « Nous ne voulait pas non plus [du visa humanitaire], surtout pas dans le Code »⁴.

Aux yeux des autres acteurs, ici un conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'Union (RPUE), la réforme reste « dans les cartons » en raison de l'inflexibilité du rapporteur, faisant reposer « tout son mandat [sur] la refonte du Code Visa » et érigeant le visa humanitaire en « totem absolu »⁵, qu'il défend au Parlement et dans la presse⁶. Autrement dit, le Parlement bloque la réforme du Code Visa tant que le visa humanitaire n'y est pas inclus. Cette stratégie de blocage du Parlement est mise à mal par la Cour de Justice de l'UE (CJUE), qui rend, en avril 2017, une décision défavorable à la création d'un visa humanitaire européen. Dans le cadre d'un contentieux portant sur le rejet d'une demande de visa humanitaire national à une famille syrienne par le consulat belge de Beyrouth, la Cour statue qu'il est impossible de délivrer un visa humanitaire européen sur la base de l'acquis Schengen, qui ne régule que les séjours inférieurs à trois mois. La finalité de l'asile concerne un séjour plus long, cela ne peut donc relever que du droit national⁷. En

¹ Dans le cas de la France, on compte par exemple 21 583 visas humanitaires délivrés en 2015, soit environ 10% de l'ensemble des visas nationaux délivrés (qui excluent les visas Schengen et incluent les visas de travail, de regroupement familial, les visas d'études et les visas humanitaires). Source : Statistiques du ministère de l'Intérieur, Chiffres clés séjour, visas, éloignement, asile, accès à la nationalité (année 2016). Consultables à : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Archives>

² Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2016, Outcome of proceedings 13363/16. "AT, CZ, FR, BE, PL, FI, NO, EE, DE, PT, SE, SI, RO, DK, NL, IT, LV, HU, ES and HR declared themselves to be against introducing a humanitarian visa in the Visa Code.", p.2.

³ Entretien avec Delphine C., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Bruxelles, 25 mars 20XX.

⁴ Entretien avec Kirsten T., op. cité.

⁵ Entretien avec Nicolas D., Conseiller politique à la Représentation Permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 27 mars 20XX.

⁶ Par exemple : Newrope (2020), 'Humanitarian Visas: an asset of the EU's response to the Refugee emergency!', <https://www.neweurope.eu/article/humanitarian-visas-asset-eus-response-refugee-emergency/>, consulté le 8 novembre 2020.

⁷ Cour de Justice de l'Union européenne, 2017, Communiqué de presse n° 24/17, Arrêt dans l'affaire C-638/16 PPU X et X/État belge.

d'autres termes, la Cour suit un raisonnement similaire à celui des États membres, satisfaisant à la fois les intérêts du Conseil et de la Commission. Dans une lettre adressée à la Présidence du Conseil en octobre 2017, le rapporteur M. López Aguilar accepte de retirer les amendements concernant la création d'un visa humanitaire, afin de faire avancer les négociations sur la réforme. Les États membres s'opposent néanmoins au maintien d'une série d'amendements proposant d'ajouter « la protection internationale » comme objectif de la politique de visa¹.

En novembre 2017, les deux textes – la réforme du Code Visa et du visa itinérant - sont abandonnés, à la demande de la présidence de la Commission :

Monsieur Selmayr² [*le directeur de cabinet du Président de la Commission européenne*] a voulu montrer que ce que cette Commission avait fait quelque chose et nettoyer tout ce qui n'allait pas. Là je me suis dit tant pis, on a passé un été à travailler, on aurait voulu notre révision, mais bon attendons la nouvelle Commission, on fera une vraie révision. Eh bien même pas : le cabinet [*de M. Juncker*] est revenu en disant que la Commission devait faire une proposition *ciblée*. On a eu trois mois pour tout préparer.³

Autrement dit, pour satisfaire les exigences de bilan politique de la Commission Juncker à l'approche de la fin de son mandat, l'unité visa se voit dans l'obligation d'abandonner les deux textes, au point mort, et d'en présenter un nouveau, destiné à être adopté avant les nouvelles élections prévues en mai 2019. En mars 2018, la Commission présente donc un nouveau texte de refonte du Code Visa, dépouillé du cadrage marchand affiché dans la réforme de 2014. Au Parlement, M. López Aguilar est à nouveau nommé rapporteur du texte de réforme. En parallèle, il est également nommé rapporteur d'un rapport d'initiative du Parlement sur un visa humanitaire européen. Il s'agit d'une résolution non contraignante adressée à la Commission, lui recommandant de produire une législation sur cet enjeu. Le 13 novembre 2018, la résolution est rejetée lors du vote en plénière. Le départ de député-es de l'hémicycle sans avoir validé leur vote entraîne un rejet du texte, ce qui provoque un tollé médiatique⁴. Une nouvelle procédure permet de voter la résolution un mois plus tard, retardant au passage le débat du rapport sur la nouvelle réforme du Code Visa, qui n'est adopté par les parlementaires qu'en décembre 2018. Nicolas D., conseiller à la RPUE française et négociateur sur la deuxième réforme du Code Visa, estime que :

Le Parlement a mal joué la montre. Le résultat c'est qu'ensuite il ne lui restait plus assez de temps pour se battre sur le code visa et défendre efficacement ses positions. Ils ont dû céder sur tout le reste : accepter l'assurance maladie obligatoire, abandonner l'exemption des frais de visa pour certaines catégories. Le Parlement a dû céder parce que nous, contrairement à

¹ Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2017, Note 13175/17, Interinstitutional file 2014/0094 (COD).

² Martin Selmayr, homme politique allemand de centre-droit, était alors le directeur de cabinet de Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne de 2014 à 2019.

³ Entretien avec Kirsten T., op. cit.

⁴ À titre d'exemple, le media francophone Brut, produit une vidéo sur cet « incident ». Mise en ligne le 16 décembre 2018, elle comptabilise près de 270 000 vues. <https://twitter.com/brutofficial/status/1063369314806444032> consulté le 24 février 2021.

eux, on n'est pas soumis aux élections. En plus, le rapporteur, la réforme du Code Visa, c'est toute sa législature. Pour lui, il fallait du résultat, alors on a vraiment compté là-dessus. Pour nous, ce n'était pas un problème que le texte passe ou pas avant la fin de la législature, il pouvait très bien être adopté un an plus tard. On pouvait attendre, mais pas eux.¹

Le texte est adopté lors de la dernière plénière du Parlement, le 17 avril 2019, un mois avant les élections. Au total, la réforme finalement approuvée est surtout satisfaisante pour les États membres. Il s'agit d'un texte de *statu quo*, dont les principales innovations résident dans l'augmentation des frais de visa de 60 à 80 euros et un mécanisme de sanction/facilitation de délivrance de visa pour améliorer la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers, qui sera discuté dans le chapitre suivant. Ni le cadrage marchand initialement voulu par la Commission, ni le cadrage humanitaire porté par le Parlement, ne sont reflétés dans le nouveau Code Visa.

Conclusion du chapitre 3

De la signature de l'accord de Schengen en 1985 à l'entrée en vigueur du nouveau Code Visa en 2019, le jeu politique autour de l'instrument du visa s'est fortement complexifié. Il est passé d'une logique de club, feutrée, orchestrée par un petit groupe de fonctionnaires nationaux, à un mode décisionnel communautarisé et beaucoup plus ouvert. L'analyse des négociations du régime de visa Schengen pendant la phase intergouvernementale confirme la pertinence de l'explication de schengenisation. La genèse de cet instrument, entre les années 1980 et 1990, repose sur des standards élevés de sécurité et une vision répressive du contrôle migratoire. De plus, l'analyse des négociations du Code Visa, son texte initial puis sa (longue) réforme, permet de souligner les limites de l'explication d'une « contrainte libérale » exercée par les institutions supranationales sur le *policy-making* du visa. Pour maintenir le visa au service de la lutte contre l'immigration irrégulière, le Conseil parvient à créer des alliances soit avec le Parlement, pour contrer le visa itinérant, soit avec la Commission et même la Cour de Justice, pour contrer cette fois-ci le visa humanitaire. L'influence et le pouvoir d'initiative de la Commission restent conditionnés au soutien des États membres. Quant aux tentatives du Parlement de renégocier le cadrage sécuritaire pour y inclure une dimension humanitaire, elles demeurent de l'ordre du symbolique. L'abandon du visa itinérant et du visa humanitaire, confirme une propriété forte de l'instrumentation, qui éclaire particulièrement l'analyse de la fabrique des instruments et des résistances qu'elle soulève : « la forme la plus radicale de ces luttes oppose ceux qui souhaitent introduire un instrument nouveau à ceux qui le refusent » (Le Bourhis et Lascoumes 2014, 500).

¹ Entretien avec Nicolas D., op. cit.

Par ailleurs, la « saga » de la réforme du Code Visa apporte une contribution à la littérature sur la contrainte libérale, en mettant en scène trois types de cette contrainte. La première contrainte libérale, identifiée par Federica Infantino (2019a), est de type « ouverture ». Avec le visa itinérant, je montre en outre une tentative de contrainte libérale de type « management migratoire » (Menz 2008), qui consiste à rendre la politique de visa compatible avec l'objectif de croissance économique. Avec le visa humanitaire, j'identifie une contrainte libérale de type « protection internationale ». Selon Georg Menz (2008), les tentatives d'inflexion de type « management migratoire » de la politique des frontières sont plus susceptibles d'aboutir que celles orientées vers la défense des droits humains. Or, l'analyse de la réforme du Code Visa montre que dans les deux cas, ces tentatives d'aménagements de la politique de visa Schengen échouent. D'une part, le visa itinérant et le visa humanitaire supposeraient une harmonisation trop poussée à laquelle les États s'opposent. D'autre part, le contexte de « crise migratoire » est utilisé par les États membres pour légitimer le rejet de nouveaux visas facilitant la mobilité.

Bien qu'elles ne parviennent pas à véritablement réorienter le régime de visa Schengen, ces tentatives de contrainte libérale ne sont pas sans effets. La promotion d'une politique de visa au service de voyageurs et voyageuses légitimes contribue à formaliser une hiérarchisation entre les demandeur-ses de visa. En effet, chaque cadrage du visa Schengen est associé à une figure spécifique de demandeur. La vision sécuritaire repose sur une figure de *fraudeur*, la vision rentable sur une figure de *consommateur* et la vision humanitaire sur une figure de *victime*. Si la dernière figure est résolument écartée du régime de visa Schengen, l'analyse fine des différents dispositifs et sous-instruments sur lesquels ce régime repose laisse voir, dans le chapitre qui suit, une alternance entre la figure de fraudeur et la figure de consommateur.

Chapitre 4. Des visas Schengen à la carte ?

Ce chapitre continue l'analyse des logiques décisionnelles qui s'affrontent au niveau communautaire du visa Schengen, et comment celles-ci contribuent à faire du visa un instrument de mobilité à plusieurs vitesses. Le chapitre précédent a mis en évidence un processus de production législative dominé par les États membres, qui verrouillent une orientation restrictive du visa Schengen. Les tentatives d'infléchissement des autres institutions, si elles échouent, permettent toutefois de repérer l'existence de plusieurs cadrages du visa et plusieurs figures de demandeur, entre fraudeur, consommateur et victime.

Pour poursuivre l'exploration de l'échelon communautaire comme niveau où se joue la fabrique d'une mobilité tantôt privilégiée, tantôt réprimée, je propose dans ce chapitre de déplacer l'analyse vers l'autre pilier légal du régime de visa : la liste des nationalités soumises à obligation de visa. La revue de littérature (voir sous-section 1.3.2) a permis de souligner que la politique de visa Schengen était au service d'une diplomatie migratoire de l'Union européenne, reposant sur une division du monde en plusieurs zones concentriques classées selon leur (in)désirabilité. Autrement dit, le visa trace une ligne de démarcation entre nations exemptées et nations obligées de solliciter un visa pour se rendre sur le territoire de l'UE. Dans ce chapitre, je propose de pousser plus loin cette idée de distribution inégalitaire de la mobilité en m'intéressant aux logiques de négociations de la liste dite négative. Je cherche à démontrer que la liste négative produit une mobilité à plusieurs vitesses, et que celle-ci est le résultat des compromis entre clivages intergouvernemental *vs.* supranational et sécuritaire *vs.* libéral qui caractérisent le niveau communautaire du visa Schengen (voir sous-section 2.1.2, premier point).

Pour ce faire, je procède en deux temps. Dans la première section, je questionne tout d'abord les négociations qui sous-tendent l'élaboration de la liste négative (4.1). La démarcation entre nationalités exemptées et celles soumises à l'obligation ne dépend pas que de logiques migratoires ni sécuritaires, mais fait aussi intervenir des logiques diplomatiques et économiques, qui sont mobilisées différemment d'un État membre à l'autre. De plus, cette liste n'est pas homogène et renferme plusieurs dispositifs qui facilitent ou à l'inverse durcissent l'accès à la mobilité à l'intérieur de la liste. Dans la deuxième section, je me concentre sur trois dispositifs : le visa de transit aéroportuaire (VTA), la procédure de consultation de préalable et les accords de facilitations (4.2). À l'aide d'une carte que j'ai élaborée et que je présente page 111, je montre que l'accès au visa Schengen est hiérarchisé

par ces dispositifs et les nationalités qu'ils ciblent sont le fruit d'arbitrages entre acteurs et conceptions rivales de la régulation de mobilité.

4.1 La fabrique politique de la liste négative et de la liste positive

Tout régime de visa trace une ligne de démarcation entre d'un côté, les nationalités admises à circuler librement sur le territoire et de l'autre, celles maintenues à l'écart par l'obligation de visa (Mau et al. 2015; Czaika, de Haas, et Villares-Varela 2018). Dans le cadre du régime de visa Schengen, ces deux listes – dites positive et négative – sont communes aux États membres. Pourquoi certains les ressortissant·es de certains pays sont exempté·es, et d'autres obligé·es de demander un visa pour voyager ? Comment les acteurs décisionnels du régime de visa Schengen s'accordent-ils sur des listes communes ? Pour répondre à ces questions, je questionne d'abord l'apparente technicité de l'élaboration de ces listes (4.1.1). Pour illustrer ce « mirage technique » de la liste et montrer les enjeux qui sous-tendent sa composition, je discute ensuite plusieurs exemples de pays de la région d'Amérique latine et Caraïbes, dont les passages d'une liste à l'autre sont révélateurs des arbitrages politiques contingents qui façonnent le régime de visa Schengen (4.1.2).

4.1.1 Le mirage technique de la liste négative

La première liste commune adoptée par les pays Schengen est publiée par le Conseil de l'UE en 1995. Elle comporte alors 128 pays. Les chapitres précédents (voir notamment sous-sections 1.3.1 et 3.1.1) ont souligné que l'élaboration de la liste négative était en réalité une simple accumulation des listes nationales existantes. Les nationalités visées par l'obligation de visa Schengen sont majoritairement les pays les plus pauvres, en guerre ainsi que les anciennes colonies, sur tous les continents. Seuls 26 pays sont exemptés : quelques voisins d'Europe centrale (dont la Pologne), les pays d'Amérique du Nord et d'Océanie, et quelques grands États de l'Amérique latine, qui détenaient des accords de libre circulation avec l'Espagne : l'Argentine, le Brésil, le Chili etc. (Finotelli et Sciortino 2013). Il subsiste en outre une liste intermédiaire de 23 pays pour lesquels certains États Schengen exigent, unilatéralement, un visa pour entrer sur leur territoire¹.

Le règlement adopté en 2001² supprime cette liste intermédiaire et détermine une liste de 132 nationalités soumises à l'obligation de visa Schengen, augmentation expliquée par

¹ Conseil d'État, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'administration, 1997, Mission d'Études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France, p.11.

² Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, Journal officiel n° L 081 du 21/03/2001 p. 0001 – 0007.

l'accroissement global du nombre d'États à la suite de l'éclatement de l'ex-bloc soviétique. Le règlement indique les critères qui déterminent l'inscription d'un pays tiers sur la liste négative :

La fixation des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et de ceux qui sont exemptés de cette obligation se fait par le biais d'une évaluation pondérée au cas par cas de divers critères liés notamment à l'immigration clandestine, à l'ordre public et à la sécurité ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers, tout en tenant compte également des implications de la cohérence régionale et de la réciprocité.¹

La liste négative est donc élaborée selon des critères d'évaluation en apparence objectifs. La méthode de révision des listes repose en outre sur une triple consultation, guidée par la Commission : des États membres, des délégations de l'UE dans les pays tiers concernés et des données d'Eurostat sur les flux d'immigration, l'asile et les mesures répressives (refoulements à la frontière et expulsions du territoire). La « pondération » de ces critères laisse entendre une certaine technicité, or les critères vagues d'« ordre public » et de « relations extérieures » servent surtout à dissimuler le flou caractéristique des règles en matière de visa Schengen.

Amendé plus de quinze fois en moins de vingt ans², le règlement 539/2001 est abrogé et remplacé suite au Brexit par le nouveau règlement 2018/1805, qui inclut le Royaume-Uni à la liste positive. Le nouveau texte apporte quelques modifications aux critères justifiant l'inscription d'un pays sur l'une ou l'autre liste, ajoutant des nouvelles considérations telles que les « avantages économiques, en particulier en termes de tourisme et de commerce extérieur » ainsi que les « considérations liées au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »³. On retrouve ici les cadrages portés par la Commission et le Parlement identifiés dans le chapitre précédent, la figure du consommateur (avec le visa itinérant) et celle de victime (avec le visa humanitaire) venant contrebalancer l'objectif de lutte contre l'immigration associé au visa.

Ces justifications de l'élaboration de la liste sont paradoxales. D'un côté, les acteurs décisionnels reconnaissent le chevauchement de plusieurs priorités politiques, placées au même plan, pour inscrire un pays sur la liste négative. De l'autre, les formulations techniques telles que « évaluation pondérée » ou la codification de la procédure de révision laissent supposer une approche experte de l'élaboration de la liste. Or, cette liste est avant tout le

¹ Règlement 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, considérant 5.

² La liste des modifications figure sur la base de données Eur-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32001R0539>

³ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement Européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (Article 1er).

résultat d'arbitrages politiques, qui voient s'affronter plusieurs acteurs. Le cas du Royaume-Uni, tout juste sorti de l'Union européenne à l'issue du Brexit, en fournit un bon exemple. Lors des préparations de l'accord de sortie, l'imposition de visas Schengen aux ressortissant-es britanniques a été évoquée, notamment dans le scénario d'un Brexit dit « *hard* ». En entretien, la responsable de la politique des visas au MAE, consultée à titre d'experte nationale pendant les négociations du Brexit, revient sur cette possibilité et les enjeux politiques et logistiques qu'elle a pu soulever :

À l'heure où l'on parle, l'exemption de visa de court séjour pour les ressortissants britanniques n'est toujours pas adoptée. On espère qu'elle va l'être car sinon, on ne sait pas comment faire, on ne peut pas gérer. On a évalué que ce serait à peu près 4 millions de demandeurs par année¹. C'est impossible ! Mais quand on vit dans le monde fantastique du Brexit, rien n'est impossible. Nous [*les experts nationaux visas*], nous poussons véritablement pour trouver une solution. En préparant une discussion du groupe Article 50², la DUE [*Direction de l'Union européenne, également rattachée au ministère des Affaires étrangères*] nous dit « On pourrait faire pression sur la Grande-Bretagne en rétablissant les visas ». On leur a dit « Mais vous êtes complètement fous ! ». Ils ne se rendent pas compte de combien c'est. On ne *peut* [*insistance*] pas faire ça.³

La seule éventualité d'introduire une obligation de visas pour les citoyen·nes du Royaume-Uni est révélatrice des frictions qui façonnent la liste négative. D'un côté, l'imposition de visas est envisagée comme un moyen de pression sur les Britanniques pour faire avancer les négociations. De l'autre, elle vient à l'encontre des intérêts de l'administration centrale en charge des visas, qui devrait assumer le coût logistique de l'imposition, sans parler du coût diplomatique d'une telle décision. Pour résumer, l'obligation de visa a été considérée comme une sanction politique, au mépris des obstacles pratiques d'une telle réimposition. Cette anecdote remet ainsi en question la technicité de la liste négative. Elle montre par ailleurs deux choses fondamentales : d'une, la liste est le résultat d'arbitrages politiques et contingents et de deux, elle reflète le rapport de l'Union au reste du monde et les relations qu'elle veut entretenir avec les pays tiers.

4.1.2 D'une liste à l'autre : les cas des pays d'Amérique latine et Caraïbes

La région d'Amérique latine et Caraïbes fournit plusieurs exemples de pays qui sont passés d'une liste à l'autre. Dans cette sous-section, je discute d'abord des cas de pays passés

¹ Par ordre de comparaison, les consulats français ont traité environ 4 millions de demandes de visas Schengen pour l'ensemble de la planète en 2019 (le chiffre exact est 3 980 989). L'ajout du seul Royaume-Uni sur la liste négative entraînerait donc une multiplication par deux de la demande globale de visas court séjour à destination de la France, impliquant de doubler toutes les ressources humaines, logistiques et architecturales des services actuels pour traiter ces nouveaux dossiers.

² Ici, le « groupe article 50 » désigne le groupe de travail fondé par la Commission européenne en 2016 et chargé de préparer et conduire l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'UE et de préparer les relations futures entre les deux entités. Il est composé d'expert-es et aborde les aspects stratégiques, opérationnels, juridiques et financiers des négociations, dont les modalités de circulation des personnes entre l'UE et le Royaume-Uni. Confié à la responsabilité de Michel Barnier, ce groupe de travail est aussi appelé « *Task Force Barnier* ».

³ Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

de la liste positive à la liste négative (Équateur et Bolivie) puis de cas qui ont connu un changement inverse (Pérou et Colombie). Dans l'ensemble, je montre que les modifications de la liste sont motivées par une conception commune de la sécurité, mais aussi, à la marge, par des intérêts nationaux et unilatéraux, renforçant une distribution aléatoire de la mobilité.

Je développe en premier lieu les cas de l'Équateur et de la Bolivie. Dans la liste initiale adoptée en 2001, ces deux pays étaient exemptés de l'obligation de visa Schengen. La décision d'exempter l'Équateur, la Bolivie, mais aussi le Venezuela, le Panama et le Nicaragua, se justifiait alors par le faible nombre de demandes, moins de 80 000 par année pour les cinq pays¹. Mais dès 2002, la Commission propose de déplacer l'Équateur sur la liste négative, pour donner suite aux plaintes d'États membres quant à l'augmentation de refoulements, d'expulsions et d'arrestations de ressortissant-es équatorien·nes. Les déséquilibres de ce pays de 12 millions d'habitant·es (grandes difficultés économiques, coup d'état, éruption d'un volcan) ont en effet entraîné le départ de 1,5 million de personnes entre 1999 et 2005, d'après les chiffres de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM)². L'Équateur figure depuis sur la liste négative. En 2006, un scénario similaire se déroule cette fois-ci pour la Bolivie. Invoquant un « risque migratoire » réhaussé depuis 2001, la Commission européenne transfère la Bolivie de la liste positive vers la liste négative³. En amendant la liste négative pour y ajouter des pays tiers, la Commission s'aligne ainsi sur les préoccupations sécuritaires des États membres.

Ici, il est également intéressant d'évoquer le cas du Venezuela, qui subit des déstabilisations économiques et politiques depuis 2013. Près de 6 millions de personnes ont fui le pays (sur une population de 28 millions d'habitant·es)⁴. En 2020, le Venezuela était la troisième nationalité à demander l'asile en Europe, derrière la Syrie et l'Afghanistan, avec plus de 90% des demandes pour l'Espagne⁵. Pour autant, le Venezuela continue de figurer sur la liste commune des pays exemptés de visas Schengen. On voit tout de même des ajustements nationaux vers un renforcement des contrôles, lorsque cela est possible : les autorités françaises ont par exemple rétabli une obligation de visa pour les ressortissant-es vénézuélien·nes se rendant sur les territoires français d'Outre-Mer, après avoir « constaté

¹ Haut Conseil à l'Immigration, 1999, Rapport sur les statistiques, p. 13.

² Commission européenne, 2002, COM (2002) 679 final 2002/0280 (CNS) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement CE no. 539/2001.

³ Commission européenne, 2006, COM (2006) 84 final. 2006/0022 (CNS) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement CE no. 539/2001.

⁴ <https://www.unhcr.org/fr/situation-au-venezuela.html> consulté le 6 janvier 2022.

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database> consulté le 6 janvier 2022.

l'utilisation de l'exemption de visas qui s'appliquait à Saint-Martin¹ pour déposer des demandes de droit d'asile pour la France »².

Les cas du Pérou et de la Colombie fournissent des exemples de mouvement inverse, de la liste négative vers la liste positive. En effet, en 2013, les acteurs espagnols se sont activement mobilisés pour supprimer l'obligation de visa imposée depuis 2001 à ces deux pays. Au cours de l'année 2013, le Premier Ministre espagnol Mariano Rajoy intervient à plusieurs reprises dans les médias pour se prononcer en faveur de la suppression de visa pour ces deux pays d'Amérique latine³. L'Espagne entretient des relations commerciales et diplomatiques privilégiées avec ces deux anciennes colonies⁴. De plus, l'UE vient de signer des accords de libre-échange avec le Pérou et la Bolivie, dont l'entrée en vigueur est prévue à l'été 2013. Ce rapprochement économique justifierait alors de réviser les conditions de circulation des ressortissant·es péruvien·nes et bolivien·nes en Europe.

Durant cette même période, les institutions européennes examinent une proposition de révision de la liste négative, transmise par la Commission⁵. Or cette proposition ne vise à exempter que seize micro-États insulaires qui présentent un risque migratoire limité et où la faible représentation consulaire des États membres compliquait la délivrance de visa. Une mobilisation stratégique des parlementaires espagnol·es se met alors en place au sein de la commission LIBE du Parlement européen, pour étendre la proposition d'exemption au Pérou et à la Colombie⁶. L'adoption en commission parlementaire de la proposition de révision a lieu le 21 octobre 2013, lors d'une réunion extraordinaire se déroulant particulièrement tard, de 18h30 à 22h30. À l'ordre du jour initial, on ne retrouve pas d'amendement étendant l'exemption au Pérou et à la Colombie. Or, le texte adopté ce jour-là propose de déplacer ces deux pays de la liste négative vers la liste positive, « pour des raisons de cohérence régionale »⁷ comme seul motif exposé. En étudiant les présences lors

¹ Saint Martin est une collectivité française d'Outre-Mer (COM), située à environ mille kilomètres des côtes vénézuéliennes. Les COM n'étant pas dans l'espace Schengen, c'est une réglementation strictement nationale qui s'applique pour circuler et séjourner dans ces territoires.

² Entretien avec Delphine C., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Nantes, 12 octobre 20XX.

³ Voir par exemple : <https://www.courrierinternational.com/article/2013/08/20/ouvrir-l-espace-schengen-aux-colombiens-et-aux-peruviens> consulté le 26 février 2021.

⁴ Territoires occupés par l'Empire colonial espagnol du XVI^{ème} au XIX^{ème} siècle, la Colombie et le Pérou obtiennent leur indépendance en 1819 pour la Colombie (c'est toutefois la date de 1810 qui est commémorée) et en 1821 pour le Pérou.

⁵ Commission européenne, 2012, COM (2012) 650 final : Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

⁶ Parlement européen, 2013, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (COM(2012)0650 – C7-0371/2012 – 2012/0309(COD)), par Mariya Gabriel (PPE, Bulgarie) pour la commission LIBE.

⁷ Ibid., p. 16.

du vote final, il ressort que non seulement les quatre parlementaires espagnol·es membres de la commission LIBE étaient présent·es, mais qu'en plus étaient également présent·es deux suppléant·es espagnol·es de la commission LIBE, ainsi que trois autres suppléants espagnols d'autres commissions, munis d'un droit de vote en vertu d'une disposition du règlement intérieur du Parlement européen¹. En d'autres mots, les élu·es espagnol·es se sont concerté·es et coordonné·es pour assister à l'examen final du texte, ajouter à la dernière minute un amendement et faire adopter la proposition. L'entourage de la rapporteuse du texte, la députée Mariya Gabriel, évoque un tour de force de l'Espagne. La mobilisation des élu·es d'un même État membre confirme en outre la prédominance des logiques nationales au Parlement européen, largement documentée (voir par exemple Beauvallet et Michon 2010).

L'adoption de ce rapport contraint la Commission européenne à ouvrir des négociations avec le Pérou et la Colombie. Les accords de libéralisation sont finalement conclus, bien qu'un rapport de la Commission rappelle que la Colombie « n'est pas un pays entièrement dénué de risque du point de la migration clandestine vers l'UE »², « que les groupes criminels organisés se livrant au trafic de drogues chercheront très probablement à tirer parti de l'augmentation du nombre de passagers voyageant entre la Colombie et l'UE en recourant à de plus en plus de passeurs de drogues et d'argent »³ et enfin que « la libéralisation pourrait entraîner une augmentation du nombre de victimes colombiennes de la traite des êtres humains à des fins de main-d'œuvre et d'exploitation sexuelle dans des pays comme l'Espagne et le Portugal »⁴. Le rapport ajoute toutefois que ces risques sont « gérables »⁵, notamment grâce à la signature d'un accord de coopération policière entre la Colombie et Europol. Il souligne également que la libéralisation entraînera une croissance du tourisme en provenance de Colombie à raison de 400 000 visiteur·ses dès la première année.

L'historique d'exemptions et de restrictions des pays d'Amérique latine est révélateur des logiques éminemment politiques qui sous-tendent la négociation de la liste négative. En apparence, elle est élaborée selon des critères techniques. Néanmoins, ces exemples empiriques font ressortir que d'un côté, la composition de la liste reflète les préoccupations sécuritaires des États membres, qui s'accordent sur une conception maximaliste du risque migratoire. De l'autre côté, l'exemption du Pérou et de la Colombie montre cependant que

¹ Article 187, par.2 du règlement intérieur du Parlement européen, 7^{ème} législature (2009-2013). Il autorise que des membres titulaires d'une commission puissent être remplacés par un·e autre député·e du même groupe politique.

² Commission européenne, 2014, COM (2014) 665 final, Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur le respect par la Colombie des critères applicables en vue de la négociation d'un accord d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Colombie, p. 4.

³ Ibid., p. 5.

⁴ Ibid., p. 6.

⁵ Ibid., p. 12.

cette conception commune sécuritaire peut être remise en question lorsque des intérêts nationaux sont en jeu. Le passage d'un pays tiers d'une liste à une autre peut résulter d'une mobilisation unilatérale d'un État membre, ici l'Espagne, motivé par ses intérêts diplomatiques, même si ce pays tiers, ici la Colombie, présente un risque sécuritaire et migratoire. L'accès à la mobilité est donc façonné par ces rapports de force stratégiques, politiques et surtout, contingents.

4.2 Les modulations de l'obligation de visa Schengen

Les négociations de la liste négative et de ses révisions mettent en évidence une distribution de la mobilité dépendante des rapports de force entre acteurs décisionnels qui co-fabriquent la politique de visa au niveau communautaire. Dans cette deuxième section¹, je montre que cette distribution inégalitaire et aléatoire de la mobilité est renforcée par l'existence de plusieurs dispositifs internes à la liste négative, que les acteurs communautaires peuvent mobiliser pour faciliter ou au contraire obstruer davantage l'accès au visa pour certaines nationalités. Je me concentre sur trois dispositifs : le visa de transit aéroportuaire (VTA), la procédure de consultation préalable et les accords de facilitations. Le VTA est un visa imposé à des pays tiers dont les ressortissant·es font escale dans un aéroport européen. La procédure de consultation préalable consiste en une surveillance plus approfondie des demandes de visa Schengen de certains pays tiers, rallongeant les délais de délivrance. À la différence des deux autres dispositifs, l'accord de facilitation, comme son nom l'indique, assouplit l'accès au visa Schengen.

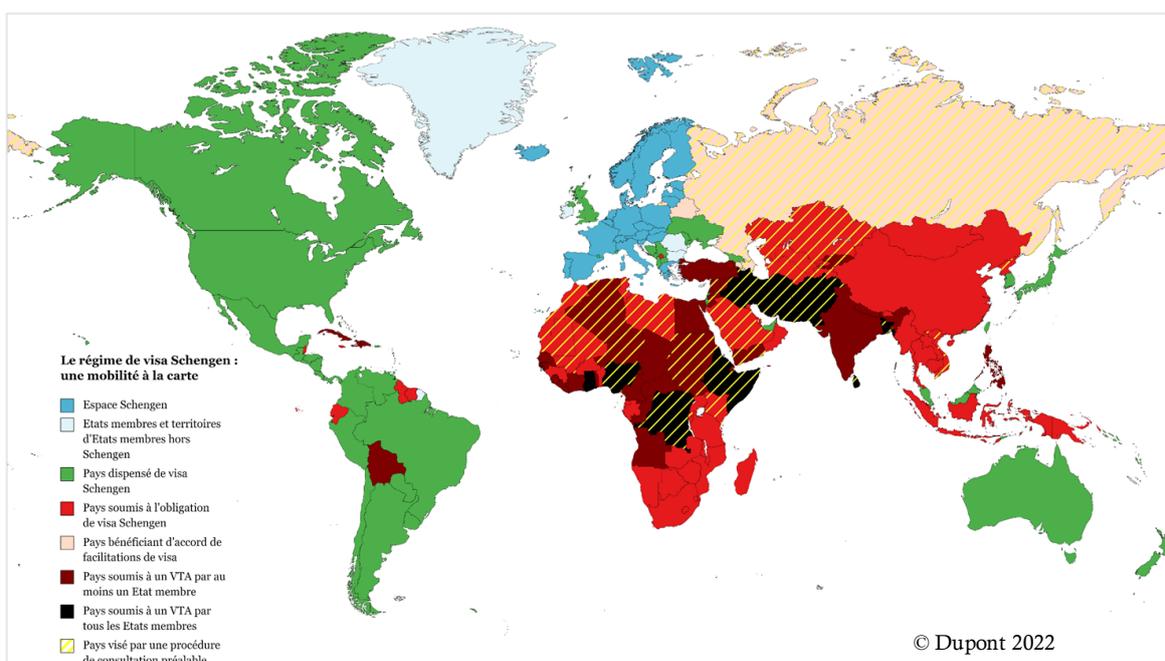
La carte ci-dessous (voir image 4.1 page suivante), élaborée à partir de la législation existante et disponible², permet de visualiser la hiérarchisation des nationalités ciblées par l'obligation de visa Schengen, mais aussi par les trois dispositifs questionnés dans cette partie. La carte fait clairement ressortir la division Nord/Sud entre la liste négative (en nuances de rouge) et la liste positive (en vert), les nations exemptées de visa Schengen appartenant majoritairement au Nord Global, à l'exception de l'Amérique latine. Elle montre aussi les différences entre les pays de la liste négative. Les pays facilités apparaissent en rouge clair,

¹ Les éléments présentés dans cette section ont fait l'objet de la publication d'un article écrit par l'auteurice, paru en décembre 2021 dans un numéro spécial de la revue *Migrations Société* consacré aux politiques migratoires de l'Union européenne (Dupont 2021) : Dupont, Juliette, 2021, Des visas Schengen à la carte : Les inégalités au sein du régime européen des visas de court séjour. *Migrations Société*, 186, 29-42. <https://doi.org/10.3917/migra.186.0029>

² Les sources utilisées pour la carte comprennent les annexes du Code Visa (annexe IV), du règlement 2018/06 (annexes I et II), du manuel d'instruction des demandes de visa (annexe XVI) et la liste des nationalités visées par une obligation de VTA, disponible au lien suivant : https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/annex_7b_atv-national_lists_en.pdf consulté le 14 juin 2021. J'ai élaboré la carte à partir du logiciel de cartographie en ligne *Mapchart* et avec l'aide des précieux conseils de Maxime Résibois, que je remercie chaleureusement ici.

ceux soumis à l'obligation de VTA par au moins un État membre en brun, ceux soumis à l'obligation de VTA pour tout l'espace Schengen sont en noir. Le jeu de couleur, du plus clair au plus sombre, représente donc le degré d'exclusion de ces pays de la mobilité internationale. De plus, les pays visés par la procédure de consultation préalable sont signalés par des lignes diagonales jaunes. Certains pays sont doublement ciblés par le VTA et la procédure de consultation. D'autres peuvent bénéficier de facilitations, tout en étant visés par la procédure de consultation, comme c'est le cas de la Russie par exemple. En explorant tour à tour les trois dispositifs, cette section explique ces dynamiques contradictoires et discute leurs effets sur la différenciation de l'accès à la mobilité.

Image 4.1 La politique européenne de visa court séjour : une mobilité modulée selon les nationalités¹



4.2.1 Le visa de transit aéroportuaire : éviter la « déperdition »

Le VTA est un type de visa imposé à certaines nationalités déjà soumises à l'obligation de visa Schengen, dont les ressortissant·es font escale dans les zones internationales des aéroports européens. L'imposition de VTA est justifiée par des préoccupations d'ordre principalement migratoires, telles que mises avant par le Conseil en 1996 :

¹ Une version plus grande de la carte, en format paysage, est consultable en annexe 7 de la thèse.

La voie aérienne, [...], lors d'un transit aéroportuaire, constitue un moyen important de pénétration en vue notamment d'un établissement illégal sur le territoire des États membres et il convient de rechercher une amélioration de la maîtrise de cette voie.¹

À l'instar des autres procédures étudiées dans le chapitre précédent (voir section 3.1), le VTA est une mesure préexistante dans un contexte national et reproduite au niveau de Schengen. En septembre 1995, le ministère des Affaires étrangères français adopte en effet un arrêté déterminant une liste de nationalités soumises à un VTA pour toute escale sur le sol français². La liste commune adoptée par le Conseil de l'UE en mars 1996 impose le VTA aux nationalités suivantes : l'Afghanistan, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Ghana, l'Irak, l'Iran, le Nigeria, la Somalie, le Sri Lanka et le Zaïre (aujourd'hui République Démocratique du Congo). La plupart de ces pays sont alors en proie à des guerres civiles ou alors considérés comme des dictatures. Comme le montre la carte 4.1, ces dix pays figurent encore aujourd'hui sur la liste commune des nationalités soumises à VTA (en noir). Le Pakistan et le Bangladesh ont aussi été ajoutés à la liste en 1999. Chaque année, 5000 à 10 000 demandes de VTA sont traitées par l'ensemble du réseau consulaire des pays Schengen, pour un taux de refus moyen entre 10 et 15%³.

De plus, chaque État membre a la discrétion d'imposer des VTA aux nationalités de son choix. Les pays visés par une obligation de VTA par au moins un État membre apparaissent en brun sur la carte 4.1. Cette possibilité est confirmée par le Code Visa adopté en 2009, bien que la Commission souhaitait la supprimer par souci d'harmonisation. Réitérant la priorité à la lutte contre l'immigration irrégulière, le Code prévoit que :

En cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, chaque État membre devrait être autorisé à imposer cette exigence aux ressortissants de pays tiers qui ne figurent pas sur la liste commune.⁴

Autrement dit, la possibilité de constituer des listes nationales de pays tiers dont les ressortissant-es sont soumis-es au VTA pour tout escale sur le sol d'un État membre est justifiée par la perception d'une pression migratoire indésirable et incontrôlable. Les travaux menés par le réseau Migreurop en 2012 montrent une grande disparité dans le recours au VTA national (voir graphique 4.1 ci-dessous).

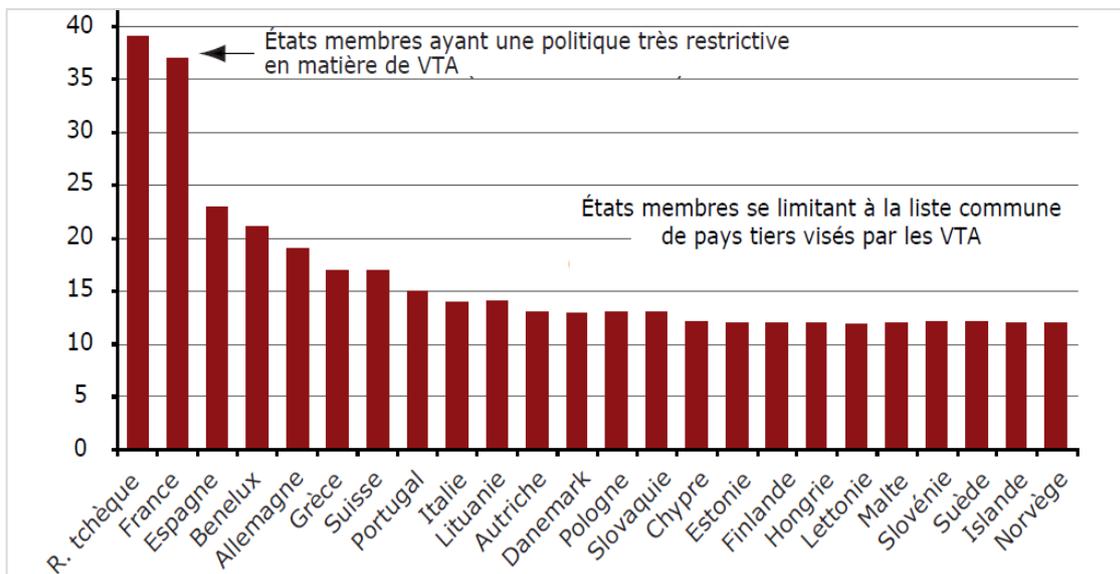
¹ Conseil de l'UE, 1996, 96/197/JAI: Action commune, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire, Journal officiel n° L 063 du 13/03/1996 p. 0008 – 0009.

² Arrêté du 17 octobre 1995 fixant la liste des États dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire. La liste concerne les pays suivants (art. 1^{er}) : Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Éthiopie, Ghana, Haïti, Irak, Iran, Liberia, Nigeria, Libye, Pakistan, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Zaïre.

³ Ces chiffres sont constants depuis 2009, date à partir de laquelle les statistiques sont disponibles. Source : Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres. Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

⁴ Règlement (CE) no. 810/2009, Titre II consacré au VTA.

Graphique 4.1 Nombre de pays tiers visés par les VTA nationaux selon les États membres¹



D'après ce graphique, la France et la République Tchèque sont, de loin, les deux États membres à recourir le plus fréquemment aux VTA nationaux, imposés à près de 40 nationalités, tandis que la majorité des autres pays de l'espace Schengen s'en tiennent aux douze nationalités de la liste commune. La France, dont l'aéroport Roissy Charles de Gaulle est l'un des principaux « hubs » européens, délivre à elle seule près de la moitié des VTA de l'ensemble des pays Schengen (soit un peu plus de 2000 VTA sur un total d'environ 4500 VTA pour l'année 2019)². En plus des pays de la liste commune, la France impose par exemple des VTA à plusieurs ex-colonies d'Afrique francophone (Cameroun, Mali, Guinée, Sénégal) ainsi qu'à Haïti et Cuba. Cette liste est élaborée par la direction française de la police aux frontières (DCPAF). Au cours des années 2000, le VTA est étendu à près d'une trentaine de nationalités, contre une quinzaine jusqu'alors. Cette extension permet, selon la DCPAF, de réduire le nombre de refoulement à la frontière de 20%³. Cet extrait d'audition du directeur de la DCPAF à l'Assemblée nationale, en 2005, précise la fonction du VTA comme moyen privilégié de lutte contre une « fraude » migratoire spécifique, le « faux transit » :

L'adoption des visas de transit aéroportuaire a ralenti cette pression migratoire. En effet, une des principales techniques pour entrer sur le territoire était le faux transit : alors qu'il y a plusieurs liaisons hebdomadaires entre Dakar et Tunis, de nombreux Sénégalais

¹ Source : ce graphique est tiré de l'Office des étrangers (Belgique): www.dofi.fgov.be/ (consulté en janvier 2012) et figure dans l'ouvrage Migreurop (2012) Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européenne, Paris, Armand Colin, 144 pages. Consultable à : http://migreurop.org/IMG/pdf/map_8.2_vta_ok.pdf

² Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

³ Sénat, 2006, Rapport no. 300 "Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine", par Georges Othily (RDSE), François-Noël Buffet (UMP) pour la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine, p.70.

prétendaient passer par Paris [...]. Aujourd'hui, les spécialistes de cette combine sont les Chinois qui, prétendument à destination de Caracas, Mexico, La Havane ou même de Conakry et Lomé, arrivent à Roissy et essaient de se faufiler dans la zone internationale, puis à l'intérieur du territoire.¹

On retrouve une même logique de suspicion et de lutte contre le « faux transit » dans la justification par cette haute fonctionnaire du MAE des allers-retours de Cuba sur la liste des nationalités soumises à VTA :

On avait retiré Cuba, et au bout de six mois on a dû les remettre. On a eu de la déperdition de jeunes femmes cubaines sensées se rendre à Istanbul et qui comme par hasard changeaient d'avion à Charles de Gaulle.²

Néanmoins, les VTA peuvent faire l'objet de remise en question dès lors qu'ils constituent un frein à la compétitivité économique. Comme l'explique Isabelle N., haute fonctionnaire en poste à la sous-direction de la politique des visas, l'imposition d'un VTA entraîne un manque à gagner pour les compagnies aériennes et les aéroports nationaux :

Exiger des visas de transit aéroportuaire a des conséquences en matière touristique, en matière de fréquentation de nos lignes aériennes. Avant, l'Inde était sous VTA. Un Indien qui faisait un changement en Europe pour aller aux États-Unis, jusqu'à l'année dernière n'avait aucun intérêt à faire Bombay-Paris-New York. Il passait par Londres et réservait ses vols sur British Airways. Ce sont des préoccupations qui peuvent remonter par Air France, c'est tout l'intérêt d'être en contact avec eux. Là, par exemple, on vient de retirer le Togo de la liste des VTA. On peut se dire que c'est un pays avec un risque migratoire, mais il y avait l'ouverture d'une ligne aérienne d'Air France. C'est ce qu'on doit mettre en balance.³

L'extrait ci-dessus, et les exemples de l'Inde et du Togo, sont emblématiques des injonctions contradictoires du contrôle migratoire. En tant que mesure encore plus restrictive que le visa uniforme, le VTA est un moyen de ségréguer certaines nationalités identifiées comme présentant un risque migratoire accru, celui de « déperdition » lors d'une escale. Mais cette discrimination ciblée entre en conflit avec l'impératif de compétitivité. Alors qu'imposer un VTA est une mesure dissuasive, la suppression de VTA prend, elle, une dimension incitative : elle envoie un signal commercial aux nationalités jusqu'ici considérées comme indésirables, pour les encourager à inclure la France dans leur itinéraire, permettant ainsi aux partenaires économiques nationaux (ici, la compagnie aérienne Air France) de gagner davantage de parts de marché. Ce cas est donc exemplaire de la tension entre sécurité et marché que cette thèse explore. Il montre que lorsque des intérêts économiques et nationaux sont en jeu, alors les dispositifs de contrôle (ici, le VTA) sont susceptibles d'être renégociés.

¹ Assemblée nationale, 2005, Rapport d'information no. 2248 sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, par Marie-Hélène Des Egaulx (UMP) pour la commission des finances (comporte un compte-rendu d'audition avec Pierre Debue, directeur de la DCPAF), p. 136.

² Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

³ Ibid.

4.2.2 La procédure de consultation préalable : un profilage de l'ennemi commun ?

La procédure de consultation préalable prévoit que les autorités d'un ou plusieurs États membres soient consultées avant la délivrance d'un visa Schengen à un·e ressortissant·e d'une nationalité ciblée par ce(s) pays. Dans la liste négative, il existe en plus une liste des nationalités soumises à consultation avant toute délivrance de visa. Chaque État membre peut demander à ajouter un pays tiers à la liste des nationalités dites sous consultation. Il existe donc une liste commune de nationalités sous consultation, pour lesquelles l'ensemble des États membres sont consultés, et des listes nationales, pour lesquelles seules les autorités de l'État qui en fait la demande sont consultées. Le Code Visa prévoit en effet qu'un État membre puisse :

[...] exiger des autorités centrales des autres États membres qu'elles consultent ses propres autorités centrales au cours de l'examen des demandes introduites par les ressortissants de certains pays tiers.¹

Sur la carte 4.1, toutes les nationalités dites « consultées » apparaissent avec des lignes diagonales jaunes : on les retrouve principalement en Afrique du Nord et Afrique subsaharienne, ainsi qu'au Moyen-Orient et en Asie centrale. La procédure de consultation préalable implique une surveillance rapprochée et des délais de délivrance plus longs : il s'agit, en ce sens, d'une mesure restrictive qui entrave l'accès à la mobilité. Longtemps restées confidentielles, les listes de pays tiers soumises à cette procédure reflètent des préoccupations sécuritaires orientées vers la lutte contre le terrorisme, mais également contre l'immigration irrégulière.

Le principe de séparation des nationalités entre « délivrance directe » et « consultation préalable » existait en France depuis les années 1980 et a été importé dans le cadre de la coopération Schengen. L'instruction consulaire commune de 1994, l'ancêtre du Code Visa, prévoyait deux procédures. La première est une procédure dite de consultation interne : pour certaines nationalités, les autorités consulaires locales doivent « solliciter, consulter ou aviser » leur autorité centrale nationale avant de délivrer un visa aux ressortissant·es des nationalités listées sur une liste commune. La deuxième procédure prévoit que les autorités centrales des pays Schengen qui en font expressément la demande soient également consultées : la liste commune est donc complétée par des listes nationales de pays tiers ciblés par la procédure de consultation préalable par un ou plusieurs États membres. Ces procédures prévoient un délai supplémentaire de sept jours mais celui-ci est de plusieurs mois. Ces écarts se sont depuis réduits. Dans le cas de la France, le délai moyen

¹ Règlement (CE) n° 810/2009, article 22.

était de quatre jours pour les nationalités en délivrance directe, et de dix à onze jours pour les nationalités soumises à consultation en 2014¹.

La liste des nationalités visées par la procédure de consultation préalable est longtemps restée non accessible au public. Les universitaires Elspeth Guild et Didier Bigo ont enquêté sur le régime de visa Schengen au début des années 2000, et grâce à des entretiens avec des fonctionnaires nationaux et européens, sont parvenus à restituer la liste des nationalités initialement concernées : Afghanistan, Algérie, Bahreïn, Bangladesh, Burundi, Colombie, Congo (ex-Zaïre), Égypte, Indonésie, Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Corée du Nord, Oman, Pakistan, Palestine, Philippines, Qatar, réfugiés (porteur·ses des documents de voyage de la Convention de 1951), Rwanda, Arabie Saoudite, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Suriname, Syrie, Émirats arabes unis, et Yémen. On retrouve une partie des pays tiers déjà ciblés par l'obligation de VTA pour des raisons migratoires, mais aussi un grand nombre de pays musulmans, alors suspectés de présenter une menace terroriste. Selon les deux universitaires, une telle liste « ressemble [...] à la liste des *Rogue States* publié par les États-Unis, à laquelle on aurait rajouté les pays musulmans considérés comme les plus « intégristes » et les pays qui produisent le plus de réfugiés » ajoutant qu'il y a une inflation du nombre de nationalités sur la liste après les attaques du 11 Septembre (Guild et Bigo 2003a, 15). Dans un contexte de redéfinition de la sécurité post-Guerre froide, cette liste désigne « une figure de l'ennemi post-bipolaire », dans laquelle sont regroupées les menaces transnationales de terrorisme et d'immigration indésirable. Un rapport du Conseil d'État souligne en 1997 que les fichiers interrogés par les autorités françaises dans le cadre de cette procédure sont ceux des personnes recherchées en France (FPR), des renseignements généraux (RG) et de la direction de la sécurité du territoire (DST), laissant peu de doutes sur la nature des priorités justifiant la procédure de consultation préalable².

Lors de l'adoption du Code Visa en 2009, la liste des nationalités soumises à la procédure de consultation a été partiellement déclassifiée, à la demande de la Commission et du Parlement, qui revendiquaient une plus grande transparence. Une seule liste est mise à disposition du public, en annexe du Manuel commun d'application du Code Visa. Or la publication de cette liste unique, qui fait apparaître indistinctement les nationalités visées par l'ensemble des pays Schengen et celles par un seul État, ne permet pas de différencier les listes nationales de la liste commune, c'est-à-dire de savoir quel État demande à être consulté pour une nationalité précise. La France et d'autres États membres se sont en effet opposés à la

¹ Sénat, 2015, Rapport no. 127, Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France, Rapport d'information n° 127, présenté par Philippe Doligé (LR) et Richard Yung (PS) à la Commission des finances, le 29 octobre 2015, p. 25.

² Conseil d'État, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'administration, 1997, Mission d'études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France, p. 13.

déclassification des listes nationales, au motif qu'il s'agit d'une question trop sensible sur le plan diplomatique¹. Cette transparence limitée permet donc aux États de continuer à surveiller certaines nationalités sans nuire à leurs relations bilatérales avec les pays ciblés, maintenant ainsi un équilibre entre contrôle migratoire et diplomatie.

Par ailleurs, les différences entre les listes nationales peuvent être sources de tensions, comme l'illustre le cas du Vietnam. La République Tchèque demande à être consultée pour les visas délivrés aux ressortissant·es vietnamien·nes. En effet, le Vietnam et la République Tchèque partagent en effet une histoire migratoire particulière : arrivée dans le cadre d'échanges liés au travail et aux études pendant la période communiste, la diaspora vietnamienne est aujourd'hui recensée comme la troisième plus large communauté immigrée en République Tchèque, après celles originaires d'Ukraine et de Slovaquie. Depuis les années 1990, les autorités tchèques cherchent à limiter l'immigration vietnamienne (Janska et Bernard 2018; Alamgir 2013). Un diplomate tchèque rencontré lors du terrain en Algérie résume ainsi la situation :

On a une grande minorité vietnamienne depuis les années 70 et 80. C'est relativement bien accepté dans notre société mais notre problème c'est que ce flux ne s'est pas arrêté et qu'ils gardent un trop grand intérêt à venir chez nous.²

Cette volonté de réduction de l'immigration vietnamienne s'illustre dans le taux de rejet de demandes de visa Schengen par le consulat tchèque d'Hanoï, qui avoisine les 30%. En comparaison, le taux moyen de rejet dans l'ensemble des consulats tchèques est autour à 5%. De même, la moyenne des taux refus des demandes de visas vietnamiennes par les différents pays Schengen se situe à 11%³. La délivrance de visas par République tchèque est donc particulièrement restrictive au Vietnam. La procédure de consultation préalable sert ici de filtre supplémentaire des demandes de visas en provenance de ce pays tiers, en ce qu'elle vise à limiter la possibilité que d'autres consulats Schengen « laissent passer » des individus à destination de la République Tchèque.

Or les préoccupations sécuritaires de la République Tchèque s'opposent à la stratégie française dans l'Asie du Sud-Est, tournée vers l'attractivité. En effet, cette région est ciblée par le ministère français des Affaires étrangères pour déployer un instrument d'attractivité strictement national, le « visa 48 heures ». Ce dispositif garantit aux usager·es la délivrance d'un visa Schengen en deux jours ouvrables, au lieu des 15 jours prévus par le Code Visa.

¹ Assemblée nationale, 2007, Rapport n° 3764 sur la politique européenne des visas, présenté par Thierry Mariani (UMP) pour la délégation de l'Union européenne, p. 42.

² Entretien avec Franz A., Diplomate à l'Ambassade de la République Tchèque en Algérie, Alger, 12 novembre 20XX.

³ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

L'exigence de consultation préalable par les autorités tchèques impliquant un allongement des délais, la mise en œuvre d'une telle mesure au Vietnam est impossible, à la fois juridiquement et politiquement. « On ne peut pas vraiment leur demander de l'enlever, c'est comme si les Tchèques nous demandaient d'enlever la consultation sur les pays du Maghreb, là où il y a un risque migratoire pour nous »¹, résume une haute fonctionnaire du MAE.

Enfin, la mesure française de « visa 48 heures » a été mise à mal par une nouvelle exigence de procédure de consultation préalable en Russie. Le pays figure sur la liste des nationalités consultées la plus récente publiée par la Commission. Contactée par courriel sur les effets de l'inscription de la Russie sur la liste des nationalités soumises à la procédure de consultation préalable, une haute fonctionnaire de la sous-direction des visas (SDV) insiste sur la faible marge de manœuvre disponible pour les dispositifs nationaux :

La Russie vient à peine d'être soumise à consultation préalable (depuis le 1^{er} novembre). Nous ne savons donc pas encore concrètement quelles seront les conséquences sur les délais d'instruction en Russie : certains États répondent rapidement et n'attendent pas les 7 jours au-delà desquels un accord implicite intervient. Nous allons voir avec notre poste en Russie ce que cette mesure implique en matière de délai d'instruction. En tout état de cause, la décision de soumettre à consultation préalable étant une décision souveraine des États membres, elle ne s'embarrasse pas des pratiques mises en place par les États membres localement (par exemple, la politique de délivrance en 48h).²

En soumettant certaines nationalités à une surveillance accrue et à des délais de délivrance plus longs, la procédure de consultation préalable représente bien un obstacle supplémentaire à la circulation internationale. Répondant initialement à un impératif de lutte antiterroriste, elle semble de plus en plus justifiée par un objectif de contrôle migratoire. Par ailleurs, tout comme le VTA, elle permet aux États membres de conserver un pré-carré souverain dans le régime commun des visas, puisqu'ils gardent la possibilité de constituer des listes nationales de pays tiers ciblés par l'un ou l'autre dispositif, ou encore d'exercer des formes de veto à des régimes de délivrance plus favorables (par exemple dans le cas de la République Tchèque et du Vietnam). Les nationalités ciblées par les deux mesures, qui apparaissent en brun ou en noir avec des lignes jaunes sur la carte, se situent au plus bas de l'échelle d'indésirabilité.

4.2.3 Les accords de facilitation de visa, une mobilité privilégiée ?

Par contraste avec les deux instruments précédents, je m'intéresse maintenant à un instrument de simplification de l'accès à la mobilité, en questionnant les logiques qui sous-tendent la facilitation de visas Schengen. Celle-ci est accordée à un nombre restreint de pays tiers. Les nationalités facilitées apparaissent en rouge clair sur la carte 4.1 : il s'agit

¹ Entretien avec Isabelle N., op. cit.

² Échange de courriel avec Delphine C., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), novembre 20XX.

principalement de pays situés dans le voisinage oriental de l'UE, comme la Russie, la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. En effet, la facilitation était au départ utilisée par la Commission européenne pour renforcer les relations diplomatiques avec les pays voisins. Néanmoins, je montre dans cette dernière sous-section qu'elle est de plus en plus conditionnée à la coopération en matière de contrôle migratoire, sous la pression des États membres. L'adoption d'un nouveau mécanisme de facilitation dans la réforme du Code Visa illustre particulièrement cette évolution d'une diplomatie de voisinage vers une diplomatie migratoire.

Tableau 4.2 Négociations et conclusions d'accords de facilitations, de libéralisation et de réadmission entre l'UE et des pays tiers ¹

<i>Third country</i>	<i>Negotiating mandate</i>		<i>Agreements signed</i>	<i>Start of visa-free dialogue</i>	<i>Visa-free travel</i>
	<i>Readmission</i>	<i>Visa facilitation</i>			
Albania	November 2002	November 2006	November 2007	January 2008	December 2010
Bosnia and Herzegovina	November 2006	November 2006	November 2007	January 2008	December 2010
Serbia	November 2006	November 2006	November 2007	January 2008	December 2009
Montenegro	November 2006	November 2006	November 2007	January 2008	December 2009
Macedonia	November 2006	November 2006	November 2007	January 2008	December 2009
Kosovo				January 2012	2017**
Belarus	February 2011	February 2011			
Ukraine	February 2002	November 2005	June 2007	October 2008	2017**
Moldova	December 2006	December 2006	October 2007	June 2010	April 2014
Georgia	November 2008	November 2008	November 2010	June 2012	May 2017**
Armenia	December 2011	December 2011	December 2012/April 2013		
Azerbaijan	December 2011	December 2011	November 2013/February 2014		
Russia	September 2000	July 2004	May 2006	April 2007	
Turkey	November 2002	February 2011	December 2013*	June 2012	2017**
Cape Verde	June 2009	October 2012	October 2013		
Morocco	September 2000	December 2013			

Notes
* Only the readmission agreement was signed.
** Scheduled.

Depuis la fin des années 2000, la Commission signe des accords de facilitation de la délivrance de visas avec les pays voisins (voir tableau 4.1 ci-dessus). Ces facilitations s'inscrivent partiellement dans la politique européenne de voisinage (PEV), instrument mis en place par l'UE au début des années 2000 pour fluidifier ses relations avec les pays voisins orientaux et sud-méditerranéens, sur les thèmes du commerce, de la stabilité économique ou encore de la sécurité. Le premier accord de facilitation est signé entre la Commission européenne et la Fédération de Russie en 2007. La Russie est alors le premier pays en volumes de visas Schengen demandés et délivrés. Cet accord prévoit la diminution des frais de visa de 60 à 35 euros, ainsi que l'exonération des frais et la généralisation des visas à entrées multiples aux catégories de demandeur·ses suivantes : les parents proches de citoyen·nes de l'Union, les membres de délégation officielle, les hommes et femmes

¹ Ce tableau est extrait d'un chapitre d'ouvrage collectif co-écrit par Florian Trauner et Mathias Czaika (2017, 144). Depuis la réalisation de ce tableau, l'accord de facilitation avec la Biélorussie a été signé en juin 2020 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

d'affaires, les personnes participant à des activités sportives, culturelles et artistiques, les journalistes et les participant·es à des programmes d'échanges officiels organisés par des villes jumelées. Pour reprendre l'analyse de Julien Jeandesboz (2011), l'accord de facilitation est un mécanisme à la fois symbolique et censitaire qui cible des catégories de personnes qui, compte tenu de leur profil socio-économique, n'éprouvaient généralement pas de difficulté à obtenir les visas.

L'Arménie (depuis 2013), l'Azerbaïdjan (depuis 2014) et la Biélorussie (depuis 2021) bénéficient de facilitations similaires. Des accords de facilitation puis de libéralisation de visas ont également été conclus entre l'Union européenne et les pays des Balkans Occidentaux (incluant la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro, et la Serbie), ainsi qu'avec la Géorgie et l'Ukraine (les dates de signature sont indiquées sur le tableau 4.1 ci-dessus). Après avoir bénéficié dans un premier temps d'accords de facilitations signés avec l'UE, ces pays tiers sont désormais exemptés de visa court séjour pour se rendre sur le territoire européen. Ces libéralisations, négociées dans une optique de rapprochement politique, se font au détriment des considérations migratoires des États membres. Par exemple, les gouvernements européens déplorent l'augmentation de la demande d'asile des ressortissant·es albanais·es, identifiée comme une conséquence directe de la suppression de l'obligation de visa. Au sein du groupe de travail Visa à Bruxelles, ils mobilisent cette expérience pour freiner un accord de facilitation avec le Kosovo, seul pays de la région des Balkans à être soumis au régime « standard » d'obligation de visa :

Il y a un *clash* avec la Commission. Le groupe Visa du Conseil a fait savoir ses préoccupations en matière de contrôle des individus. Par exemple, l'ouverture des négociations avec le Kosovo en 2012, c'était purement politique, pour rapprocher le Kosovo de l'UE et l'éloigner de la Russie, mais il y a de grosses limites techniques, comme avec l'Albanie. Depuis qu'il n'y a plus de visa, c'est la troisième nationalité à demander l'asile en France.¹

Selon Nicolas D., conseiller politique sur les questions migratoires à la représentation permanente de la France auprès de l'UE, cette inquiétude vaut également pour le cas de la Géorgie :

On a peur que ça dérape aussi avec la Géorgie, qui pose un vrai problème d'afflux massif de demandeurs d'asile en France.²

L'Albanie, depuis 2016 et la Géorgie depuis 2018, figurent en effet chaque année dans les premières nationalités à demander l'asile en France. Dans l'année qui a suivi l'exemption de visa Schengen pour les pays des Balkans occidentaux, les demandes d'asile de ressortissant·es de Serbie ont augmenté de 76%, et celles de Macédoine ont été multipliées par sept (Czaika

¹ Entretien avec Delphine C., op cit.

² Entretien avec Nicolas D., Conseiller politique à la Représentation Permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 27 mars 20XX.

et Trauner 2017). Le Conseil a alors fait adopter un mécanisme de suspension de l'exemption, permettant le rétablissement de l'obligation de visa¹. Celui-ci n'a néanmoins jamais été activé, les gouvernements des pays des Balkans ayant entretemps introduit des contrôles de sortie du territoire plus stricts et plus profilés, ciblant particulièrement la minorité Rom (Trauner et Neelsen 2017).

Pour éviter que la facilitation ou la libéralisation ne se fassent aux dépens des objectifs de lutte contre l'immigration, la Commission recourt de plus en plus fréquemment à une approche dite de couplage d'accords de facilitation et de réadmission. Un accord de réadmission permet de contraindre un pays à reprendre ses ressortissant·es, ou des ressortissant·es de pays tiers ayant transité sur son territoire avant de rejoindre l'UE, en séjour irrégulier sur le territoire de l'UE. Systématisée depuis la fin des années 2000, cette nouvelle norme « facilitation/réadmission » s'inscrit dans une logique de diplomatie migratoire (voir sous-section 1.3.2). La réforme du Code Visa, adoptée en 2019, actualise ce couplage. La facilitation de la délivrance de visas ne dépend plus uniquement d'accords négociés par la Commission, mais des mécanismes activés par le Conseil. Le nouveau texte prévoit en effet d'évaluer la coopération des pays tiers en matière de réadmission, et d'accorder des facilitations de visa aux plus coopératifs. À l'inverse, les pays récalcitrants s'exposent à des sanctions temporaires². L'origine de ce mécanisme est un outil informel, appliqué par le Conseil au cas du Bangladesh en 2017 :

Le Bangladesh ne faisait aucun effort pour avancer les négociations en vue de la signature d'un accord de réadmission alors que ce pays était le principal pourvoyeur de personnes en situation irrégulière. La Commission n'a eu qu'à les prévenir que le Conseil avait adopté à l'unanimité une décision de sanction, pour qu'en deux semaines, le Bangladesh signe l'accord.³

Bien que ce mécanisme n'ait jamais été mis en œuvre, la simple menace de son utilisation a suffi à contraindre le Bangladesh à coopérer en matière de réadmission. Cette approche a été intégrée au nouveau Code Visa et, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, complétée par un volet incitatif. Le texte comprend donc un mécanisme de sanctions graduelles (augmentation des frais de visa de 80 à 160 euros pour les diplomates, puis pour l'ensemble de la population) et un mécanisme de facilitation incluant la réduction des frais de visa de 80 à 60 euros, la réduction du délai de traitement et l'allongement de la durée de validité des visas à entrées multiples.

Le contexte de pandémie globale suivant immédiatement l'entrée en vigueur du nouveau Code Visa, mettant à l'arrêt la circulation internationale des personnes et la

¹ Source : entretien avec Nicolas D., op. cit.

² Règlement (CE) 810/2009 (Code des visas), version consolidée du 2 février 2020, article 25 bis.

³ Entretien avec Nicolas D., op. cit.

délivrance des visas, ne permet pas de voir les effets de cette mesure. Néanmoins, plusieurs acteurs de la politique des visas expriment leurs réticences à utiliser aussi bien le volet incitatif que le volet répressif de ce nouveau mécanisme. « Les Français, juste pour les mentionner eux, ont clairement dit au Parlement qu'ils n'allaient jamais activer la procédure de sanction dans les pays où ils ont des intérêts »¹, idem pour « l'Espagne et l'Italie [qui] ont peur de froisser leurs anciennes colonies »². Malgré les incertitudes sur sa mise en œuvre, l'adoption de ce mécanisme confirme le glissement de la facilitation de visas d'une logique de diplomatie de voisinage vers une logique de diplomatie migratoire : cet outil n'est plus au service du rapprochement politique, mais de la lutte contre l'immigration irrégulière. Ce mécanisme renforce ainsi l'idée que la mobilité facilitée n'est pas privilégiée, mais conditionnée.

Conclusion du chapitre 4

En questionnant l'élaboration et les modulations de la liste des nationalités soumises à l'obligation de visa Schengen, ce chapitre avait pour objectif de montrer que les clivages intergouvernemental *vs.* supranational et sécuritaire *vs.* libéral façonnent une hiérarchisation de l'accès à la mobilité. Cette hiérarchisation ressort très bien de la carte 4.1, qui permet de visualiser quelles nationalités sont exemptées de visa Schengen, lesquelles y sont soumises, celles qui bénéficient de facilitations et, à l'inverse, celles dont la mobilité est encore plus entravée par les dispositifs tels que le VTA ou la procédure de consultation préalable. Cette carte montre que la division globale de la mobilité n'existe pas qu'entre nationalités devant demander un visa et celles qui peuvent voyager librement, mais qu'elle existe également entre pays pourtant soumis à la même obligation de visa.

Tout d'abord, le premier clivage intergouvernemental *vs.* supranational fournit une grille analytique pertinente de ce régime de visa à plusieurs vitesses. Les négociations menant à l'élaboration, à la révision et aux modulations de la liste négative permettent de souligner la prédominance, une fois encore, des intérêts nationaux. Cette prédominance se lit par exemple dans l'activisme des députés espagnols conduisant à l'exemption du Pérou et de la Colombie. La résistance des gouvernements à l'harmonisation de la politique des visas se traduit par ailleurs par le maintien de listes nationales en plus de la liste commune, dans le cas du VTA comme de la procédure de consultation préalable. Les États conservent un certain contrôle sur les frontières en élaborant leurs propres listes de nationalités ciblées comme risquées. Cette résistance au supranational s'illustre enfin dans le récent gain de

¹ Entretien avec Kirsten T., Haute fonctionnaire en poste à l'unité visa de la Commission européenne (DG Migration et Affaires Intérieures), Bruxelles, 18 avril 20XX.

² Entretien avec Nicolas D., *op. cit.*

compétence du Conseil en matière de facilitation de la délivrance de visas, domaine jusqu'alors réservé à la Commission.

Ensuite, le second clivage sécuritaire *vs.* libéral est particulièrement révélateur des modulations de l'obligation de visa. À l'intérieur de la liste négative, le contrôle de certaines nationalités est renforcé à l'aide de dispositifs sécuritaires comme le VTA et la procédure de consultation. Toutefois, cette sécurisation accrue coexiste avec des modulations qui visent, au cas par cas, à aménager les intérêts diplomatiques ou commerciaux des États membres, qui adoptent alors des positions plus libérales.

Ces observations permettent d'affirmer que le régime de visa est façonné par l'enchevêtrement d'intérêts sécuritaires, économiques, touristiques et diplomatiques, avant tout portés par les gouvernements nationaux. Cette superposition produit une multiplicité de lignes de démarcation entre les pays tiers soumis à l'obligation de visa Schengen. Les pays arabo-musulmans et les anciennes colonies des États membres apparaissent comme les pays dont les citoyen·nes sont les plus immobilisé·es, visé·es à la fois par l'obligation de visa Schengen et de visa de transit aéroportuaire, et surveillé·es dans le cadre de la procédure de consultation. Cette distribution aléatoire et à plusieurs vitesses de la mobilité fait également exister des exceptions à l'(im)mobilité, comme dans les cas du Togo, qui se voit accorder une certaine souplesse pour favoriser la rentabilité d'une ligne aérienne, du Vietnam, privé d'un dispositif d'attractivité français pour ne pas froisser la politique migratoire d'un autre État membre, ou encore du Kosovo, exclu du régime de facilitation de la délivrance de visas sous la pression du Conseil.

Pour conclure, le régime de visa Schengen est donc doublement à la carte. D'un côté, les États membres s'aménagent des marges de manœuvre importantes malgré l'harmonisation. De l'autre, chaque nationalité soumise à l'obligation de visa uniforme voit son accès à la mobilité *modulé* par un ensemble de dispositifs. Ce constat renforce ainsi l'intérêt d'étudier des « couples migratoires » pour analyser finement les fonctions de régulation du visa Schengen, comme je le fais à partir de la prochaine partie avec la comparaison de la délivrance des visas par la France en Chine et en Algérie.

Bilan de la deuxième partie

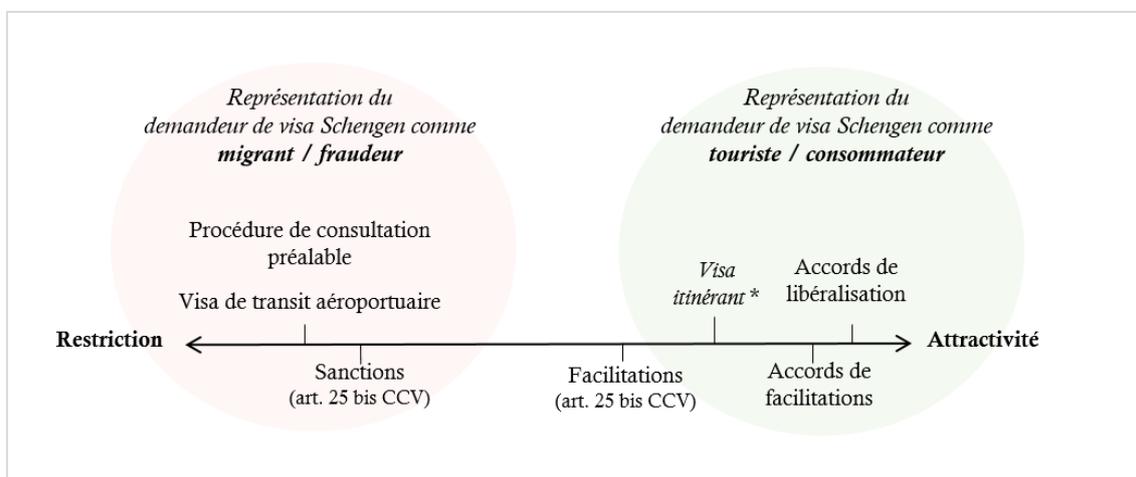
Pour conclure cette deuxième partie, le niveau communautaire est bien le lieu d'affrontements entre acteurs et cadrages, façonnant une distribution contingente de la mobilité. En effet, cette partie met en évidence que le cadre légal du visa Schengen, négocié par les acteurs décisionnels européens, renferme déjà une conception de la mobilité à deux vitesses. En d'autres mots, la distribution inégalitaire de la mobilité n'est pas qu'un effet de la délivrance : elle précède la mise en œuvre et se repère dès la conception de l'instrument du visa. Ce résultat fort de la deuxième partie vient ainsi confirmer les propositions théoriques de l'instrumentation, selon lesquelles les luttes définitionnelles autour d'un instrument tendent à en faire un instrument de compromis, embarquant plusieurs rationalités, parfois contradictoires. Les approches sociologiques de l'intégration européenne en matière d'immigration m'ont permis de tracer ces luttes définitionnelles, à l'aide des clivages intergouvernemental vs. supranational et sécuritaire vs. libéral, et d'en expliquer les effets sur les négociations du Code Visa et de la liste négative.

Le chapitre 3, consacré à la genèse de la politique de visa commune puis à ses différentes tentatives de réformes, souligne tout d'abord la reproduction de mesures opaques et restrictives, existant dans les politiques nationales des parties contractantes, au niveau européen. Ces mesures sont négociées par un petit groupe de fonctionnaires de manière informelle, selon une logique de « club ». Ce chapitre montre ensuite la remise en question non seulement du mode décisionnel, mais aussi de l'orientation sécuritaire, de la politique de visa commune négociée par les membres du « club » Schengen. La communautarisation fait intervenir davantage d'acteurs, dont les institutions supranationales, qui tentent de négocier des aménagements plus favorables à la mobilité au sein du régime sécuritaire. De prime abord, on peut conclure à un échec de ces tentatives. Cependant, dans le chapitre 4, l'analyse en détail des différents dispositifs qui composent le régime de visa Schengen, permet davantage de saisir la modulation de l'accès à la mobilité. Au-delà de l'obligation de visa uniforme, l'accès au territoire européen est (dé)régulé par un ensemble de mesures et de procédures qui constituent un continuum allant de la restriction à l'attractivité.

Ce continuum est représenté à l'aide de la figure II.1 ci-dessous. Sur ce continuum, je propose de placer les différentes figures de l'(in)désirabilité mobilisées par les acteurs décisionnels pour justifier la sélection et l'utilisation de certains dispositifs. À l'extrémité négative du continuum, on retrouve les « *persona non grata* », nationalités ciblées par les obligations de visa de transit aéroportuaire et les procédures de consultation préalable. À l'extrémité positive, je situe les demandeur·ses de visa au contraire associé·es aux figures

positives du touriste et de consommation, ciblées par des mesures telles que l'exemption de visa ou le visa itinérant (en vain).

Figure II.1 Représentation du continuum restrictif/attractif du régime de visa Schengen



Ainsi, la politique européenne de visa est doublement à la carte : la prédominance de logiques nationales coexiste avec la multiplicité de statuts particuliers, formels et informels, s'appliquant aux pays tiers. Pour démêler ces particularités, la thèse se consacre à partir du prochain chapitre à la comparaison du déploiement de la politique de visa Schengen par un État membre, la France, envers deux pays tiers, l'Algérie et la Chine, situés aux deux extrémités du continuum restriction/attractivité.

* Le visa itinérant n'a finalement pas été adopté. Toutefois, j'ai trouvé pertinent de le faire figurer à titre hypothétique sur cette représentation du *continuum* restriction / attraction façonné par les différents dispositifs internes au régime de visa Schengen.

PARTIE III. LE NIVEAU POLITICO-DIPLOMATIQUE : LES VISAS, UNE AFFAIRE D'ÉTATS

Introduction de la troisième partie

Cette troisième partie de la thèse analyse le niveau politico-diplomatique de (re)définition des fonctions régulatrices de l'instrument du visa. Il s'agit du premier niveau de comparaison de la délivrance des visas par la France en Algérie et en Chine¹. En effet, la partie précédente sur le niveau communautaire a abordé la conception du régime de visa Schengen dans sa globalité. Cela a permis de caractériser cette politique comme un régime doublement à la carte, où l'accès à la mobilité dépend non seulement de l'État membre qui délivre, mais aussi du pays tiers ciblé par l'obligation de visa Schengen. Ce résultat d'une mobilité modulée au cas par cas confirme la pertinence d'étudier des « couples migratoires » pour comprendre comment les fonctions du visa Schengen sont renégociées au sein de chaque relation bilatérale entre un État membre et un pays tiers.

Comme expliqué dans le chapitre 2 (voir sous-section 2.2.1), le choix de se concentrer sur la France se justifie par son rang de premier État membre en nombre de visas délivrés, avec près de 20%² du total de visas Schengen octroyés chaque année à l'échelle du globe. Cette part de visas délivrés s'élève à 76% en Algérie et à 23% en Chine³. La sélection de l'Algérie et la Chine se fonde sur deux indicateurs : les volumes de visa délivrés, qui sont du même ordre de grandeur, et les taux de refus, dont l'écart est cette fois-ci beaucoup plus marquant. La part de visas rejetée est négligeable pour la Chine (3%), mais considérable pour l'Algérie, où près d'une demande de visa Schengen sur deux se solde par un refus (45%)⁴. L'analyse du niveau politico-diplomatique, dans cette partie, a pour objectif d'expliquer les raisons de cet écart en étudiant à la fois le rapport bilatéral entre la France et l'Algérie d'une part et la France et la Chine d'autre part, et le cadrage des mobilités en provenance de ces deux pays par les acteurs politiques français.

¹ L'utilisation du visa sera ensuite comparée en Algérie et en Chine au niveau bureaucratique (partie IV) puis au niveau du public (partie V).

² Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Pour comprendre comment l'utilisation restrictive du visa en Algérie et l'utilisation à l'inverse permissive en Chine dépendent de la politique internationale *et* de la politique nationale, je mobilise les concepts de diplomatie migratoire et d'équation politico-diplomatique, présentés dans le chapitre théorique (voir sous-section 2.1.2, deuxième point « *Le niveau politico-diplomatique* »). Le concept de diplomatie migratoire permet d'analyser la régulation des migrations comme un enjeu à part entière des relations bilatérales ou multilatérales. Autrement dit, ce concept m'est utile pour concevoir le visa Schengen et, sur le long-terme historique, tout instrument de régulation des mobilités, comme traceur du rapport diplomatique entre la France et l'Algérie et entre la France et la Chine. Pour spécifier quels intérêts nationaux sont développés dans la gestion des mobilités en provenance de l'un ou de l'autre pays, j'emprunte à Sylvain Laurens (2008a) son concept d'équation politico-diplomatique. Selon le socio-historien, les priorités associées aux politiques migratoires dépendent des aléas de la relation bilatérale, mais sont également un résultat du ou des cadrages du problème migratoire effectués par les différentes élites ministérielles. Ce concept invite donc à examiner attentivement les rôles des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères dans le cadrage du visa, dont ils se partagent – et se disputent – la compétence. Dans chaque « couple migratoire », l'articulation entre la diplomatie migratoire (sur le plan international) et le cadrage des mobilités (sur le plan national) forment une équation politico-diplomatique, qui définit une logique de délivrance des visas dans le pays « émetteur » des flux par le pays « récepteur ».

Ainsi, dans cette partie, je compare l'évolution des équations politico-diplomatiques pour comprendre pourquoi le visa Schengen suit une logique de restriction migratoire en Algérie et d'attractivité touristique en Chine. Une telle approche nécessite d'adopter une perspective historique. D'un point de vue méthodologique, je m'appuie dans cette partie sur la littérature secondaire consacrée à l'histoire de la régulation des mobilités algériennes et chinoises. Ces sources me permettent de reconstituer pour chaque cas de manière imbriquée l'histoire des relations diplomatiques et l'évolution du cadrage de la question migratoire. Cette recontextualisation historique, qui débute à la fin du XIX^{ème} siècle, implique de traiter des périodes antérieures à l'existence du visa Schengen. Elle souligne les ruptures et les continuités entre les usages contemporains du visa, et les dispositifs et approches de régulation migratoire du passé. Pour la période plus récente (à partir des années 1980), je développe mes propres sources et analyses, tirées des entretiens avec les acteurs du niveau politico-diplomatique, de l'analyse documentaire et de la reconstitution des statistiques de délivrance.

Deux chapitres, dédiés à l'étude du niveau politico-diplomatique pour chaque cas, composent cette troisième partie. Le chapitre 5 « *Algérie-France : de la relation coloniale à la*

relation bilatérale, les visas de la discorde » s'intéresse aux continuités de la régulation et des restrictions des mobilités algériennes en France entre la colonisation et l'utilisation contemporaine du visa. Les visas sont délivrés selon une « politique du robinet », qui consiste à alterner périodes de verrouillage et d'ouverture de l'accès à la mobilité. Sur le plan bilatéral, ces séquences de verrouillage et d'ouverture dépendent de la fluidité de la relation franco-algérienne. Sur le plan national français, les mobilités en provenance de l'ex-colonie sont cadrées comme un problème d'immigration irrégulière que le visa doit servir à réguler. Ce cadrage reflète les préoccupations du ministère de l'Intérieur, tournées vers la réduction des chiffres de l'immigration. Le chapitre 6 « *De la figure du sans-papier à celle du touriste dépensier : le visa entre blocage et ciblage des mobilités chinoises* » revient sur les à-coups de la régulation des mobilités chinoises à destination de l'Europe. Historiquement, celles-ci sont bloquées par le régime chinois lui-même, dans une perspective de contrôle social et politique de sa population, et cadrées comme un problème de clandestinité par les autorités françaises et européennes. Au début du XXI^{ème} siècle, l'ouverture de la société chinoise et l'émergence d'une classe moyenne qui voyage à l'étranger conduisent à placer le visa Schengen au service d'une logique de diplomatie économique, tournée vers l'attractivité des touristes chinois-es sur le territoire français. Sur le plan national, cette « politique du chiffre » est mise à l'agenda par le ministère des Affaires étrangères, qui récupère des fonctions importantes en matière de tourisme à partir de 2012 et concurrence la logique « Intérieur » du visa comme instrument de restriction migratoire.

Chapitre 5. Algérie-France : de la relation coloniale à la relation bilatérale, les visas de la discorde

« Il y a des moments où on accorde des visas avec facilité, et d'autres où ils sont d'emblée refusés à cause des relations politiques entre la France et l'Algérie, qui sont... disons alambiquées »¹. Ces propos, tenus par Karim R., un photographe qui vit à Alger, reflètent l'idée, souvent évoquée lors d'entretiens et de rencontres au cours de l'enquête, que l'obtention du visa dépendrait des aléas des relations entre les gouvernements français et algérien. Karim R. a déjà essuyé plusieurs refus de visa, comme une proportion importante de demandeur·ses de visa de nationalité algérienne. Sur ces quinze dernières années, le taux moyen de refus des demandes de visas Schengen en Algérie est de 30%, alors qu'il est de 10% dans le reste du monde. En 1998, une délégation de député·es français·es en mission en Algérie rapportait déjà « des difficultés persistantes à obtenir un visa »² et des refus « kafkaïens »³. Depuis son introduction par les autorités françaises en 1986, le visa est un sujet sensible entre l'Algérie et la France, qui reste le premier pays de destination des mobilités algériennes.

Dans ce chapitre, je procède à l'analyse de l'équation politico-diplomatique qui caractérise la délivrance des visas Schengen en Algérie. En retraçant l'histoire du rapport colonial puis bilatéral entre la France et l'Algérie, je montre que la mobilité est un paramètre crucial et conflictuel de cette relation. Dans l'ensemble, j'explique que la délivrance restrictive des visas Schengen en Algérie s'inscrit à la fois dans le rapport postcolonial entre les deux pays et dans une politique française de réduction des chiffres de l'immigration irrégulière. De la colonisation à nos jours, j'identifie une continuité du cadrage des mobilités algériennes comme un problème d'immigration indésirable. Leurs conditions de circulation sont historiquement verrouillées, même si lors des périodes de rapprochement diplomatique entre la France et l'Algérie, permises par des évolutions internes propres à chaque État, certaines souplesses sont accordées.

Ce chapitre se scinde en deux grandes sections, qui s'enchaînent selon un ordre chronologique. Dans la première section, je m'appuie sur la littérature consacrée aux périodes de colonisation puis de décolonisation pour restituer la logique historique d'empilement des dispositifs de blocage des mobilités algériennes, dont l'introduction du visa

¹ Entretien avec Karim R., photographe, Alger, 11 novembre 20XX.

² Assemblée nationale, 1998, Rapport d'information no.1141 sur une mission effectuée en Algérie, par François Loncle (PS) au nom de la Commission des affaires étrangères, p.25.

³ Ibid, p.27.

obligatoire en 1986 est le dernier ersatz (5.1). J'explique comment cet empilement s'inscrit successivement dans un rapport colonial, puis dans un rapport interétatique à la décolonisation, puis enfin comment le contexte de construction européenne entraîne l'imposition du visa pour les ressortissant·es algérien·nes. À partir de 1986, j'analyse les statistiques et pratiques de délivrance des visas afin de mettre en évidence l'institutionnalisation d'une « politique du robinet » (5.2). Celle-ci repose sur l'alternance de séquences de verrouillage et d'ouverture de la délivrance en fonction du contexte politique algérien, du contexte politique français et des relations franco-algériennes. Ce verrouillage coexiste avec ce que je caractérise comme une « diplomatie du geste », qui consiste à annoncer des assouplissements ponctuels en matière de visas, destinés à la population algérienne.

5.1 L'empilement des obstacles aux mobilités (post)-coloniales (1830-1986)

Dans un premier temps, je procède à une mise en perspective historique des liens entre immigration et colonisation (Sayad 1977; Chachoua 2012) afin de rappeler « l'histoire des constructions administratives imposées aux personnes » (Bordigoni 2012, 372) dans laquelle le visa s'inscrit. En effet, la période coloniale correspond à un cadrage de la mobilité des Algérien·nes en métropole comme indésirable et à l'empilement (Clochard et Lemoux 2017) de plusieurs dispositifs administratifs et statuts juridiques visant à la limiter (5.1.1). À la décolonisation, les relations franco-algériennes évoluent vers une logique interétatique, dont la mobilité se retrouve être un enjeu fondateur (5.1.2). Dans le sillage de la décolonisation, s'instaure une diplomatie migratoire entre la France et l'Algérie nouvellement indépendante, visant à encadrer la circulation entre les deux pays. Mais dès les années 1970-1980, le durcissement des relations franco-algériennes, la conversion des élites françaises à l'idéal de maîtrise des flux et le processus de construction européenne d'un espace de libre circulation coïncident et conduisent au délaissement de la diplomatie migratoire au profit de l'imposition, unilatérale, du visa obligatoire en 1986 (5.1.3). L'encadré chronologique 5.1 ci-dessous reprend l'empilement des principales décisions qui encadrent les mobilités algériennes, du début de la période d'occupation coloniale au début du XIX^{ème} siècle à l'introduction du visa obligatoire en 1986.

Encadré 5.1. Chronologie sélective de l'encadrement de la circulation des Algérien·nes en France (1830-1986)

- 1830 : Début de l'occupation coloniale de l'Algérie par la France.
- 1833 : Passeport obligatoire pour tous les voyages entre l'Algérie et la France (obligation supprimée pour les citoyen·nes français·es à partir de 1854).
- 1874 : Introduction d'une autorisation spéciale de sortie et d'un dépôt de caution pour tout déplacement en métropole.
- 1881 : Loi instaurant le Code de l'Indigénat.
- 1914 : Suppression de l'autorisation spéciale de sortie.
- 1924 : Introduction de l'obligation de présenter un certificat d'hébergement, un extrait de casier judiciaire, un certificat médical et un pécule de 150 francs pour tout déplacement en métropole.
- 1936 : Suppression des restrictions de voyages par le gouvernement du Front Populaire.
- 1944 : Abolition du Code de l'Indigénat.
- 1947 : Nouveau statut de l'Algérie française et création du statut de Français Musulmans d'Algérie, assorti d'une libre circulation entre les départements algériens et la métropole.
- 1954 : Début de la guerre d'indépendance algérienne. Réintroduction de l'obligation de présenter un permis de voyage et une carte nationale d'identité pour tout déplacement en métropole.
- 1962 : Signature des accords d'Évian et proclamation de l'indépendance de l'Algérie. Les accords d'Évian prévoient une libre circulation des ressortissant·es algérien·nes en France (sur présentation d'une carte nationale d'identité).
- 1964 : Signature des accords Nekkache-Grandval, qui fixent un contingent de « travailleurs invités » et les conditions de leur sélection par les autorités algériennes. Les accords introduisent également l'obligation pour les voyageur·ses algérien·nes à destination de la France de présenter un billet retour et un pécule de 200 francs, en plus de la carte d'identité.
- 1968 : Signature de l'accord franco-algérien sur les migrations, qui réduit le contingent d'émigration à 35 000 travailleurs et introduit l'obligation de disposer d'une carte de séjour délivrée et renouvelée tous les cinq ans par les préfectures françaises. L'accord introduit également l'obligation pour les voyageur·ses algérien·nes à destination de la France de présenter un passeport (et plus une simple carte d'identité).
- 1972 : Adoption des circulaires Marcellin-Fontanet limitent les régularisations de travailleurs algériens émigrés en France.
- 1973 : Le Président algérien Houari Boumediene stoppe l'émigration de travail en France.
- 1974 : Le gouvernement français adopte le principe de fermeture des frontières, qui met fin à l'immigration de travailleurs.
- 1982 : Adoption par décret de l'obligation de présenter un certificat d'hébergement pour tout étranger qui voyage en France.
- 1983 : Introduction par lettres diplomatiques du diptyque pour les voyageur·ses en provenance d'Algérie, du Maroc et de Tunisie (carte à deux volets à remettre à l'arrivée et au départ du territoire français).
- 1985 : Signature de l'accord de Schengen entre la France, l'Allemagne et les pays du Benelux. L'accord prévoit la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la coordination des contrôles aux frontières extérieures communes.
- 1986 : À la suite des attentats de Paris, introduction du visa obligatoire pour toutes les nationalités étrangères hors Europe qui se rendent en France (remplacé par le visa Schengen à partir de 1995).

5.1.1 Des mobilités coloniales sous surveillance (1830-1962)

Du 5 juillet 1830, à la capitulation d'Alger face aux troupes de l'armée française, au 5 juillet 1962, date de la proclamation d'indépendance, l'Algérie est une colonie française. La période de l'Algérie coloniale « reste souvent mal connue des non spécialistes, en France comme en Algérie, alors que sa connaissance est essentielle pour mieux comprendre la situation actuelle dans les deux pays, ainsi que leurs relations depuis l'indépendance de 1962 » (Bouchene et al. 2014, 8). En mobilisant des travaux et des sources historiques, j'explique que l'ordre colonial, fondé sur l'occupation des terres, une colonie de peuplement et le Code de l'Indigénat¹, était aussi caractérisé par des restrictions à la circulation. Ces restrictions, détaillées et contextualisées dans cette section, remplissaient une double fonction : exercer une domination administrative sur la catégorie coloniale des « indigènes » en Algérie et limiter la taille de la population algérienne immigrée en métropole.

Si les Européen·nes d'Algérie bénéficient d'une relative libre circulation entre les deux rives, les déplacements des Algérien·nes sont quant à eux beaucoup plus contrôlés, voire entravés. En juin 1833, un premier arrêté rend la possession d'un passeport obligatoire pour tous les voyages entre l'Algérie et la France (voir encadré chronologique 5.1 ci-dessus). À partir de 1854, cette obligation est supprimée pour les citoyen·nes français·es et ne vaut plus que pour les Algérien·nes. Dès 1874, tout départ est conditionné à la délivrance d'une « autorisation spéciale de sortie » par l'administration coloniale, et au dépôt d'une caution destinée à couvrir des frais de rapatriement (Clochard et Lemoux 2017; Blanchard 2018). L'autorisation de sortie du territoire est supprimée en 1914, afin de faciliter la venue de travailleurs et de soldats algériens pour participer à l'effort de guerre. Près de 170 000 combattants algériens sont mobilisés et un grand nombre ne retourne pas immédiatement en Algérie. Lors du recensement de 1912, on compte entre 4000 et 5000 travailleur·ses algérien·nes, vivant à Marseille, Paris et dans le nord de la France. En 1918, ils·elles sont près de 60 000 (Blanchard 2018). L'entre-deux-guerres marque ce qu'Abdelmalek Sayad (1977) appelle « le premier âge de l'émigration algérienne », un fait social qui concerne près d'un jeune Algérien sur cinq (500 000 hommes en tout sur la période 1918-1945), majoritairement originaires de régions rurales déstructurées par la colonisation, qui viennent travailler sur des périodes de quelques mois puis retournent en Algérie.

¹ Ici, quelques précisions s'imposent sur la condition juridique et politique de « l'indigénat » pendant la colonisation de l'Algérie. Le statut d'« indigène » en Algérie coloniale reste indéterminé de 1830 jusqu'au Sénatus Consulte du 14 Juillet 1865. Valable dans tout l'Empire, celui-ci précise que les colonisé·es ont la nationalité française, mais pas les droits qui s'y rapportent : ils·elles sont des « sujets non-citoyen·nes », soumis·es au code de l'indigénat et non au code civil (Blevis 2014). D'abord existant sous la forme d'instructions décidées par le Général Bugeaud en 1844, le Code de l'Indigénat prévoit des sanctions sans forme de procès équitable pour un ensemble d'infractions. Véritable pouvoir disciplinaire, il fait l'objet d'une loi en 1881 qui sera renouvelée jusqu'en 1927 et définitivement abolie en 1944 (Thénault 2014).

Ce premier âge de l'émigration correspond également à la montée en puissance d'une rhétorique de l'indésirabilité : les années 1920 sont marquées par la politisation de la présence d'étranger·es sur le territoire français (voir sous-section 1.2.1 de cette thèse). Ce contexte se traduit par un retour des restrictions aux mobilités algériennes à partir de 1924 : pour se rendre en métropole, les « indigènes » doivent détenir un certificat d'hébergement délivré par le ministère du Travail, un extrait de casier judiciaire vierge, un pécule de 150 francs et un certificat médical. Risques social, sécuritaire et sanitaire définissent les contours de l'indésirabilité. Un nouveau service des affaires indigènes nord-africaines est créé à la Préfecture de police de Paris, avec pour but de fichier tous·tes les émigré·es d'Afrique du Nord, surtout ceux·celles qui ont des activités politiques indépendantistes (Blanchard 2018; Rosenberg 2006). L'hôpital franco-musulman de Bobigny est en outre inauguré en 1935, dans l'optique de contenir une population considérée comme une menace pour la santé publique (Kukawka 2006; Grandmaison 2008). Lorsque le Front Populaire¹ arrive au pouvoir en 1936, il supprime les restrictions de voyage et porte un projet d'extension de la citoyenneté à un petit contingent d'Algérien·nes, le projet Blum-Violette, qui sera finalement rejeté par le Sénat en 1938 (Blevis 2014).

À la fin de la Seconde Guerre Mondiale le statut d'« indigène » est définitivement abandonné. Le nouveau statut de 1947 fait de l'Algérie un groupement de trois départements français où s'applique le droit du sol, crée une Assemblée algérienne et consacre le statut de « Français Musulmans d'Algérie », qui garantit les droits civiques et l'égal accès aux fonctions publiques. Ce nouveau statut s'accompagne par ailleurs d'une relative liberté de circulation : il rend possible le « deuxième âge de l'émigration algérienne »² (Sayad 1977). À la différence du premier âge, qui se caractérise par des migrations temporaires de jeunes travailleurs agricoles, le deuxième âge est marqué par une émigration plus permanente d'ouvriers. Mais le déclenchement de la guerre d'Algérie en 1954 entraîne la réactivation d'une logique de restriction et de surveillance des déplacements : les « Français Musulmans d'Algérie » qui veulent se rendre en métropole doivent de nouveau présenter un permis de voyage, ainsi qu'une carte nationale d'identité (Grandmaison 2008)

La période coloniale se caractérise donc par une relation de domination politique et administrative des autorités françaises sur la population algérienne. Asymétrique par

¹ Le Front Populaire désigne une coalition des trois principaux partis de gauche française à l'entre-deux-guerres (socialistes, communistes et radicaux) qui a remporté les élections de mai 1936 et gouverné le pays jusqu'en avril 1938.

² Dans cette recherche, je mobilise Abdelmalek Sayad pour étayer certaines caractéristiques sociologiques des Algérien·nes exilé·es en France. Mais ne se concentrer que sur une face de la migration serait risquer de distordre sa pensée : pour Sayad, la migration est un « fait social total » dont les deux dimensions, émigration et immigration, sont unies par une relation dialectique (Sayad 1991). Ses travaux explorent ainsi le « paradoxe de l'altérité » qui fait la condition du migrant Algérien, entre la distanciation des liens sociaux dans la société d'origine et l'impossible intégration dans la société d'accueil.

définition, cette domination repose sur la privation de droits et de libertés, via le maintien dans un statut de sous-citoyenneté, ainsi que sur la répression arbitraire des Algérien·nes, au moyen de Code de l'Indigénat, qui n'est définitivement aboli qu'en 1944. C'est également pendant la période coloniale que débutent les migrations, au départ temporaires puis de plus en plus permanentes, de l'Algérie vers la France. Ces migrations sont associées à un risque social, sanitaire et politique pour la métropole, en particulier lors de la guerre d'indépendance, tout en servant de variables d'ajustement ouvrières et militaires pour participer aux efforts de guerre et de reconstruction. Les ancêtres du visa, passeports, autorisation de sortie, permis de voyage, attestations et autres dispositifs « empilés », pour reprendre l'expression d'Olivier Clochard et Julie Lemoux (2017), s'inscrivent dans cette double logique de domination coloniale et de surveillance des mobilités algériennes.

5.1.2 La libre circulation, une équation politico-diplomatique à la décolonisation (1962-1968)

En mars 1962, la signature des accords d'Évian souligne la fin de la guerre d'Algérie et met fin à 130 années de domination coloniale française. Après sept ans d'un conflit particulièrement meurtrier (entre 200 000 et 450 000 victimes selon les sources), l'Algérie accède à l'indépendance. Du lien de métropole à colonie, la relation entre la France et l'Algérie évolue vers une logique interétatique. Ce nouveau rapport diplomatique « saisit les flux de personnes de part et d'autre de la Méditerranée » (Laurens 2009, 71). En effet, la mobilité se retrouve être un enjeu fondateur de cette nouvelle relation postcoloniale, qui modifie le rapport de domination à défaut de le supprimer. La circulation entre les deux pays est régulée non plus au gré des décisions des seules autorités françaises, mais des négociations entre les deux gouvernements. On repère, à cette période, les marqueurs de la diplomatie migratoire : la libre circulation fait l'objet d'un contentieux entre la France et l'Algérie, poussant les gouvernements à utiliser des instruments diplomatiques, en l'occurrence des accords bilatéraux, pour résoudre ce différend.

Lors des discussions qui précèdent la signature des accords d'Évian, la délégation française cherche à préserver trois intérêts principaux en Algérie : les ressources pétrolières, l'accès au Sahara en vue d'y réaliser des essais nucléaires et la communauté euro péenne des « Pieds-Noirs » qui vivent en Algérie. En effet, près d'un million de Français·es vivent à l'époque sur le territoire algérien. Les négociateurs obtiennent un maintien de cette « minorité européenne » en Algérie, qui pourra accéder à la citoyenneté algérienne et au droit de vote au bout de trois ans, en échange de droits de circulation octroyés aux 200 000 immigré·es algérien·nes qui résident en France (Laurens 2008a). Une carte nationale d'identité suffit alors pour voyager entre la France et l'Algérie (Souiah 2013). En ce sens, les citoyen·nes algérien·nes bénéficient d'un régime d'exception par rapport aux ordonnances

de 1945, qui encadrent l'entrée et le séjour de tous·tes les étranger·es, qui doivent présenter un passeport à leur arrivée en France ainsi que dans la plupart des cas, un visa délivré dans le pays de départ. La mobilité est donc utilisée comme levier diplomatique pour garantir la présence de la communauté européenne et *in fine*, l'influence française sur la politique algérienne.

Toutefois, la quasi-totalité de « Pieds-Noirs » quittent l'Algérie dans la précipitation, craignant l'insécurité (Moumen 2010). Entre avril et juillet 1962, plus de 800 000 personnes débarquent dans les ports français. Ce retour massif et brutal n'avait pas été anticipé par le gouvernement français, en particulier le Quai d'Orsay, qui considère alors que la réciprocité des accords d'Évian n'est plus respectée. La libre circulation des « travailleurs algériens » est alors remise en question. Leur sort s'insère cependant dans une équation politico-diplomatique particulièrement complexe. En France, le gouvernement se divise sur plusieurs visions du problème. Le ministère du Travail et des Affaires sociales insiste sur le besoin de main d'œuvre bon marché pour participer à la reconstruction économique après-guerre, le ministère de l'Intérieur fait remonter des problèmes de troubles à l'ordre public provoqués par l'immigration algérienne, tandis que le Quai d'Orsay privilégie un dialogue bilatéral pour préserver les autres intérêts diplomatiques encore en jeu (Laurens 2008a).

Le différend migratoire fait l'objet d'une première négociation bilatérale, en 1964. Les accords Nekkache-Grandval, du nom des ministres du Travail algérien et français qui le signent, imposent un contingent de travailleurs devant être sélectionnés par l'Algérie, à qui il incombe également de contrôler leur état médical avant le départ pour la France¹. Ces accords s'inscrivent dans la logique de « travailleurs invités », également adoptée par les autres pays d'Europe occidentale dont le *boom* économique d'après-guerre repose en grande partie sur la main d'œuvre étrangère, flexible, mobile, peu chère et destinée à repartir dans son pays d'origine (Castles 1986). Ces accords affectent en outre les simples touristes de nationalité algérienne : en plus d'une carte nationale d'identité, ils·elles doivent désormais présenter un billet retour et 200 francs en espèce (Souiah 2012).

Les accords Nekkache-Grandval, d'une validité temporaire, sont contestés dès leur mise en œuvre : le nouveau Président de la République Algérienne, Houari Boumediene, utilise le capital symbolique gagné à l'international par l'Algérie durant la guerre d'indépendance pour dénoncer les expulsions abusives de ressortissant·es algérien·es (Escafré-Dublet 2012). En effet, une clause confidentielle prévoit l'expulsion de tout·e

¹ Le Monde, « M. Grandval : l'immigration algérienne n'est pas suspendue, mais régularisée », 13 avril 1964. https://www.lemonde.fr/archives/article/1964/04/13/m-grandval-l-immigration-algerienne-n-est-pas-suspendue-mais-regularisee_2136378_1819218.html consulté le 12 juin 2020.

ressortissant·e algérien·ne sans emploi en France quatre mois après son arrivée¹. Or, les travaux sur archives menés par le sociologue Alexis Spire (2005) d'une part, et l'historien Ed Naylor (2015) d'autre part, montrent la mise en œuvre zélée de cette clause. Publiée dans la foulée de ces accords, une circulaire administrative détaille les modalités des expulsions à venir, engageant une opération appelée « rapatriement des oisifs »². Les autorités préfectorales craignent en effet qu'« une masse de chômeurs, de malades, de sans-logis et d'asociaux ne se constitue sur le territoire métropolitain dès le prochain hiver »³ et mettent en place des contrôles des motifs du voyage dès l'arrivée, ainsi que des mesures d'expulsion immédiate si ceux-ci sont « douteux » (Naylor 2015). Entre 1964 et 1968, plus de 12 000 Algérien·nes sont ainsi « rapatrié·es » (Spire 2005a).

À l'expiration des accords Nekkache-Grandval, un nouvel accord bilatéral est signé en 1968 : il limite le contingent à 35 000 travailleurs sur deux années, dont le séjour est encadré par une carte de résidence, délivrée par les préfectures françaises et renouvelable tous les cinq ans. Ce dispositif est encore en vigueur aujourd'hui. De plus, l'accord de 1968 « empile » un obstacle supplémentaire à la circulation des touristes algérien·nes, qui doivent désormais présenter un passeport pour franchir les frontières françaises, et plus uniquement une simple carte d'identité comme le prévoyaient les accords d'Évian.

Ainsi, à la décolonisation, les accords bilatéraux sont l'instrument privilégié pour réguler – et limiter - la libre circulation de l'Algérie vers la France. Si les intérêts ministériels divergent sur les priorités à rattacher aux mobilités algériennes, on peut interpréter la diplomatie migratoire se jouant entre 1962 et 1968 comme un compromis entre les trois ministères impliqués sur le plan national. La forme respecte le dialogue diplomatique, cher au Quai d'Orsay, le contenu assure l'envoi de travailleurs temporaires, demandé par le ministère du Travail et des Affaires sociales, et enfin les accords comportent des garanties supplémentaires de contrôles, satisfaisant les intérêts de l'Intérieur. Les acteurs préfectoraux ont en outre une marge discrétionnaire importante dans la mise en œuvre des clauses des accords, recourant aux expulsions, et entraînant une nouvelle dégradation de la relation bilatérale.

5.1.3 La fabrique du « problème migratoire algérien » (1968-1986)

Dans cette sous-section dédiée aux décennies 1970-1980, j'explique comment plusieurs dynamiques politiques et diplomatiques s'entrecroisent et convergent vers l'introduction du visa obligatoire pour les Algérien·nes en 1986. Premièrement, le

¹ Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères ; citées par Alexis Spire, 2005, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, p. 214.

² Circulaire du ministère de l'Intérieur aux Préfectures, 17 avril 1964, citée par Alexis Spire, op. cit., p. 195.

³ Rapport des Conseillers Territoriaux aux Affaires Musulmanes, troisième trimestre 1962, préfecture des Bouches-du-Rhône, Archives des Bouches-du-Rhône, cité par Ed Naylor, 2015, pp.33-34.

durcissement des relations franco-algériennes et le durcissement des positions nationales françaises *et* algériennes en matière de migration entraînent le remplacement des outils diplomatiques bilatéraux par des décisions politiques unilatérales. Deuxièmement, la France à cette même période est de plus en plus impliquée dans la construction européenne et la préparation d'un espace de libre circulation, qui sert alors de prétexte pour adopter une politique migratoire plus sécuritaire à l'encontre de l'Algérie.

Tout d'abord, on assiste du côté français à un travail de construction des « travailleurs algériens » comme problème économique et social par les hauts fonctionnaires français. L'ouvrage de Sylvain Laurens (2009) met en évidence la convergence des intérêts des différents ministères à fermer les frontières aux travailleurs étrangers. Pour le Quai d'Orsay, la préservation d'un dialogue diplomatique sur les enjeux de mobilité n'est plus une priorité. En effet, le Président Boumediene décide en 1971 de nationaliser les hydrocarbures, alors que le Code pétrolier de 1958, encore en vigueur, assurait la moitié de la rente du pétrole au Trésor public français (Escafré-Dublet 2012). C'est donc un intérêt français en moins à protéger. Au ministère de l'Intérieur, la logique de surveillance des Algériens est encore prégnante, surtout dans les préfectures (Barros 2006). Mais c'est au ministère du Travail et des Affaires sociales que la conversion est la plus marquée. La création de la direction de la population et des migrations (DPM) en 1966, rattachée au ministère, contribue au développement d'un discours sur la maîtrise des flux d'une part, fondé sur l'argument que l'immigration non qualifiée nuirait au développement économique français, et sur la stigmatisation des travailleurs algériens d'autre part, « voués » à poser un problème culturel et social (Laurens 2009, 151). Enfin, le ministère des Finances cadre l'immigration algérienne comme un problème économique, le transfert des économies sur salaire des travailleurs à destination de leurs familles restées en Algérie affectant la balance des paiements entre les deux pays. La convergence et la conversion des différentes administrations à l'impératif de contrôle des flux migratoires aboutit à l'adoption, début 1972, des circulaires Marcellin-Fontanet. Des noms du ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin et du ministre du Travail Joseph Fontanet, ces circulaires restreignent les régularisations et les migrations. La régulation des mobilités passe donc d'un cadre bilatéral et diplomatique à un cadre unilatéral et administratif.

En septembre 1973, le Président algérien Houari Boumediene déclare mettre fin aux migrations de travailleurs vers la France, en réaction à une multiplication de crimes racistes contre des ouvriers algériens immigrés en France et leur euphémisation par les autorités françaises (Souiah 2012). Cette décision accorde à la fois les intérêts de l'Algérie, qui cherche à signifier son indépendance à l'ex-puissance colonisatrice, et les intérêts français, portés vers la diminution des flux migratoires. Elle préfigure de quelques mois la fermeture

des frontières françaises à l'immigration de travail, en juillet 1974. Ce faisant, le gouvernement français imite ses voisins européens, l'Allemagne et le Benelux ayant suspendu leurs politiques de travailleurs invités en décembre 1973, à la suite du premier choc pétrolier. Seule l'immigration en provenance d'Italie reste possible, la libre circulation des travailleurs entre les six pays fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE) ayant été consacrée comme liberté fondamentale par le Traité de Rome, ratifié en 1957. Souvent présentée comme un tournant de la politique migratoire française, la décision de stopper l'immigration de travail s'inscrit en réalité dans le prolongement de mesures de plus en plus restrictives, et dans la remise en cause progressive de la libre circulation accordée aux Algérien·nes à l'indépendance (Laurens 2008b).

En parallèle, la France et ses voisins commencent à la même période à se concerter sur la création d'un espace européen de libre circulation des personnes. Des groupes de travail intergouvernementaux se mettent en place, à l'instar du TREVI (Terrorisme, Radicalisation et Violence Internationale), qui rassemble à partir de 1976 des haut·es fonctionnaires des ministères de l'Intérieur pour poser les bases de la coopération européenne en matière de sécurité (Infantino 2019; Jeandesboz 2020). Comme expliqué dans la partie précédente, les visas sont alors envisagés comme mesure clé pour compenser les effets indésirables de la libre circulation. Les autorités françaises, allemandes et des pays du Benelux commencent alors à harmoniser leurs politiques de visas, en particulier les listes des nationalités soumises à obligation de visa. Il est initialement prévu d'introduire des visas pour les pays du Maghreb en 1983, ainsi que pour ceux d'Afrique francophone. Mais le gouvernement socialiste nouvellement élu suspend ce programme, le coût politique de rétablir des visas aux ressortissant·es des ex-colonies étant trop élevé (Gisti 1991b). Des mesures intermédiaires sont alors prises pour renforcer les contrôles. Un décret de mai 1982¹ rend obligatoire un certificat d'hébergement pour les Algérien·nes qui se rendent en France. En 1983, un échange de lettres entre le Quai d'Orsay et l'Ambassade d'Algérie en France introduit une nouvelle mesure qui vient « s'empiler » aux autres déjà existantes. Il s'agit du diptyque, une carte de débarquement à deux volets remise à tous·tes les visiteur·ses en provenance d'Algérie. Le premier volet doit être remis à l'entrée sur le territoire français, le deuxième à la sortie. Des dispositions similaires sont instaurées pour les visiteur·ses de nationalités marocaine et tunisienne, également par le biais de lettres interposées. Autrement dit, la diplomatie migratoire se fait par des modalités de plus en plus unilatérales.

¹ Décret no. 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étranger·es en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.

L'introduction d'un visa obligatoire représente l'ultime mesure à « empiler » pour restreindre les mobilités algériennes. Une fenêtre d'opportunité est utilisée par les autorités françaises en septembre 1986. En l'espace de quelques semaines, une série d'attaques terroristes frappe Paris, la plus meurtrière étant l'attentat de la rue de Rennes, le 17 septembre 1986, faisant 7 victimes et 55 blessé·es. En réaction, le gouvernement français décide au nom de la sécurité nationale de rétablir une obligation de visa pour toutes les nationalités étrangères (à l'exception des pays membres de la CEE). L'Algérie est alors notifiée de cette nouvelle obligation par échange de lettres diplomatiques. Dans une lettre envoyée à l'Ambassadeur d'Algérie en France le 10 octobre 1986, le directeur de cabinet du ministère des Affaires étrangères évoque les « circonstances exceptionnelles que traverse actuellement la France et qui lui imposent d'exercer de toute urgence une vigilance particulière en ce qui concerne le mouvement des personnes et instituer la procédure du visa d'une manière générale », tout en précisant qu'il s'agit d'une « suspension temporaire »¹. Cependant, cette suspension ne sera temporaire que pour un nombre très limité de nationalités, pour la plupart occidentales, qui bénéficient à nouveau d'une exemption à partir de 1988. L'Algérie n'en fait pas partie et reste, depuis 1986, soumise au régime de visa obligatoire.

En somme, l'encadrement des conditions d'entrée et de séjour des citoyen·nes algérien·nes sur le territoire français occupe une place primordiale dans la définition des relations bilatérales à la décolonisation. Dès les accords d'Évian, cet enjeu prend une ampleur diplomatique : la libre circulation sert de marchandage pour maintenir des bonnes relations et préserver les intérêts français en Algérie. Cependant, on assiste à la conversion et à la convergence des différents ministères français à remettre en cause cette libre circulation, tout en mettant en problème l'immigration algérienne. Celle-ci est cadrée comme un problème diplomatique, économique et enfin, culturel. La logique d'empilement des dispositifs de contrôle, identifiée pendant la période coloniale, est de nouveau appliquée. Elle passe d'abord par les canaux diplomatiques, sous la forme d'accords bilatéraux négociés au sommet des deux États. Puis elle se manifeste de plus en plus discrètement et unilatéralement, par l'intermédiaire de décisions administratives ou de lettres diplomatiques. Enfin, à partir de la fin de la décennie 1970, l'intégration européenne s'impose comme une nouvelle « variable » de l'équation politico-diplomatique. Elle contribue à renforcer l'idéal sécuritaire de maîtrise des flux et à réintroduire l'obligation de visa national comme ultime dispositif « empilé ».

¹ Échange de lettres des 10 et 11 octobre 1986 relatif à la circulation des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Algérie Démocratique et Populaire.

5.2 La politique du robinet des visas (depuis 1986)

À partir de septembre 1986, tout·e Algérien·ne qui se rend en France doit préalablement solliciter un visa auprès des consulats français en Algérie. Depuis cette date, la délivrance des visas en Algérie suit un processus itératif, caractérisé par d'importantes variations du volume de visas attribués, comme Gilles T., diplomate en poste au consulat d'Alger, en fait le récit :

Du jour au lendemain crac, tout le monde est sous visa. Les Américains, les Algériens. Les Algériens avant ils n'avaient pas de visas, hein. Ils allaient, ils venaient, voilà, c'était assez simple. D'un seul coup, les visas arrivent et à la fin des années 80 on est à un million, un million et demi de demandes de visa pour l'ensemble de l'Algérie, traitées par les consulats généraux. Arrive la Décennie Noire [*guerre civile en Algérie dans les années 1990*]. L'Ambassade reste ouverte mais les consulats généraux ferment. Les services de visa sont rapatriés à Nantes. La demande chute évidemment, parce que c'est devenu très compliqué de pouvoir obtenir un visa. La demande s'effondre, véritablement. On est à peine 100 000 demandes de visa traitées.

JD. Oui je crois et 60.000 accordés...

Voilà, on est vraiment sur des chiffres très bas... à la fin des années noires, on réouvre les consulats et là, la demande remonte. À la fin de l'année dernière, on est au pic. On a jamais délivré autant de visas. On était à 415 000¹ visas délivrés, 600 000 demandes reçues.²

Au cours de l'entretien, il explique ces développements en filant la métaphore de la politique du « robinet ». Selon la trame narrative qu'il déroule, le robinet des visas « s'ouvre » ou se « ferme » en fonction de la situation politique, notamment sécuritaire, de la France et de l'Algérie. Cette fluctuation ressort clairement des différentes statistiques disponibles³, présentées dans le graphique 5.1 ci-dessous. Le graphique met en évidence une tendance historique à *verrouiller* l'accès au visa. Selon les statistiques qu'il a été possible de compiler depuis 2005, le taux de refus en Algérie (en rouge) est constamment et largement supérieur au taux de refus moyen dans le reste du monde (en gris). De plus, il connaît d'importantes variations, notamment en atteignant un niveau historique en 2018, avec plus de 48% de demandes refusées.

Cette section vise donc à détailler les différences séquences d'ouverture et de fermeture du « robinet des visas », à l'aide de la grille de lecture politico-diplomatique employée dans cette partie. D'un côté, je montre que ces séquences reflètent la fluidité de la relation bilatérale franco-algérienne, elle-même dépendante du processus d'intégration européenne, reposant sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Pour préserver la relation bilatérale, et en particulier la dimension humaine de la mobilité, la

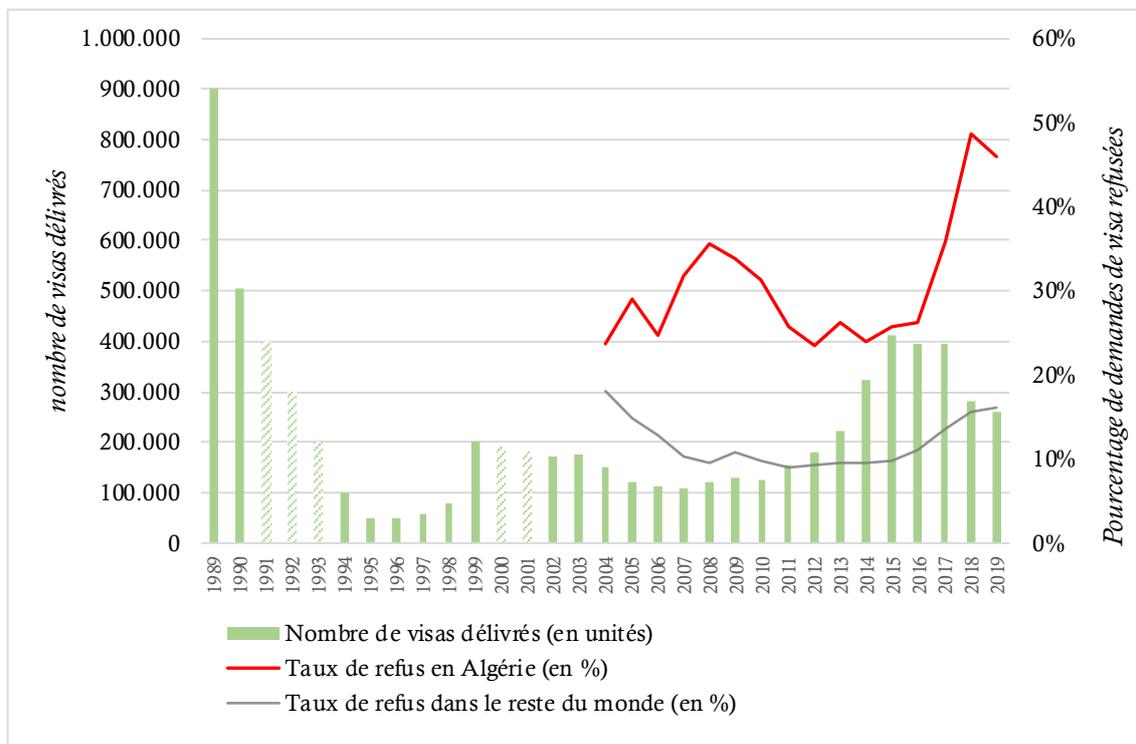
¹ Ce nombre de 415 000 visas délivrés inclut les visas long séjour. Le nombre de visas court séjour Schengen est de 396 889 (voir graphique 5.1).

² Entretien avec Gilles T., Diplomate en poste au Consulat Général de France d'Alger, 15 novembre 20XX.

³ Voir Chapitre 2, sous-section 2.2.2 du Chapitre 2 sur la collecte et l'analyse des statistiques en matière de visa (troisième point « *Statut, traitement et articulation des données* »).

politique du robinet est agrémentée d'une « diplomatie du geste », soit l'annonce ponctuelle de mesures d'assouplissement par des officiel·les français·es, au niveau présidentiel ou ministériel, afin d'en amplifier la portée politique. De l'autre côté, le robinet des visas se ferme et se rouvre également en fonction des enjeux de politique intérieure en France. Comme je l'explique dans cette partie, l'alternance politique fournit une piste d'explication solide de la séquence d'ouverture entre 2012-2017 (mandat présidentiel de François Hollande), suivie d'une séquence de verrouillage à partir de 2017 (début du mandat présidentiel d'Emmanuel Macron).

Graphique 5.1 La délivrance des visas par les consulats français en Algérie (1989-2019)



Données reconstituées par l'auteurice (des statistiques complètes pour les volumes délivrés n'ont pu être obtenues pour les années 1991, 1992, 1993, 2000, 2001. Les taux de refus avant 2005 ne sont pas disponibles).

Dans cette dernière section, je propose de revenir en détail sur trois principales séquences de verrouillage des visas, agrémentées de « gestes diplomatiques » : la décennie 1990 (5.2.1), qui correspond à un quasi-gel de la circulation des Algérien·nes, en proie à une guerre civile, la décennie 2000 (5.2.2), où les ressortissant·es algérien·nes voient leurs demandes de visa entravées par des lourdeurs administratives et une pénalisation des migrations irrégulières, et enfin la décennie 2010 (5.2.3), initialement marquée par une ouverture favorable aux demandeur·ses de visa de nationalité algérienne, suivie par un durcissement de l'octroi dans un contexte de droitisation des enjeux électoraux français.

5.2.1 Verrouiller au nom du risque sécuritaire (décennie 1990)

Lors des premières années qui suivent son introduction, le visa est certes un obstacle supplémentaire à la circulation, toutefois les difficultés d'obtention semblent au départ relativement limitées. À la fin des années 1980, Brahim H. est un jeune professeur d'université. Il a étudié un an aux États-Unis, puis il est revenu s'installer à Alger. Dans ses souvenirs, demander un visa pour la France était relativement simple :

Il fallait aller au bureau du consulat Place des Martyrs¹. On devait juste remplir un petit formulaire, montrer notre passeport, et on nous l'accordait sur place. Le visa était presque automatique.²

Noureddine K., qui à la même époque vient de terminer son doctorat à Grenoble, en France, évoque un souvenir similaire : « on allait Place des Martyrs, il n'y avait pas de rendez-vous. C'était vraiment simple, je ne sais même plus si c'était payant, en tout cas, c'était symbolique quoi »³.

Cette formalité de façade, réservée ici à des individus plutôt privilégiés et peu « risqués », à la fois diplômés et ayant déjà voyagé à l'étranger, masque une réalité plus restrictive. En 1989, plus de 900 000 visas sont accordés aux Algérien·nes, toutefois, le ministère des Affaires étrangères précise dans une réponse écrite au Sénat que « ces données reflètent imparfaitement l'activité du service des visas [...] De nombreux dossiers, insuffisants ou incomplets, ne peuvent recevoir une issue favorable et ne sont donc pas comptabilisés »⁴. Volumes et refus élevés, mais aussi une certaine opacité compte tenu de l'absence de statistiques complètes, sont dès le début les marqueurs de la délivrance des visas en Algérie. Les associations, en particulier le Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti), se mobilisent contre des directives restrictives et arbitraires. Le visa ne peut être délivré que si la personne prouve un niveau de ressources de 6000 francs⁵ par mois (le salaire moyen en Algérie se situe alors à l'équivalent de 1000 francs⁶). L'examen des demandes repose sur une logique de soupçon, conditionnée par la hantise du « touriste à risque » : une note du directeur du service des visas demande aux agent·es « de se montrer particulièrement vigilants [...] lorsque le motif de tourisme est avancé » et précise que les « visas doivent être refusés d'office aux chômeurs, aux travailleurs précaires » (Souiah 2013, 98). Le Gisti dénonce alors une « politique du flair » et ajoute que « le but de décourager les candidats au

¹ Place située au centre-ville d'Alger. Le service des visas a été par la suite directement intégré au consulat, lui-même située dans le *compound* de l'Ambassade de France, située dans le quartier d'Hydra dans les hauteurs d'Alger.

² Entretien avec Brahim H., op. cit.

³ Entretien avec Noureddine K., professeur à l'université, Alger, 25 octobre 20XX.

⁴ Ministère des Affaires étrangères, Organisation du service des visas au consulat général de France d'Oran (Algérie), Réponse écrite à Question écrite n° 09000 de M. Charles de Cuttoli (RPR), publiée dans le JO Sénat du 3 mars 1988, p. 275.

⁵ Équivalent à 915 euros.

⁶ Équivalent à 150 euros.

voyage n'est pas l'apanage de la France » et que d'autres pays européens, dont le Royaume-Uni, ont également des procédures restrictives et dissuasives (Gisti 1991a).

Les consulats français et européens verrouillent l'octroi des visas au fur et à mesure que l'instabilité politique gagne l'Algérie. En octobre 1988, des manifestations ont lieu dans plusieurs grandes villes du pays et sont durement réprimées par les forces de l'ordre – entre 160 et 500 morts (Aït-Aoudia 2015). Entre 1989 et 1990, le nombre de visas délivrés chute de 900 000 à 500 000. La décennie 1990, dite Décennie Noire¹, est marquée par un contexte d'affrontement entre des organisations terroristes islamiques et une répression étatique violente par le gouvernement FLN (Front de Libération Nationale) en place depuis l'indépendance (Khalifoune et Meynier 2014). En mai 1994, face à la chute vertigineuse du nombre de visas délivrés par les consulats français (à peine 100 000 en 1994), plus de soixante organisations associatives et politiques, en France et en Algérie, signent une pétition pour demander la mise en place d'une « politique dynamique de visas à entrées multiples qui permettent aux Algériens de se protéger et de revenir en France si le besoin s'en fait sentir » (Gisti 1994). Comme le souligne le diplomate Antoine V., ancien conseiller politique à l'Ambassade de France en Algérie : « à ce moment-là, quitter l'Algérie, c'est une question de vie ou de mort »².

Le 3 août 1994, une résidence de l'Ambassade de France à Alger est attaquée par le GIA (Groupe Islamique Armé). Trois gendarmes et deux agents consulaires français sont tués. « Là, on a décidé de rapatrier tout le monde et de tout fermer »³ explique Alain F., diplomate de carrière à l'époque en poste à l'administration centrale des visas (la DFAE). Tous les consulats français en Algérie ferment le 5 août 1994, et l'instruction des demandes de visa est gelée jusqu'à la mise en place en octobre 1994 du Bureau des Visas Algériens (BVA), à Nantes. Structure unique et atypique dans l'histoire de la politique française des visas, le BVA est un service de visa à distance : les demandes de visa sont acheminées par la poste depuis l'Algérie et sont traitées sans contact avec le public. Alain F. reconnaît que « ouvrir le BVA, c'était également une manière de serrer. La procédure de courrier ne marchait pas bien. C'était plus une manière de bloquer les Algériens en fait »⁴. En effet, entre 1995 et 1997, le nombre de visas accordés par année dépasse à peine 50 000 titres par an

¹ La guerre civile algérienne dure de décembre 1991, lorsque le gouvernement annule le 1^{er} tour des élections législatives remporté par le Front Islamique du Salut, jusqu'à la fin des violences en 2002. On estime que plus de 200 000 de personnes sont mortes ou disparues (Aït-Aoudia 2015) et un nombre équivalent aurait fui vers l'Europe ou l'Amérique du Nord, en particulier le Québec (Kateb 2012).

² Entretien avec Antoine V., Diplomate en poste à la Sous-Direction Afrique du Nord (ministère des Affaires étrangères), 23 février 20XX.

³ Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX.

⁴ *ibid.*

(contre près d'un million quelques années auparavant) : l'effondrement et le creux apparaissent très nettement sur le graphique 5.1.

À la diminution des violences à la fin de l'année 1997, le nouveau Premier Ministre socialiste Lionel Jospin annonce au journal télévisé français « un assouplissement de la politique de visas pour ceux qui craignent pour leur vie en Algérie »¹. Plusieurs « gestes » sont alors accomplis : les effectifs du BVA sont augmentés et les dossiers des intellectuel·les, scientifiques, personnels d'affaire et familles de ressortissant·es français·es sont directement et intégralement traités à Alger. À partir de février 1998, des guichets sont rouverts à l'Ambassade de France. Au même moment, une délégation de l'Assemblée nationale se rend en Algérie et relève le « sentiment d'abandon de la population algérienne [...] seul pays à avoir été touché par les restrictions de visas »². Le rapport souligne l'effet « catastrophique sur les relations bilatérales » dont l'amélioration « passe obligatoirement par l'augmentation du nombre de visas accordés par la France aux ressortissants algériens »³. Le 12 mai 1998, le ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine annonce par télégramme qu'il souhaite doubler le nombre de visas accordés aux Algérien·nes et rouvrir les guichets aux consulats d'Oran et Annaba. En 1999, 200 000 visas sont délivrés. Mais les cas de refus restent élevés, bien que difficiles à comptabiliser. En 2003, les visas marquent de nouveau l'actualité de la relation franco-algérienne : les journaux télévisés français diffusent l'image de du Président de la République Jacques Chirac, en visite officielle en Alger, accueilli par à Bab el-Oued par des cris « des visas ! des visas ! »⁴, scandés par une jeunesse algérienne aux prises avec la précarité politique, sociale et économique du pays (Souiah 2013; Thénault 2004).

En somme, la décennie 1990 tient une importance cruciale dans la généalogie des visas en Algérie. L'introduction du visa par les autorités françaises servait initialement un objectif de restriction migratoire, poursuivi depuis la décolonisation et encouragé par l'intégration européenne en matière de migration et de sécurité. Or la guerre civile va doublement stigmatiser les demandeur·ses de visa algérien·nes, en les associant à la fois au risque terroriste et au risque migratoire. Ce sont justement contre ces risques que se construit le régime de visa Schengen, qui remplace les visas nationaux à partir de 1995. Selon les critères Schengen, l'Algérie représente l'archétype de l'indésirabilité. L'Algérie est par ailleurs inscrite à la liste des nationalités soumises à consultation préalable. Du côté de la population algérienne, c'est à partir de la décennie noire que le visa revêt une forte dimension

¹ <https://www.vie-publique.fr/discours/196170-interview-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-tf1-le-29-septembre-1> consulté le 18 juin 2020.

² Assemblée nationale, 1998, Rapport d'information no.1141 sur une mission effectuée en Algérie, par François Loncle (PS) au nom de la Commission des affaires étrangères, p. 25.

³ Ibid, p. 26.

⁴ https://www.liberation.fr/evenement/2003/03/03/les-algeriens-entre-liesse-et-detresse_457385 consulté le 18 juin 2020.

symbolique, voire psychologique. Le visa, ou précisément la rareté du visa, cristallise un sentiment d'enfermement en Algérie.

5.2.2 Verrouiller au nom du risque migratoire (décennie 2000)

Au cours de la décennie 2000, les relations diplomatiques franco-algériennes se crispent autour des enjeux mémoriels de la colonisation et de la guerre d'indépendance. L'historien Benjamin Stora parle de « guerre des mémoires », dont le point culminant est le projet de loi mémorielle de 2005 qui propose d'enseigner les « bienfaits de la colonisation »¹ (Stora 2010). Cette crispation connaît par ailleurs sa propre traduction dans le domaine des visas. On voit plusieurs institutions françaises, dont par exemple la Cour des Comptes dans le cadre d'un rapport sur les politiques migratoires, se réapproprier l'argument suivant : les pays anciennement colonisés considéreraient détenir un « droit moral d'entrée sur le territoire français » et utiliseraient cet argument pour faire pression sur les services de visa².

Pourtant, la marge de manœuvre française en matière de visa est en théorie limitée par l'architecture juridique de Schengen, pleinement communautarisée depuis 2004. Bien que la France garde une place prépondérante et reste la principale destination des Algérien·nes (les consulats français délivrent entre 70 et 80% des visas Schengen en Algérie), la question de visas ne peut plus se régler dans un cadre seulement bilatéral : toute modification du statut de l'Algérie nécessiterait l'accord des États membres, de la Commission et du Parlement. La question des visas évolue donc d'une logique interétatique vers un cadre plus multilatéral. Or, les deux fondamentaux de la diplomatie migratoire européenne reposent sur l'externalisation du contrôle migratoire, et la lutte contre l'immigration irrégulière. Comme je l'explique dans les paragraphes qui suivent, ces deux priorités façonnent les relations UE-Algérie.

En matière d'externalisation, c'est-à-dire l'implication de pays tiers dans le contrôle migratoire, l'UE signe avec l'Algérie un accord d'association dès 2002, ratifié seulement en 2005. Cet accord, qui porte essentiellement sur des questions commerciales, comprend également une clause de coopération en matière de prévention des migrations dites irrégulières. Outre l'adhésion tardive de l'Algérie à la politique européenne de voisinage (PEV), l'accord d'association reste à ce jour l'instrument de coopération le plus formalisé entre l'Algérie et l'UE en matière migratoire. L'Algérie refuse par exemple de commencer

¹ La mention des « bienfaits de la colonisation » dans la loi de 2005 est abrogée par le gouvernement de Dominique de Villepin en 2006. Toutefois, la guerre des mémoires se poursuit au Parlement français, notamment autour de la date de la fin de la guerre d'Algérie (Stora 2010).

² Cour des Comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport remis au Président de la République, pp.58-60. La mention du « droit moral au visa » est également mobilisée par le Consul Général de France à Cotonou, au Bénin, cité dans le rapport du Sénateur Gouteyron de 2007. Elle ressort également des travaux de Federica Infantino (2019) consacrés à l'ethnographie du consulat français de Casablanca.

les négociations d'un accord de réadmission, malgré les incitatifs de l'UE depuis le début des années 2000 (Zardo et Loschi 2020).

Ensuite, la priorité européenne à la lutte contre l'immigration irrégulière contribue à cadrer les mobilités algériennes au prisme de l'irrégularité. Celui-ci se cristallise du phénomène des *harragas*, mot arabe qui signifie « les brûleurs »¹. Les *harragas* sont pour la plupart des hommes, jeunes et célibataires, qui quittent leur pays sans leurs papiers à bord d'embarcations de fortune en vue d'une vie meilleure en Europe. En 2005, 336 *harragas* sont interceptés par les gardes côtes algériennes. En 2008, ce chiffre est de 1335 et l'on compte, sur trois ans, plus de 330 morts ou disparus (Labdelaoui 2011). Les autorités algériennes prennent alors plusieurs mesures dans la lutte contre les migrations irrégulières sur les plans international et national : des accords de réadmission sont signés entre l'Algérie et six pays européens et en 2008 tandis que le ministère algérien des Affaires Intérieures fait adopter la pénalisation du délit d'émigration illégale (Souiah 2015; Musette 2013). Le chercheur Hocine Labdelaoui évoque alors une « diplomatie de l'émigration » algérienne, qui privilégie un cadre bilatéral plutôt que multilatéral².

Ce prisme de l'irrégularité est également adopté par les autorités françaises pour cadrer la question des mobilités algériennes. En effet, les ressortissant·es algérien·nes sont les cibles particulières de lois migratoires répressives. Un rapport du Sénat d'octobre 2003 consacré à la loi d'immigration dite « Sarkozy » identifie la nationalité algérienne comme l'une des « principales nationalités de clandestins » et comme la cible de la lutte contre les mariages dits de complaisance, tout juste mise à l'agenda³. En 2005, le directeur de la police aux frontières (PAF) affirme devant l'Assemblée nationale que plus de 10% des personnes interpellées en situation irrégulière sur le territoire français sont algériennes « dont une grande partie demeure irrégulièrement en France après y être entrée régulièrement »⁴, c'est-à-dire avec un visa. Un autre rapport du Sénat de 2006 sur l'immigration clandestine, qualifiée de « péril social »⁵, dénonce en outre les « abus » de l'utilisation de la procédure étranger·es malades par les Algérien·nes, qui représentent 28% des dossiers et utiliseraient ce moyen « comme dernière chance de se maintenir sur le territoire »⁶. Faux marié, faux touriste et faux malade constituent ainsi les figures de l'indésirabilité algérienne.

¹ Le phénomène de la *harga* est transnational, et concerne également la Tunisie et le Maroc (voir par exemple Salzbrunn, Souiah, et Mastrangelo (2015).

² Source : entretien avec Hocine Labdelaoui, chercheur à l'université d'Alger II, Alger, 3 novembre 20XX.

³ Sénat, 2003, Rapport no.1 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration au séjour des étrangers en France, par Jean-Patrick Courtois (UMP) pour la Commission des lois, p. 6 et p. 223.

⁴ Assemblée nationale, 2005, Rapport d'information no. 2248 sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, par Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP) pour la Commission des finances, p.123.

⁵ Sénat, 2006, Rapport no. 300 « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », Georges Othily (RDSE), François-Noël Buffet (UMP) pour la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine, p.8.

⁶ Ibid, p.33.

Cependant, le lien entre immigration irrégulière et visas est difficile à établir. Le sénateur M. Courtois affirme que « le taux de maintien clandestin [*au-delà de la période de validité du visa*] avoisine probablement les 10% »¹. M. Barry Martin-Delongchamps, directeur de la DFAE et auditionné par l'Assemblée nationale en 2005, est beaucoup plus nuancé :

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : S'agissant des visas, vous avez dit que 85 % des demandeurs d'asile sont entrés irrégulièrement sur le territoire. Avez-vous des précisions à nous apporter à ce sujet ?

M. François Barry Martin-Delongchamps : Tout d'abord, j'insiste sur un point fondamental : il n'y a pas de lien entre visa et immigration clandestine. Le nombre des bénéficiaires de visas restés illégalement sur le territoire est estimé à quelques milliers par an, sans doute entre 4.000 et 8.000. [...] Ce chiffre de quelques milliers est à comparer aux 2 millions de visas délivrés chaque année par nos consulats.²

Concernant cette fois-ci, le lien plus spécifique entre *harraga* et visa, la chercheuse Farida Souiah identifie la *harga* comme une stratégie de contournement de conditions de circulation de plus en plus dures. Les *harragas* qu'elle a rencontrés dans le cadre de ses recherches ont soit essuyé des refus, soit n'ont même pas tenté leur chance d'obtenir un visa, se sentant d'office exclus du système du visa Schengen (Souiah 2019). En effet, la délivrance des visas est alors singulièrement restrictive. Les consulats français d'Alger et d'Annaba figurent « dans le peloton de tête des refus »³, selon le sénateur André Gouteyron, auteur d'un rapport de 2007 consacré à l'évaluation de la politique de visas. Il indique la pression migratoire comme raison principale de ces refus. En 2010, un rapport de l'association La Cimade, comparant la délivrance des visas par plusieurs consulats français dans le monde, insiste en effet sur un taux de refus « extrêmement élevé et très nettement supérieur à la moyenne »⁴, 35% en Algérie contre moins de 10% dans le reste du monde. L'association dénonce par ailleurs la non-motivation des refus et la difficulté des recours, le consulat prétextant en retour que « le visa est une faveur et non un droit »⁵. Le rapport rajoute que cette politique du refus se conjugue à des délais très élevés et des conditions d'accueil médiocres. L'expérience de demande de visa de Hania H., professeure à la retraite et de sa fille Khadija H., aujourd'hui cadre dans l'industrie pharmaceutique, en est particulièrement représentative. En 2004, elles présentent à Alger une demande de visa touristique pour rendre visite à leur famille qui vit à Marseille :

Hania H. : On est arrivées à 5 heures du matin, il y avait la queue à l'extérieur [*du consulat français*], le long du mur, sur le trottoir, puis ils nous faisaient rentrer par vague à l'intérieur. On est rentrées vers 11h, je m'en rappelle très bien. J'étais contente car il ne restait plus

¹ Sénat, 2003, op. cit., p. 10.

² Assemblée nationale, 2005, op. cit., p. 148.

³ Sénat, 2007, Rapport d'information no. 353 « Trouver une issue au casse-tête des visas », André Gouteyron (UMP) pour la Commission des finances, p.18.

⁴ La Cimade, 2010, Rapport Visa Refusé : Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas, p. 118.

⁵ Ibid., p.126.

qu'une heure avant qu'ils disent aux gens de rentrer chez eux. Y en avait plein derrière qui n'ont pas pu rentrer, je ne sais pas s'ils sont revenus ou s'ils ont abandonné. Au final, on est ressorties à 16h.¹

Khadija H. : Les gens dans la chaîne en avaient marre, étaient fatigués, se plaignaient de ce système, qu'on les prenait pour du bétail. Ils étaient frustrés mais en même temps ils voulaient leur visa pour aller ailleurs, pour des vacances. Un sentiment, de comment dirais-je, comme on dit chez nous *hogra*.²

Le terme de *hogra* a un écho politique : il désigne un sentiment de mépris du pouvoir envers les démunies. La combinaison entre cette situation d'asymétrie et l'importance des liens humains entre la France et l'Algérie en font une question éminemment sensible. Ce même terme de *hogra* est mobilisé par Nora El Qadim (2018) pour décrire l'humiliation collective vécue par les Marocain·es face à l'obligation de visa, mais aussi la dimension morale et symbolique de la mobilité internationale, notamment en contexte postcolonial.

La diplomatie du geste est alors mobilisée, dans l'optique de maintenir la fluidité de la relation bilatérale malgré les difficultés d'accès au visa. En octobre 2006, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, annonce le raccourcissement des délais de délivrance. Lors de sa première visite officielle en tant que président de la République en 2007, il promet de généraliser l'octroi de visas court séjour à entrées multiples, qui permettent de se rendre plusieurs fois dans l'espace Schengen pour une période maximale de trois mois, sur une période de validité d'un à cinq ans. La part de ces visas dit « de circulation » augmente en effet de 17% à 23% entre 2007 et 2010³ et le taux de refus diminue progressivement pour se stabiliser autour de 30%. En parallèle, l'ouverture d'un centre prestataire privé en 2008 pour recevoir le public permet d'améliorer sensiblement des conditions de dépôt, supprimant les files d'attente de plusieurs heures devant les consulats et permettant d'obtenir plus rapidement des rendez-vous. La délégation de l'accueil des demandeur·ses, tâche particulièrement chronophage, libère du temps aux agent·es consulaires, qui peuvent traiter plus de dossiers. L'Ambassadeur de France en Algérie s'exprime à l'époque dans les médias algériens pour souligner la progression du nombre de visas accordés grâce au recours à la sous-traitance :

Le renforcement de notre dispositif ces dernières années, qui s'est illustré par [...] l'externalisation à Alger du dépôt des demandes [...] s'est traduit par une nette amélioration du système de délivrance des visas et une forte hausse du nombre de visas octroyés. Ainsi en 2008, 132 000 visas ont été délivrés, contre 116 000 en 2007.⁴

¹ Entretien avec Hania H., professeure d'université à la retraite, Alger, 26 octobre 20XX.

² Entretien avec Khadija H., cadre dans l'industrie pharmaceutique, Alger, 20 octobre 20XX.

³ Réseau Européen des Migrations (REM), 2012, Rapport National : La politique des visas en tant que canal de migration, pour les services de la Commission européenne.

⁴ Interview de l'Ambassadeur de France en Algérie dans le mensuel algérien Dziri, juillet 2009, in La Cimade, 2010, op. cit., p.117.

L'externalisation de l'accueil apporte donc une solution aux conditions d'accueil déplorables des demandeurs de visa, tout en réhaussant l'image publique alors écornée des consulats français en Algérie.

Ainsi, la décennie 2000 confirme le glissement de la régulation des mobilités algériennes d'une logique interétatique vers un cadre multilatéral. La schengenisation de la diplomatie migratoire se traduit par une focalisation sur les migrations irrégulières. D'un côté, les mobilités algériennes sont cadrées au prisme de la clandestinité, cristallisée par le phénomène de *harka*. De l'autre, les difficultés d'obtention de visa Schengen, pour lutter contre le risque migratoire, nourrissent chez la population un sentiment politique de rejet, la *hogra*. La relation franco-algérienne se crispe donc autour de deux enjeux très symboliques : la mémoire, et les visas. La réponse apportée, la diplomatie du geste, est tout aussi symbolique, et tend à ériger le visa comme une faveur, accentuant sa rareté.

5.2.3 Le Quai d'Orsay ouvre le robinet, l'Intérieur le verrouille à double tour (décennie 2010)

La fluidité et la mobilité retrouvées (2012-2017) ?

À partir de 2012, un changement politique en France apporte, dans un premier temps, une nouvelle amélioration de la délivrance des visas en Algérie. L'élection du nouveau Président de la République française François Hollande permet un renouveau et un certain rapprochement diplomatique avec l'Algérie, symbolisé par la « grande visite » du Président français, de trois jours, en décembre 2012. Marc F., diplomate en poste à la sous-direction Afrique du Nord du ministère des Affaires étrangères, a participé à la préparation de cette visite officielle. Selon lui, « deux choses qui ont permis la grande visite du président Hollande à Alger : une évolution de la politique intérieure française et une évolution de la politique intérieure algérienne »¹. Selon ce spécialiste du monde arabe, le régime algérien a construit sa légitimité sur le rejet de l'ex-puissance colonisatrice. « Mais en 2012, Bouteflika² est au pouvoir depuis plus de dix ans, il y a eu la Concorde civile [*loi d'amnistie abandonnant les charges contre les islamistes qui renoncent à la lutte armée*]. Le pays est en guérison de sa guerre civile et recommence à vivre de manière normale. Le pouvoir peut renouer avec les Français sans risquer sa légitimité »³ poursuit-il. Du côté français, le nouveau président socialiste cherche à se poser en « réconciliateur »⁴ des tensions mémorielles et des rhétoriques

¹ Entretien avec Marc F., Diplomate en poste à la Sous-Direction Afrique du Nord (ministère des Affaires étrangères), ministère des Affaires étrangères, 20 avril 20XX.

² Il s'agit de Abdelaziz Bouteflika (1937-2021), homme politique algérien membre du parti FLN. Il a occupé la fonction de Président de la République Algérienne de 1999 à 2019, soit de la fin de la guerre civile à son évincement du pouvoir pendant le mouvement de contestation du Hirak.

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

identitaires alimentées par les partis de droite. Ici, il apparaît clairement que la relation bilatérale est tout autant un enjeu de politique intérieure qu'un enjeu de politique extérieure, pour les deux pays.

La volonté d'apaisement concerne surtout les enjeux mémoriels, puis la mobilité. Lors de sa première visite officielle à Alger, le nouveau Président de la République française reconnaît les « souffrances infligées par la colonisation »¹, dans un discours devant le Parlement algérien. Le diplomate Gilles T. confirme que le mandat de François Hollande se caractérise par « une volonté d'avoir une relation apaisée avec l'Algérie, dont un des leviers était la question des visas, parce qu'il y a une dimension humaine vraiment importante dans la relation bilatérale »². L'ouverture en matière de visas concerne principalement l'augmentation des visas étudiants. Elle inclut aussi les visas court séjour dans la mesure où est poursuivie la politique de généralisation des visas de circulation. Marc F. relativise toutefois l'importance de la question des visas au menu bilatéral franco-algérien :

La circulation, c'est loin d'être le premier truc à la table des négociations. Les visas, ce n'est pas une demande des autorités, mais bien de la population. Donc disons qu'en 2012, les avancées en matière de visas font partie du paquet cadeau.³

En effet, ces mesures s'adressent avant tout à la population algérienne. Ceci ressort particulièrement du discours du Président Hollande prononcé devant le Parlement algérien le 20 décembre 2012. Il insiste sur le visa comme vecteur des relations entre les deux sociétés civiles, et l'enjeu de dignité des demandeur·ses :

J'ai parlé de circulation des personnes ; c'est le troisième défi que nous avons à régler. Près de deux cent mille Algériens reçoivent chaque année un visa dans nos consulats. Cette politique est indispensable, je la rappelle ici. [...]. Alors, nous ne devons pas faire de la demande d'un visa un parcours d'obstacle ou, pire encore, une humiliation. Au contraire ! Nous avons besoin que se poursuivent et même s'amplifient les allers-retours des étudiants, des entrepreneurs, des artistes, des familles. Bref, tout ce qui anime la relation entre la France et l'Algérie. [...] nous prendrons toutes les mesures nécessaires pour accueillir mieux les demandeurs de visa et pour que les documents soient délivrés plus vite par nos consulats. C'est une affaire de respect et d'intérêt mutuel.⁴

Ainsi, entre 2012 et 2016, le nombre de visas délivrés double et atteint près de 400 000 titres, dont 41% visas à entrées multiples, un record. Le taux de refus est également au plus bas : entre 24% et 27%, soit près de vingt points de moins que dix ans auparavant. D'après le diplomate Marc F., l'alternance politique en France permet ce rapprochement diplomatique par le biais du visa. Elle favorise également un changement institutionnel au sein de la

¹ Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les relations franco-algériennes, à Alger le 20 décembre 2012. <https://www.vie-publique.fr/discours/186714-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les> consulté le 30 avril 2021.

² Entretien avec Gilles T., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Alger, 15 novembre 20XX.

³ Entretien avec Marc F., op. cit.

⁴ Déclaration de M. François Hollande, 2012, op. cit.

politique française de visa. Pour rappel, les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères se partagent la compétence en matière de visas (voir sous-section 2.2.1) Alors que le mandat présidentiel précédent se caractérisait par une logique répressive en matière de visas, portée par le ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale puis par le ministère de l'Intérieur, l'élection d'un président socialiste entraîne un rééquilibrage des forces favorable au ministère des Affaires étrangères, dirigé par Laurent Fabius¹. La séquence d'ouverture en Algérie est donc à réinscrire dans un contexte national politique et institutionnel plus général :

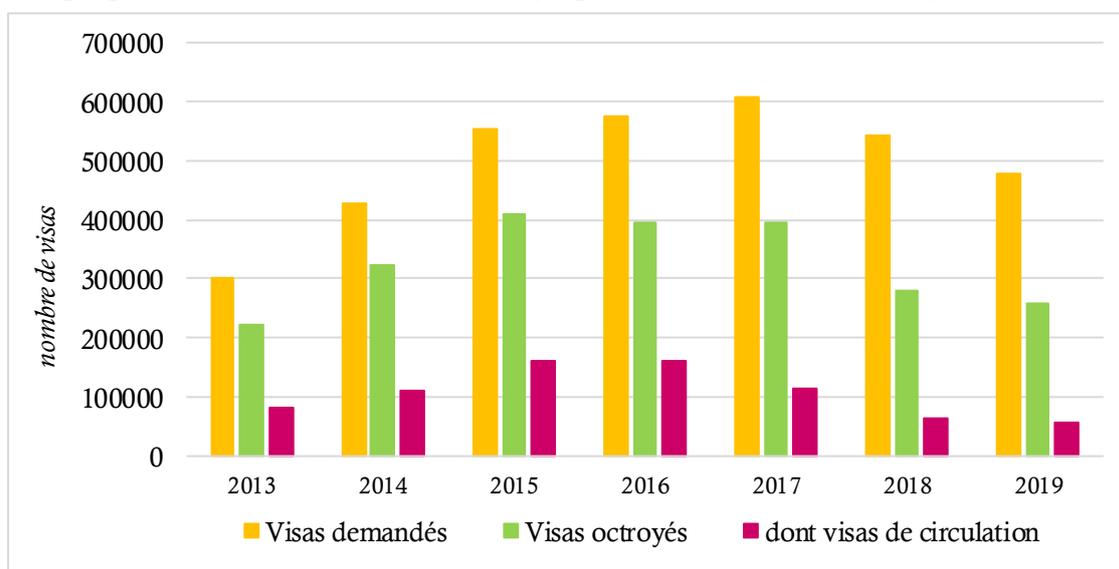
L'Algérie a bénéficié d'une politique générale d'ouverture entre 2012 et 2017. Sur les visas, il y a cet équilibre des forces entre Affaires étrangères et Intérieur. Mais depuis le président Sarkozy, c'est surtout la logique de l'Intérieur qui l'emporte. On a eu un retour de flamme Affaires étrangères avec Laurent Fabius, surtout sur la Chine, et disons qu'il n'était pas trop complexé non plus sur l'Algérie.²

La délivrance des visas en Algérie profite donc d'évolutions propres à la politique française en matière de visa qui dépassent le seul cadre de la relation franco-algérienne, et permettent une rupture avec la politique de restriction des visas jusqu'alors en vigueur.

Depuis 2017 : verrouillage à double tour du robinet des visas

La politique d'ouverture menée entre 2012 et 2017 apparaît sur le graphique 5.2³ ci-dessous, qui propose un « zoom » sur les statistiques de délivrance de visa en Algérie entre 2013 et 2019. L'ouverture est visible à travers les trois marqueurs suivants : la croissance de la demande (en jaune, 1^{ère} colonne), la croissance de la délivrance (en vert, 2^{ème} colonne) et la croissance des visas à entrées multiples (en rouge, 3^{ème} colonne).

Graphique 5.2 La délivrance des visas Schengen par les consulats français en Algérie (2013-2019)



¹ Le rôle de Laurent Fabius dans la politique de visa durant cette période sera plus amplement discuté dans le chapitre suivant qui porte sur le cas chinois (voir sous-section 6.3.2).

² Entretien avec Marc F., op. cit.

³ Graphique élaboré par l'auteur à partir des statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (2013-2019).

Or, le graphique 5.2 met également en évidence la nouvelle séquence de verrouillage qui se joue à partir de 2017-2018, déjà visible sur le graphique 5.1 présenté en début de cette section. Ce verrouillage se lit tout d'abord à travers l'écart qui se creuse entre les visas demandés et ceux accordés. La part de visas refusés par les consulats français a atteint la marque de 26,3% en 2016, à 35,9% en 2017 puis 48,7% en 2018. Un autre indicateur de verrouillage est la réduction drastique du nombre de visas de circulation. La part des visas à entrées multiples chute de 41% en 2016, à 29,1% en 2017 puis 23,4% en 2018. Autrement dit, de moins en moins de visas sont octroyés et, parmi ceux qui le sont, leur validité est de plus en plus courte. Le robinet des visas français se ferme donc à double tour. À titre de comparaison, la délivrance des visas par les autres pays Schengen est stable, avec un taux de refus moyen entre 30 et 36% pour la période 2013-2016. En d'autres mots, cette nouvelle séquence de verrouillage est spécifique à l'approche française en matière de visa.

Perçu comme unilatéral, soudain et injustifié, ce nouveau verrouillage provoque l'incompréhension du public algérien. La presse algérienne évoque des « Européens qui font pression sur l'Algérie »² (L'Expression, juillet 2018), du « visa, arme contre l'Algérie »³ (El Watan, août 2018) et enfin des « visas de la discorde »⁴ (Le Soir, octobre 2018). Les possibilités de spéculation sont d'autant plus amplifiées que les raisons du verrouillage sont opaques. Début 2021, deux députés de l'Assemblée nationale française en charge d'un rapport sur la politique des visas en Afrique « s'interrogent sur cette volonté clairement chiffrée et objective de fermer la porte de notre pays aux Algériennes et aux Algériens »⁵, interrogation relayée par une question écrite d'un sénateur transmise au ministère de l'Intérieur⁶, qui demeure sans réponse à ce jour.

Malgré cette opacité, plusieurs éléments permettent de relier une telle volonté chiffrée de blocage à un retour en force d'une logique « ministère de l'Intérieur » et du cadrage des mobilités algériennes comme problème d'immigration irrégulière. En mai 2018, le directeur de la PAF a relayé devant le Sénat ses préoccupations concernant une apparente recrudescence du « problème migratoire algérien » :

²L'Expression, « Visa Schengen : l'Algérie pénalisée », 9 juillet 2018 <http://www.lexpressiondz.com/actualite/295804-visa-schengen-l-algerie-penalisee.html> consulté le 10 octobre 2018.

³El Watan, « Visa : une arme contre l'Algérie », 1er août 2018 <https://www.elwatan.com/edition/actualite/visa-une-arme-contre-lalgerie-01-08-2018> consulté le 10 octobre 2018.

⁴Le Soir, « Algérie-France : les visas de la discorde », 31 octobre 2018 <https://lesoirdalgerie.com/actualites/le-s-visas-de-la-discorde-13500> consulté le 31 octobre 2018.

⁵Assemblée nationale, 2021, Rapport d'information no. 3728 sur la politique des visas, par M. M'jid El Guerrab (LREM) et Mme Sira Sylla (LREM) pour la Commission des affaires étrangères, p.20.

⁶Question écrite n° 20359 de M. Pierre Charon (LR), *Remise en cause de la politique des visas en Afrique*, publiée dans le JO du Sénat du 28 Janvier 2021.

L'Algérie nous préoccupe aussi beaucoup : sa jeunesse est en désespérance et quitte le territoire. La France reste très attractive. [...] Les Algériens représentent la deuxième communauté la plus importante en situation irrégulière sur notre territoire. Nous effectuons plus de 10 000 interpellations par an. Beaucoup d'Algériens arrivent avec des visas mais ne repartent plus. [...]. Nous devons être très vigilants sur les procédures de délivrance des visas. Nous proposons des formations au réseau consulaire car il est possible d'obtenir un vrai visa avec de faux documents. En Algérie, il y a des fraudes évidentes. Des vérifications s'imposent.¹

Chronologiquement, ces déclarations, qui incriminent les demandeur·ses de visa mais aussi une forme de manquement des consulats français, correspondent avec le verrouillage des visas algériens, remarqué par la presse à partir de 2017-2018. Interrogé sur l'éventuel lien entre les déclarations de la PAF et la restriction des visas, un diplomate en poste au consulat français d'Alger assure que « ce n'est pas l'Algérie qui est ciblée »² mais la protection de Schengen qui est en jeu :

La perception qu'ont les gens, c'est que c'est plus difficile. Pourquoi c'est plus difficile ? Qu'est ce qui a changé ? Dans l'actualité ? La crise migratoire. On lit « Schengen est mort ». Mais il faut préserver cet acquis Schengen. La contrepartie, c'est le contrôle des frontières extérieures, dont le visa est un instrument nécessaire. Ça veut dire qu'on est effectivement beaucoup plus attentifs. On revient aux fondamentaux du Code Visa.³

Ce discours officiel est relayé par l'Ambassadeur français, interviewé à plusieurs reprises par la presse francophone algérienne, expliquant les refus par « des contrôles plus approfondis » dans le souci de « s'adapter au nouveau paysage migratoire de l'Algérie »⁴. Autrement dit, on assiste à un usage par légitimation de l'Europe, au sens de Cornelia Woll et Sophie Jacquot (2010). L'intégration européenne est mobilisée comme contrainte extérieure pour justifier des mesures prises sur le plan national.

En novembre 2020, le ministre de l'Intérieur met en avant des justifications légèrement différentes et réinscrit ce verrouillage dans une logique de diplomatie migratoire. Auditionné par le Sénat, le Ministre Gérard Darmanin⁵ affirme que :

Le Président de la République a pris une décision très forte, l'année dernière, sur la réduction du nombre de visas à l'encontre de l'Algérie. [...] nous devons coupler notre politique des visas avec la politique des laissez-passer consulaires. Le président Macron avait très clairement exposé notre position aux dirigeants, avant ma visite.⁶

¹ Sénat, 2018, Audition de M. Fernand Gontier, Directeur central de la police aux frontières (PAF), Compte-rendu de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180514/ce_fsi.html, consulté le 20 mai 2020.

² Entretien avec Gilles T., op. cit

³ Ibid.

⁴ <https://dz.ambafrance.org/Entretien-de-l-Ambassadeur-Xavier-Driencourt-au-Quotidien-d-Oran> consulté le 15 octobre 2018.

⁵ Gérard Darmanin (1982-...) est un homme politique français, membre du parti de droite Les Républicains (LR) puis du parti présidentiel La République en Marche (LREM) à partir de 2017. Il est nommé ministre de l'Intérieur en août 2020.

⁶ Sénat, 2020, Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur, Compte-rendu des activités de la Commission des Lois. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201123/lois.html> consulté le 25 mars 2021.

Dans cette déclaration, le visa est envisagé comme levier diplomatique informel pour obtenir une coopération de l'Algérie en matière de réadmission. Comme souligné dans la sous-section précédente, l'Algérie se distingue par une faible inclinaison à la coopération en matière de contrôle migratoire, notamment sur le plan multilatéral. Alors que l'UE a multiplié des instruments de diplomatie migratoire, comme les partenariats de migration et de mobilité ou encore les tandems facilitation/réadmission, les autorités algériennes se sont toujours montrés hostiles à l'ouverture de négociations de ce type d'instruments (Zardo et Loschi 2020). Les enjeux de mobilité et de migrations sont abordés dans le cadre d'un dialogue informel avec l'UE, alors que les autres enjeux politiques sont formalisés et institutionnalisés en sous-comité¹. Dans le rapport consacré aux relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV, la Commission souligne que « le phénomène de *'visa overstay'* demeure une source de préoccupation » et met en cause des difficultés de coopération de l'Algérie avec les États membres, « en particulier en ce qui concerne la lenteur du processus d'identification et la courte durée des laissez-passer »². L'immigration irrégulière en provenance d'Algérie est cadrée comme d'autant plus problématique que les autorités algériennes sont perçues comme peu coopératives.

Sur le plan bilatéral, la tension porte en effet sur les laissez-passer consulaires. Pour rappel, les laissez-passer consulaires sont des documents délivrés par les consulats algériens en France pour permettre l'expulsion de ressortissant-es identifié-es étant de nationalité algérienne, mais sans papier pour le prouver. Les laissez-passer consulaires garantissent donc que l'État d'origine va réadmettre ses ressortissant-es. Antoine V. a occupé des fonctions diplomatiques à l'Ambassade de France en Algérie et à la sous-direction Afrique du Nord du MAE. Il suit désormais de loin le dossier des visas Schengen en Algérie. Selon lui, le lien informel entre réadmission et visas est une piste envisageable pour expliquer la contraction de la délivrance :

Le système des laissez-passer consulaires fonctionne très mal et mobilise très, trop les fonctionnaires du MAE et de l'Intérieur. Cela fait partie des choses que la France a énormément de mal à obtenir des pays du Maghreb [...] On peut très bien faire l'hypothèse qu'il y a eu une mauvaise volonté de la part des autorités algériennes à délivrer les laissez-passer consulaires, donc la baisse des visas est un levier.³

Enfin, en plus de présenter la réduction des visas comme un instrument de diplomatie migratoire, le Ministre Darmanin, lors de son intervention au Sénat en novembre 2020,

¹ Source : Entretien avec Madgalena N., conseillère politique à la Délégation de l'Union européenne en Algérie, Alger, 25 février 20XX.

² Commission européenne, 2020, SWD (2020) 285 final, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée, avril 2018-août 2020, pp. 15-16.

³ Entretien avec Antoine V., op. cit.

attribue cette stratégie à une volonté présidentielle. Pour le diplomate Marc F., cette mise à l'agenda présidentiel montre que :

[...] la doctrine des visas évolue de plus en plus du côté du ministère de l'Intérieur et de moins en moins des Affaires étrangères. Ce qu'il se passe à partir de 2017, c'est un peu occulte mais à mon avis, c'est des réunions interministérielles qui se réunissent et décident de réduire les visas aux Algériens pour préparer un argument de campagne quand il y aura Marine Le Pen [*Présidente du parti d'extrême-droite anti-immigration Rassemblement national*] au 2^{ème} tour. D'ailleurs, l'image du robinet, elle est très compréhensible pour l'opinion. Elle montre qu'on fait de la gestion type RGPP¹ des flux migratoires, c'est très quantifiable. [...] Quant aux laissez-passer consulaires, je ne sais pas si c'est vraiment l'objectif car c'est un instrument absurde, horriblement cher et absolument pas efficace. Mais encore une fois, symboliquement c'est très fort car l'image c'est des gens qu'on renvoie dans leur pays.²

Pour le diplomate, la réduction des visas aux Algérien·nes est une manœuvre politique pour capter des voix de l'extrême-droite aux prochaines élections³. Les développements les plus récents contribuent à renforcer la piste d'une stratégie électorale : en octobre 2021 le porte-parole du gouvernement de Jean Castex (LREM) a déclaré l'intention de réduire de 30 à 50% les visas octroyés aux ressortissant·es d'Algérie, de Tunisie et du Maroc, comme mesure de rétorsion à l'absence de coopération de ces pays dans la délivrance de laissez-passer consulaires⁴. Or, le nombre de visas délivrés en Algérie a déjà été réduit de plus d'un tiers entre 2016 et 2019, et s'est effondré à 73 000 titres en 2020, du fait de la pandémie de COVID-19⁵. Prononcée six mois avant le premier tour des élections présidentielles, cette mesure peut être interprétée comme un effet d'annonce du gouvernement à destination de l'opinion publique, pour mettre en scène une action gouvernementale chiffrée en matière de limitation de l'immigration⁶. Ce dernier « rebondissement » confirme que la fermeture du robinet des visas en Algérie est un enjeu de politique franco-française avant d'être un enjeu franco-algérien.

¹ Acronyme pour réforme générale des politiques publiques, qui désigne le programme de réformes structurelles de l'administration française.

² Entretien avec Marc F., op. cit.

³ À titre d'exemple, la présidente du parti Rassemblement National (RN) a en effet appelé à suspendre les visas aux ressortissant·es algérien·nes en février 2019 : <https://www.20minutes.fr/politique/2470779-20190312-video-marine-pen-reclame-suspension-visas-francais-algeriens> consulté le 25 mars 2021.

⁴ France24, « La France restreint l'octroi de visas pour les ressortissants du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, 28 septembre 2021 », <https://www.france24.com/fr/afrique/20210928-la-france-restreint-l-octroi-de-visas-pour-les-ressortissants-du-maroc-d-alg%C3%A9rie-et-de-tunisie> consulté le 10 janvier 2022.

⁵ Statistiques de la Commission européenne (Migration and Home affairs) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2020). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

⁶ Voir par exemple à ce propos l'analyse publiée par le journal Médiapart, « La politique hypocrite de la France sur l'octroi de visas aux Maghrébins », 1er octobre 2021, <https://www.mediapart.fr/journal/international/011021/la-politique-hypocrite-de-la-france-sur-l-octroi-de-visas-aux-maghrebins?onglet=full>, consulté le 10 janvier 2022.

Conclusion du chapitre 5

Ainsi, ce chapitre a démontré que l'utilisation contemporaine restrictive du visa Schengen, visible à travers des taux de refus supérieurs aux moyennes globales, s'inscrivait dans une logique historique de verrouillage des conditions de circulation de la population algérienne. Durant la colonisation et dans le sillage de l'indépendance algérienne, cette logique de verrouillage s'est d'abord illustrée avec l'empilement des obstacles administratifs à la mobilité. Ensuite, depuis l'imposition du visa obligatoire en 1986, cette logique se manifeste à travers ce que j'ai identifié comme une politique du robinet des visas, qui alterne séquences d'ouverture et de fermeture de la délivrance des visas. Le visa, national puis Schengen, ainsi que ses « ancêtres » (autorisation de sortie, permis de voyage, diptyque etc.) servent ainsi de curseur du rapport bilatéral entre la France et l'Algérie. L'instrumentation permettait déjà de souligner que les instruments sont un traceur du changement de l'action publique : ce chapitre montre en outre qu'ils peuvent aussi être un traceur du changement des relations internationales.

De plus, les explications présentées dans ce chapitre contribuent à étoffer la littérature sur la diplomatie migratoire. Celle-ci est principalement étudiée sous la forme de conclusions d'accords internationaux, ou plus largement d'instruments légaux négociés dans un cadre multilatéral ou bilatéral. Lors des années qui suivent la décolonisation, la régulation des mobilités entre l'Algérie et la France est en effet discutée dans un dialogue diplomatique et bilatéral, sous la forme d'accords. Néanmoins, cette gestion des flux transnationaux évolue vers un cadre administratif et unilatéral, sous la forme de décisions nationales, telle que l'imposition du visa en 1986. Depuis l'introduction du visa obligatoire, la diplomatie migratoire existe essentiellement sous la forme de la diplomatie du geste, c'est-à-dire des mesures *ad hoc* et symboliques d'assouplissement de la délivrance, annoncées par les chefs d'État et ou les ministres des Affaires étrangères. Leur caractère exceptionnel et non formalisé contribue à construire un régime du visa comme une faveur, davantage que comme un droit. Ces mesures symboliques, promises par les représentants politiques et s'adressant directement aux populations étrangères, sont ainsi à inscrire dans le « répertoire » des pratiques de la diplomatie migratoire.

Par ailleurs, le cas de la délivrance des visas Schengen en Algérie permet de rappeler que la diplomatie migratoire des États membres avec les anciens pays colonisés est imbriquée dans le processus d'intégration européenne. Ainsi, en 1986, la préparation de Schengen impose le renforcement des contrôles des frontières extérieures et l'imposition du principe de visa à l'entrée. Sur la période récente, on voit en outre une reproduction, sur le plan national, du principe européen du couplage visa/réadmission : l'annonce par le gouvernement français de réduire les visas délivrés en Algérie pour forcer les autorités algériennes à délivrer des

laissez-passer consulaires reprend la même logique conditionnelle de l'article 25bis du nouveau Code Visa, qui propose de sanctionner les pays tiers qui ne seraient pas assez coopératifs. Ces éléments amènent à développer, dans le futur, l'agenda de recherche encore peu exploré des liens entre (dé)colonisation et construction européenne, deux phénomènes historiques pourtant concomitants.

Enfin, tout au long du chapitre, j'ai analysé les séquences d'ouverture et de fermeture de la régulation des mobilités algériennes à l'aide du concept d'équation politico-diplomatique, afin de réinscrire la diplomatie migratoire dans des logiques politiques internes à chaque pays. Du côté algérien, même si celui-ci est moins détaillé que le cas français, ce chapitre a permis de dégager quelques constantes. Premièrement, il existe pour les dirigeants algériens un enjeu de capital politique national à assurer – ou non – la fluidité du dialogue bilatéral avec les autorités françaises. En 1973, lorsque Houari Boumediene stoppe l'émigration de travail à destination de la France, cela est interprété comme une volonté de marquer l'indépendance du pays vis-à-vis de l'ex-puissance colonisatrice. Inversement, en 2012, lorsque le capital politique d'Abdelaziz Bouteflika est suffisamment consolidé, il peut se permettre de reprendre un dialogue avec le gouvernement français sans risquer sa légitimité. Deuxièmement, le gouvernement algérien se distingue par son refus de coopérer avec l'Union européenne en matière de mobilité, faisant figure d'exception dans le voisinage sud de l'Europe. Du côté français, ce chapitre a rappelé que le cadrage historique de l'indésirabilité des mobilités algériennes était le fruit de la convergence des différentes administrations nationales à l'idéal de maîtrise des flux. Mais surtout, j'ai montré que non seulement la politique du robinet reflétait les positions du ministère de l'Intérieur, mais qu'en plus, la nouvelle séquence de verrouillage était en lien avec des stratégies électoralistes, l'immigration étant un enjeu de politique nationale de plus en plus saillant. Autrement dit, ce chapitre vient souligner que les logiques de délivrance du visa ne sont pas uniquement une question de rivalités interministérielles, mais également un enjeu de compétition politique. Cette dimension électoraliste de l'équation politico-diplomatique enrichit ainsi le concept mis au point par Sylvain Laurens. Dans le chapitre suivant consacré au cas chinois, l'enjeu sera d'identifier quelles dimensions composent et influencent l'équation politico-diplomatique tournée cette fois-ci vers l'attractivité touristique.

Chapitre 6. De la figure du sans-papier à celle du touriste dépensier : le visa entre blocage et ciblage des mobilités chinoises

Le 13 janvier 2014, dans son discours célébrant le cinquantenaire des relations diplomatiques entre la France et la République Populaire de Chine (RPC), le ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius fait l'annonce de plusieurs mesures visant à rapprocher les sociétés chinoises et françaises, dont des facilitations en matière de visa :

Plus d'1,2 million de touristes [*de nationalité chinoise*] se rendent en France chaque année, et ces chiffres sont appelés, nous l'espérons, à augmenter massivement dans les prochaines années. [...] C'est dans cet esprit que sera lancée, à partir du 27 janvier une opération « visas en 48 heures », qui relève de mes services et qui garantira aux visiteurs individuels chinois un accomplissement rapide et bienveillant des formalités nécessaires à leur séjour en France. Entre le moment où nos amis chinois individuellement déposeront leur demande de visa et le moment où il sera délivré, il s'écoulera 48 heures.¹

Le visa est ici pensé non seulement au service du rapprochement diplomatique entre les deux pays, mais aussi et surtout comme levier pour encourager la venue de touristes chinois-es en France. Comment expliquer la mobilisation du visa, instrument de contrôle migratoire, par un Ministre à des fins d'attractivité touristique ?

Ce chapitre analyse l'équation politico-diplomatique dans laquelle s'insère la délivrance des visas Schengen en Chine. En retraçant l'histoire de la diplomatie migratoire entre le régime chinois d'une part, et la France et l'Union européenne (UE) d'autre part, je cherche à démontrer l'argument suivant : à travers la régulation des mobilités de la Chine vers l'Europe, les autorités chinoises et européennes co-construisent une élite touristique globale. D'un côté, le gouvernement chinois cherche à contrôler les mouvements de sa population, tout en utilisant le tourisme à des fins de politique étrangère. De l'autre, les pays de l'UE cherchent à limiter l'immigration irrégulière, tout en attirant des richesses sur leurs territoires. L'objectif de ce chapitre est donc de revenir sur le processus de conversion du problème des mobilités chinoises d'un enjeu migratoire en un enjeu économique. En filigrane, le chapitre porte une attention particulière à l'articulation des fonctions de régulation du visa Schengen aux dispositifs chinois de contrôle des mouvements de population, comme le *hukou* ou les accords ADS (*Authorized Destination Status*). D'un point

¹ Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, sur le cinquantenaire de l'établissement des relations diplomatiques franco-chinoises, à Paris le 13 janvier 2014. <https://www.vie-publique.fr/discours/190086-declaration-de-m-laurent-fabius-ministre-des-affaires-etranteres-sur> consulté le 27 avril 2021.

de vue méthodologique, je procède de façon similaire au chapitre précédent. Je mobilise d'abord la littérature sur l'histoire des migrations chinoises pour recontextualiser la régulation des mobilités ainsi que la relation bilatérale franco-chinoise dans le temps long. Sur la période la plus récente (depuis années 1980-1990), je déploie le résultat de mes analyses à partir de mes propres sources documentaires, statistiques et tirées des enquêtes de terrain.

Ce chapitre est structuré autour des différentes fonctions politiques du visa Schengen déployées en Chine et de leurs évolutions : *bloquer, faciliter* puis *attirer*. La première section revient sur l'histoire des relations et migrations entre la Chine et l'Europe tout au long du XX^{ème} siècle pour comprendre comment les flux migratoires chinois en Europe ont été strictement contrôlés, voire empêchés, par le gouvernement communiste chinois. Une fois les mobilités à l'étranger de nouveau autorisées, le visa Schengen a rempli une fonction de tri entre vrai et faux touristes (6.1). Ensuite, je reviens sur la diplomatie migratoire entre l'Union européenne et la Chine, qui s'est structurée autour du marchandage suivant : faciliter la venue des élites économiques tout en exigeant une coopération des autorités chinoises en matière d'immigration irrégulière. Néanmoins, ce rapport diplomatique est en faveur de la Chine, qui impose ses propres dispositifs de régulation et s'oppose à toute concession sur sa souveraineté en matière de contrôle migratoire (6.2). La dernière section développe la compétition entre États pour attirer les flux de touristes chinois-es, et plus spécifiquement la mise à l'agenda d'une politique d'attractivité par le ministère français des Affaires étrangères. Celle-ci intègre la délivrance des visas à une nouvelle logique, qui évince la question migratoire pour mettre le visa au service de la diplomatie économique (6.3).

6.1 Bloquer : le double contrôle des migrations chinoises en Europe au XX^{ème} siècle

Cette première section fait un rappel historique du co-contrôle des mobilités chinoises par les autorités européennes et les autorités chinoises de la fin du XIX^{ème} à la fin du XX^{ème} siècles. D'une part, l'histoire des migrations chinoises en Europe est essentielle pour comprendre les dynamiques politiques et géographiques des flux migratoires en provenance de Chine aujourd'hui. D'autre part, ce rappel souligne également la mainmise autoritaire historique du régime communiste sur les déplacements de sa propre population. L'arrivée au pouvoir de Mao Zedong et la proclamation de la République Populaire de Chine en 1949 entraînent un repli isolationniste de la Chine, qui se coupe du reste du monde et ferme ses frontières à tout mouvement migratoire. La période maoïste met ainsi à l'arrêt les migrations chinoises vers l'Europe, qui avaient débuté à la fin du XIX^{ème} siècle (6.1.1). L'intégration progressive de la Chine à la globalisation, à partir des années 1980, s'accompagne d'un assouplissement des conditions de circulation de la population, qui obtient le droit de se

voyager mais selon des modalités qui restent très encadrées par le régime. Cette relative libéralisation entraîne la reprise de l'émigration chinoise en Europe, qui est cadrée comme un problème de clandestinité. La délivrance de visas est alors activée comme moyen pour diminuer ces flux migratoires (6.1.2).

6.1.1 Mobilités empêchées (1949-1978)

L'Europe, un foyer d'immigration chinoise historique mais marginal

De la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les migrations chinoises en Europe sont existantes, mais limitées en volume. La diaspora chinoise croît davantage dans d'autres destinations. Les guerres de l'opium (1839-1842 et 1856-1860) ainsi que la révolte des Taiping (1851-1864), dont le bilan est de plus de 20 millions de victimes, poussent des centaines de milliers de Chinois-es à l'exil dans les pays voisins d'Asie du Sud-Est (Ma Mung 2009). En 1903, on recense par exemple plus de 109 000 hommes chinois dans la colonie française d'Indochine (About 2011). Un autre foyer important est l'Amérique du Nord : entre 1850 et 1880, de 50 000 à 100 000 travailleurs chinois immigrent vers les côtes ouest des États-Unis (principalement en Californie) et du Canada (Colombie-Britannique), notamment pour participer à la construction des chemins de fer (Roy 1990). En outre, avec le système de « *coolies* » (mot péjoratif qui désigne les travailleurs agricoles d'origine asiatique déportés), des travailleurs sont déplacés de force à travers le monde, là où les puissances occidentales ont des besoins de main d'œuvre¹.

En comparaison à l'Asie du Sud-Est et l'Amérique du Nord, l'Europe est, au début du XX^{ème} siècle, un foyer marginal d'immigration chinoise. En 1911, on recense 283 Chinois-es en France, principalement à Paris : il s'agit d'étudiants, de diplomates et de restaurateurs. On compte également des marchands du Zhejiang, une province de la Chine méridionale, qui se déplacent en Europe pour commercer la pierre de Qingtian, utilisée pour la calligraphie (Live 1992; Zhang-Poisson 2005; Z. Li 2018). Ces premières mobilités sont déterminantes, car le Zhejiang reste à ce jour l'une des principales régions d'émigration chinoise en Europe occidentale au XX^{ème} siècle (Ma Mung 2009; Benton 2011; Martiniello et Bousetta 2008). Au déclenchement de la Première Guerre mondiale, les gouvernements alliés signent avec la Chine, devenue une République en 1912, une convention de recrutement d'ouvriers chinois pour remplacer les hommes partis au front. La France prévoit un contingent de 140 000 travailleurs. Au total, un peu moins de 40 000 sont recrutés dans

¹ Cette migration de travail forcée concernait les travailleurs chinois, mais également indiens. Ces derniers étaient envoyés dans les colonies d'Asie du Sud-Est, mais aussi au Pérou, à Cuba, sur l'île Maurice et d'autres destinations. Il importe ici de souligner que plusieurs historien-nes comparent ce système de migration internationale forcée à la traite esclavagiste, voir par exemple à ce sujet l'ouvrage de Yann Moulier-Boutang (1998).

les provinces du nord du pays et envoyés en France (Ma 2012). Entre 2000 et 3000 d'entre eux restent en France à la fin du conflit, chargés de nettoyer les champs de bataille. Ceux-là proviennent majoritairement de la province de Zhejiang, des villes de Qingtian de Wenzhou, et rejoignent les groupes de cette même région présents à Paris depuis l'avant-guerre (Ma Mung 2014; Zhang-Poisson 2005). D'autres vont travailler dans les usines de textile du Nord de l'Italie (Cavallaro 2013). La Première Guerre mondiale constitue ainsi l'acte de naissance d'une diaspora chinoise en Europe. L'émigration, en grande majorité depuis le Zhejiang, se poursuit à l'entre-deux-guerres puis se maintient à un niveau très bas pendant la période communiste, avant de connaître un regain à partir des années 1980.

La période maoïste : le bannissement des mobilités intérieures et extérieures

En 1949, la Chine devient communiste. Mao Zedong, qui dirige le Parti Communiste Chinois (PCC) depuis 1935, s'impose après plusieurs décennies d'affrontements face aux forces nationalistes conduites par Tchang Kai-Chek. Défaites, elles s'exilent à Taïwan. Les pays occidentaux rompent leurs liens diplomatiques avec la nouvelle République Populaire de Chine (RPC), imposent des embargos commerciaux et interdisent à leurs citoyen·nes de voyager en Chine continentale (Richter 1989). De même, le PCC ferme les frontières du pays au reste du monde. L'émigration vers des pays étrangers est interdite, considérée comme une trahison morale et nationale aux idéaux communistes (Biao 2007).

Le régime communiste chinois se caractérise par une surveillance très rapprochée de la population et de ses déplacements, à l'extérieur comme à l'intérieur du pays. Pour contrôler les migrations d'une province à l'autre, le système de *hukou* est instauré en 1958¹. Proche d'un passeport intérieur, le *hukou* est un document identificatoire délivré par les autorités locales, qui assigne les individus à leur région de naissance et à leur origine sociale (urbaine ou rurale). Sauf sur mandat de l'État, les citoyen·nes chinois·es ne peuvent se déplacer d'une province à l'autre, ni ne peuvent partir en zone urbaine s'ils·elles sont nés·es en zone rurale et inversement. Les mariages entre ruraux et urbains sont proscrits. Conçu pour éviter l'exode rural, en plein contexte de pénurie alimentaire dans les campagnes, le *hukou* est un instrument puissant de contrôle social des individus à travers la mobilité spatiale (Trolliet et Beja 1986; Roulleau-Berger et Shi 2004; Descamps 2004).

Les premières décennies du régime communiste se distinguent par des politiques de migrations empêchées, sur le plan intérieur comme sur le plan international. C'est donc bien le pays d'origine, et non pas les pays de destination, qui limite et restreint les flux migratoires. Par conséquent, les mobilités chinoises vers l'Europe sont pratiquement à l'arrêt durant cette

¹ Il existait, durant la période impériale en Chine, des systèmes d'enregistrement de la population dont le principe et le fonctionnement étaient similaires au *hukou* (Froissart 2013). Il importe donc de rappeler que cet instrument s'inscrit donc dans une tradition historique longue du contrôle de la population chinoise, d'un régime à l'autre.

période. L'émigration s'est poursuivie de façon marginale, principalement le fait de jeunes hommes bénéficient de réseaux informels entre les familles installées à Paris et les villages d'origine du Zhejiang. Les recensements indiquent ainsi une augmentation de la population chinoise en France de 2600 personnes en 1949, à 4000 en 1975 (Zhang-Poisson 2005; Chuang 2013). À la fin des années 1970, un deuxième groupe de migrant-es d'origine chinoise arrive en France : il s'agit des « *boat people* », réfugié-es en provenance du Vietnam, du Cambodge et du Laos¹. Parmi les 130 000 personnes qui obtiennent l'asile en France, près de 70% sont d'origine chinoise, descendantes des travailleurs du Guangdong venus en Indochine pendant la période coloniale (Ma Mung 2014). La diaspora chinoise postcoloniale, originaire d'Asie du Sud-Est, devient alors le premier groupe d'immigré-es chinois-es en France, dépassant numériquement le groupe originaire du Zhejiang.

L'ère maoïste, de la fin des années 1940 à la fin des années 1970, correspond donc à une période où les mobilités sont bloquées par le pays d'origine, dirigé par un régime autoritaire. L'augmentation et la diversification de la diaspora chinoise en France se poursuit par des voies détournées : les « aventuriers », jeunes hommes qui ont continué à migrer en Europe en utilisant les réseaux de la diaspora déjà installée, et les réfugié-es, qui ne vivaient plus en Chine mais dans les pays voisins depuis plusieurs décennies. Il faut attendre un changement de la direction du pays-parti pour voir une inflexion du régime de mobilité chinois et une reprise des migrations internationales.

6.1.2 Mobilités encadrées (1978-2004)

La politique « open-door » de Deng Xiaoping : une libéralisation sous contrôle

L'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping, en 1978, permet l'accélération de l'ouverture de la RPC sur le monde extérieur. Artisan principal de l'économie sociale de marché, Deng Xiaoping mène une politique dite « *open-door* », qui intègre progressivement la Chine aux échanges culturels et économiques globalisés. Les restrictions des déplacements des citoyen·nes chinois-es sont également allégées. Le système de *hukou* est assoupli, les campagnes décollectivisées, permettant un exode rural et des transformations sociétales (Rouilleau-Berger et Shi 2004). La libéralisation de la mobilité intérieure vise, pour le régime, à pousser la population rurale à se déplacer et acquérir des compétences compatibles avec la transition vers l'économie de marché (Nyíri 2008).

En parallèle, le tourisme à l'intérieur du pays est encouragé par le gouvernement, prenant ses distances avec le courant maoïste qui considérait tout loisir comme bourgeois et

¹ Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugié-es, ce sont en tout plus de 620 000 personnes originaires du Vietnam, du Cambodge et du Laos qui sont réinstallées dans les pays occidentaux, en premier lieu les États-Unis, le Canada, l'Australie et la France (Meslin 2017)

contre-révolutionnaire (Leicester 2008; Nyíri 2011). Autrefois réservées aux cadres du parti communiste, les pratiques touristiques sont démocratisées et élargies au reste de la population à l'aide de trois mesures interventionnistes du gouvernement chinois : le passage de la semaine de travail à 40 heures en 1995, l'instauration de week-ends non travaillés pour toutes les salarié·es en 1997 et l'adoption en 1999 de trois semaines annuelles de congés payés - le Nouvel An Chinois en hiver, la Fête du Travail en mai et la Fête Nationale en octobre (L'Hostis 2020a). Cette dernière mesure vise notamment à soutenir la reprise de la consommation intérieure après la crise financière asiatique de 1997 (Nyíri 2011). En plus d'être un outil de stimulation économique, le tourisme intérieur sert la propagande politique de l'État, qui contrôle la désignation des sites touristiques officiels. Il s'agit de paysages ou monuments exaltant l'héritage communiste ou impérial (Bi, Vanneste, et Van Der Borg 2016; Zhang, Chong, et Ap 1999; Descamps 2004; Nyíri 2008). La propagande s'adresse aussi aux étranger·es, qui sont progressivement autorisé·es à voyager en Chine : photographes et journalistes sont invité·es et exposé·es à des sites glorifiant le régime communiste (Leicester 2008).

Des possibilités de voyager à l'extérieur du pays sont également introduites. Toutefois, celles-ci sont strictement règlementées par le régime. En effet, les voyages à l'étranger restent considérés comme idéologiquement dangereux (Arlt 2006). En 1983, le gouvernement autorise les voyages à Hong-Kong et Macao. Des quotas de visiteur·ses sont fixés, et la visite est encadrée par des tour-opérateurs agréés par le gouvernement. En 1985, la loi sur l'entrée et la sortie du territoire autorise la délivrance de passeports privés aux citoyen·nes pour des voyages professionnels, à condition de présenter une lettre d'invitation d'un partenaire étranger (Biao 2007). En pratique, il est difficile d'obtenir un passeport, délivré à la discrétion des bureaux locaux de la Sécurité Publique, équivalent chinois du ministère de l'Intérieur (M. Li et Wong 2018). En 1987, la Corée du Nord, la Russie et la Mongolie sont ajoutées aux destinations touristiques autorisées. Les Chinois·es avec des garanties financières ont également le droit de rendre visite à leurs familles en Thaïlande, en Malaisie et aux Philippines. Ces voyages privés restent encadrés par des quotas et par les tour-opérateurs étatiques, qui conservent le passeport toute la durée du voyage, pour éviter toute émigration vers l'étranger (Descamps 2004). Une loi en 1990 autorise les voyages vers d'autres destinations, dont l'Europe, mais les restreint aux seuls motifs d'études, de voyages professionnels ou de visites aux proches. Comme le souligne Marine L'Hostis dans sa thèse sur le tourisme chinois en France, « le tourisme international n'avait pas d'existence officielle et se faisait sous couvert de délégations organisées par le gouvernement ou du personnel d'affaires » (L'Hostis 2020a, 73). Ainsi, des possibilités de voyages sont peu à peu accordées, mais elles restent strictement encadrées par l'appareil gouvernemental chinois. Pour

dissuader tout risque de « fuite » durant ces voyages, le gouvernement chinois adopte en 1994 une loi contre l'émigration clandestine, et renforce la sévérité des sanctions prévues par le Code pénal.

En somme, la politique du tourisme est un marqueur de l'évolution du régime chinois vers l'économie sociale de marché. L'autorisation et la promotion du tourisme sont au service de la libéralisation économique, tout en restant un outil de contrôle politique. Le tourisme extérieur est en outre un vecteur d'intégration dans la globalisation, même s'il est étroitement surveillé et l'émigration, condamnée.

Figures chinoises de la clandestinité et des « sans-papiers » en France

À partir des années 1980, la relative ouverture des frontières entraîne un regain de l'émigration chinoise. Les diasporas déjà existantes structurent l'immigration chinoise en Europe : les principales provinces de départ demeurent le Zhejiang, Fujian et Guangdong, à destination des régions où des communautés sont historiquement installées, la France et le Royaume-Uni. Les migrations se dirigent aussi vers de nouveaux pays européens, comme l'Espagne, où la demande en main d'œuvre dans le secteur de la construction est forte, et vers les pays communistes d'Europe centrale, tels que la Bulgarie, la Roumanie et la Yougoslavie, qui dispensent les citoyen·nes chinois·es de visa touristique. À partir des années 1990, on assiste en outre à une diversification géographique des provinces de départ. Les concentrations urbaines (Beijing et Shanghai) et la région du Dongbei¹, située au nord-est du pays, deviennent des foyers importants d'émigration. La région industrielle du Dongbei est durement touchée par la libéralisation économique et les vagues de licenciement en Chine des années 1990. Entre 20 et 40 millions de personnes se retrouvent sans emploi. Comme l'explique la sociologue Ya Han Chuang (2013), l'immigration chinoise en France passe alors d'une mobilité d'« aventuriers » (jeunes hommes des villages du Zhejiang qui viennent s'installer en région parisienne appuyés par des réseaux familiaux) à une migration de « naufragés », hommes et femmes, plus âgés et sans emploi, qui quittent la Chine à l'aide de réseaux de passeurs. Aux États-Unis, l'immigration irrégulière chinoise passe de quelques milliers par an pendant les années 1980 à plus de 100 000 arrivées en 1992. Au Royaume-Uni, ce chiffre atteint 250 000 arrivées à la fin des années 1990. Les réseaux de passeurs utilisent plusieurs modes opératoires : arrivées par container ou par bateau (notamment en Amérique latine), « fuite » de délégations lors d'escales aéroportuaires ou encore dépassement des durées de validité des visas étudiants (Chin 2003).

¹ Le Dongbei est une région géographique de la Chine continentale, qui regroupe les provinces administratives du Liaoning, du Heilongjiang et du Jilin, ainsi que de la Mongolie Intérieure.

Or à cette même époque, la lutte contre l'immigration irrégulière devient une priorité politique des gouvernements européens. L'analyse des rapports parlementaires et ministériels français des années 1990 jusqu'au début des années 2000 permet de tracer le cadrage français des mobilités chinoises comme un problème de *clandestinité*. Les ressortissant·es de nationalité chinoise apparaissent régulièrement en tête des statistiques de refoulement et de placement en détention aux frontières aéroportuaires. Les différents rapports insistent sur les « faux touristes qui se transforment en clandestins »¹, pointant du doigt des filières de plus en plus sophistiquées. En plus de la figure du faux touriste, les ressortissant·es chinois·es sont également associé·es à la figure du faux réfugié. La nationalité chinoise est en effet l'une des premières à demander l'asile auprès de l'Office français de protection des réfugié·es et des apatrides (OFPRA). En 1999, on compte plus de 5000 primo-demandes, soit une hausse de plus de 149% par rapport à l'année précédente. Ce chiffre continue d'augmenter jusqu'au milieu des années 2000, mais le taux de reconnaissance du statut de réfugié reste parmi les plus bas : 1%². La différence du traitement des demandeur·ses d'asile d'origine chinoise entre la fin des années 1970 et les années 2000 illustre bien le changement de paradigme de l'OFPRA sur cette période. On passe d'une attribution quasi-automatique du statut de réfugié, à la restriction progressive de l'asile, face aux soupçons de détournement de procédure qui pèsent sur les requérant·es (Akoka 2020). Les demandeur·ses de nationalité chinoise sont suspecté·es d'utiliser l'asile à des fins de régularisation, et non de protection. Il est en effet estimé qu'environ $\frac{3}{4}$ des demandeur·ses d'asile chinois·es seraient arrivé·es en France par voie aérienne avec un visa valide, ne quittant pas le territoire après son expiration (Yun et Poisson 2005, 28). Enfin, les mobilisations d'immigré·es d'origine chinoise dans les collectifs de sans-papiers en 1996 et 1997 contribuent à visibiliser la question de l'absence de régularisation (Ma Mung 2014) : la population chinoise en France est estimée à 120 000 personnes, soit un nombre amplement supérieur aux 21 000 individus déclarés auprès des préfectures françaises³.

Trier les (in)désirables à la source : les services de visa français en Chine

Les consulats français en Chine sont alors impliqués pour limiter ce phénomène d'immigration irrégulière dès le pays d'origine. Depuis l'autorisation des voyages en délégation à l'étranger, permise par la loi chinoise de 1985 sur l'entrée et la sortie du territoire, l'activité de délivrance des visas s'y développe progressivement. Le nombre de visas délivrés en Chine passe de 35 000 en 1995, à 78 000 en 1998 puis à 140 000 en 2004 (voir graphique

¹ Cour des Comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport remis au Président de la République, p.186.

² Haut Conseil à l'Intégration, 2001, *Statistiques annuelles de l'immigration*, p.11.

³ Assemblée Nationale, 1999, « Rapport d'information no. 1803 sur les moyens des services des visas », par Yves Tavernier au nom de la Commission des finances, p.74.

6.1). En plus des consulats de Beijing et Shanghai, de nouveaux consulats ouvrent à Guangzhou en 1997 et à Wuhan en 1998. Une mission parlementaire, pilotée par le sénateur Yves Tavernier, se rend en Chine en 1999 pour évaluer la mise en œuvre de la politique des visas. Le rapport insiste sur le « risque migratoire évident »¹ présenté par les demandes de visa en Chine et alerte sur « la fraude, le mensonge, les détournements et les combines »². Il pointe par ailleurs les « filières d'émigration clandestine » et le problème des « faux flux touristiques et fausses agences de tourisme »³, suspectées de détourner les visas. Le soupçon porte également sur des partenaires Schengen identifiés comme « laxistes » (principalement les consulats d'Espagne, de Grèce et d'Italie), à qui il est reproché d'accorder trop facilement des visas à des « faux touristes [...] dont les itinéraires se finissent souvent en France »⁴.

De plus, le rapport s'alarme du peu de moyens à la disposition des consulats pour évaluer les demandes de visas, déplorant que « le poste ne soit pas équipé pour détecter les fraudes grossières »⁵ et qu'il est « impossible d'attendre du consulat français à Pékin un contrôle sérieux du risque migratoire »⁶. Faute de moyens et de formations suffisantes, l'évaluation des dossiers s'appuie sur « le coup d'œil, le doigté, l'expérience »⁷ des agent·es. Ce savoir local et informel repose par exemple sur une logique du soupçon profilée envers les catégories sociales considérées comme les plus risquées. Par exemple, le consul français de Shanghai déclare ne plus délivrer de visa touristique aux demandeur·ses originaires de Wenzhou et du Dongbei, soit les deux foyers d'émigration à destination de l'Europe (Descamps 2004). De plus, au début des années 2000, les consulats européens utilisent le *hukou* comme élément pour évaluer le risque de détournement de procédure, en particulier des usager·es d'origine rurale :

Aujourd'hui encore, c'est souvent l'origine du lieu de délivrance du *hukou* qui détermine la possibilité de voyager à l'étranger. Des paysans et ouvriers qui auraient fait « fortune » et se seraient installés en ville ne sont pas sûrs de pouvoir partir voyager, notamment en Europe et dans les pays occidentaux autorisés au tourisme car les administrations consulaires tiennent compte avant tout du lieu d'émission du *hukou*. Lorsque ce lieu est un village, le porteur, qui n'y habite plus nécessairement, présente un risque migratoire et est immédiatement estampillé 'immigrant clandestin'. (Descamps 2004, 11)

En expliquant comment des agent·es visas s'appuient sur le *hukou* des demandeur·ses pour évaluer leur « risque migratoire », cet extrait fournit un exemple pertinent d'articulation du contrôle des mobilités chinoises par des dispositifs chinois (le *hukou*) et européens (le visa).

¹ Ibid., p.73.

² Ibid., p.87.

³ Ibid., p.77.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., p. 87

⁶ Ibid., p.90.

⁷ Ibid., p.87.

En parallèle, c'est également à cette même période que l'on voit apparaître, pour la première fois, des considérations économiques liées à la délivrance de visas en Chine. Le rapport du sénateur Tavernier relève en effet l'émergence d'une « classe moyenne urbaine [...] enrichie et très minoritaire [...] désirant dépenser sa fortune à l'étranger »¹. Selon la mission économique de l'Ambassade de France de Beijing, citée par Descamps (2004), la classe moyenne, gagnant entre 6000 et 8500\$ par an, représente 10% de la population chinoise en 2003. La classe supérieure, elle, dont les revenus dépassent 24 000\$ par année, concerne 1% de la population. Ces nouvelles élites économiques sont concentrées sur la partie côtière du pays et dans les grands centres urbains, en particulier Shanghai. Leur part de plus en plus importante dans les demandeur·ses de visa contribue à faire reculer le taux de refus. En 1995, le taux de visas refusés est de 14-15% sur l'ensemble de la Chine. Au début des années 2000, on ne compte plus que 6 à 7% de visas refusés. Ces taux sont par ailleurs différents d'une ville à l'autre : en 1998, 9,8% des visas sont refusés au consulat français de Beijing, contre seulement 4,5% au consulat de Shanghai, où le niveau de vie est sensiblement supérieur. Cette évolution sociologique et démographique de la Chine pose un dilemme aux services de visa, habitués à la méfiance, que le sénateur Tavernier résume en ces termes :

La France se trouve à cet égard dans une position difficile : s'ouvrir aux nouvelles perspectives chinoises sans accroître un risque migratoire touchant des personnes, déracinées, qui ne trouveraient dans notre pays que le secours détestable des réseaux clandestins.²

En conclusion de la première section de ce chapitre, le passage en revue de l'histoire des migrations chinoises permet de dégager plusieurs tendances fortes en rapport avec la problématique du double contrôle – chinois et européen – des mobilités chinoises sur toute la deuxième partie du XX^{ème} siècle. Pour le régime autoritaire chinois, les politiques de mobilité intérieure et extérieure sont un puissant instrument de contrôle social et politique de la population. Bien qu'assouplies depuis la transition vers un modèle économique plus libéral et l'ouverture progressive à la globalisation, les conditions de circulation des citoyen·nes chinois·es demeurent très strictes. Du côté européen, les mobilités chinoises sont cadrées au prisme de la clandestinité : la réouverture relative des frontières chinoises coïncide avec la mise à l'agenda de la lutte contre l'immigration irrégulière, soupçonnée d'être alimentée par les diasporas historiquement présentes en France. Le visa est alors activé au service de cet objectif de maîtrise des flux. Au tournant des années 2000, alors que la croissance économique chinoise est en plein essor, l'administration consulaire est toutefois aux prises avec un dilemme entre sécurisation des mobilités et ouverture aux élites

¹ Ibid., p.73.

² Ibid., p.72

émergentes. Dans la prochaine section, il s'agit de voir comment les autorités chinoises et européennes négocient, au niveau diplomatique, la régulation de ces flux touristiques.

6.2 Faciliter : la diplomatie migratoire UE-Chine (depuis 2004)

Au tournant du XXI^{ème} siècle, le contrôle des flux migratoires apparaît comme un objectif partagé par le gouvernement chinois et par les gouvernements des pays européens. Pour les autorités chinoises, cet objectif s'inscrit dans la surveillance de la population et de ses déplacements. Les autorités européennes sont quant à elles face à un dilemme : lutter contre l'immigration irrégulière, mais capter un flux touristique émergent. Autrement dit, la délivrance de visas depuis les consulats européens en Chine doit servir à distinguer les « vrais » des « faux » touristes. La deuxième section de ce chapitre porte sur la diplomatie migratoire entre l'Union européenne (UE) et la Chine, soit comment les deux parties négocient la mise en place de facilitations de certaines mobilités, tout en maintenant un contrôle strict des flux migratoires dans leur globalité. Le cas chinois est atypique, pour ne pas dire inédit. Comme souligné à plusieurs reprises dans cette thèse (voir notamment les sous-sections 1.3.2 et 4.2.3), l'approche globale européenne de mobilité conditionnée repose sur le couplage entre facilitations de visa et accords de réadmission : les visas sont utilisés comme levier pour obtenir une coopération des pays tiers en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Or ici, c'est un dispositif exclusivement chinois qui est adopté : l'accord de statut de destination autorisée, dit ADS (6.2.1). Après avoir discuté les modalités et implications de cet accord, la section suit les développements du dialogue UE-Chine vers de nouvelles facilitations. Elles sont conçues à la fois comme levier politique, pour limiter l'immigration irrégulière, et de plus en plus comme levier économique, pour augmenter le tourisme chinois en Europe (6.2.2).

6.2.1 L'accord ADS (*authorized destination status*) : un instrument diplomatique pour contrôler les flux touristiques

Pour le régime chinois, la régulation du tourisme émetteur¹, c'est-à-dire des flux touristiques à destination de l'étranger, est un enjeu à la fois de contrôle de sa population et de contrôle de ses relations diplomatiques avec d'autres pays. Comme souligné dans la section précédente, le tourisme international est au service de la politique étrangère chinoise. Depuis la fin des années 1990, l'approche globale chinoise consiste à conclure des accords dits de statut de destination autorisée, dits accords ADS (Tse 2013; Paradise 2020; Coles et

¹ Tirée de l'économie, la notion de tourisme émetteur (*outbound tourism*) désigne les activités de visiteur-ses en dehors de leur pays de référence. Elle se distingue ainsi du tourisme intérieur, qui s'applique aux activités touristiques de visiteur-ses dans les frontières nationales de leur pays de référence.

Hall 2011). Ces accords diplomatiques, signés entre le gouvernement d'un pays étranger et le ministère des Affaires étrangères, le bureau de la Sécurité Publique et l'administration nationale du Tourisme (CNTA) du côté chinois, autorisent les voyages organisés de touristes chinois-es à destination du pays en question. Plus précisément, ces accords autorisent les agences de voyage chinoises, contrôlées par la CNTA, à organiser la vente et la promotion de circuits touristiques dans ces pays étrangers. Les agences sont désignées responsables des groupes de touristes, et sont amenées à collaborer avec les instances étrangères, notamment les consulats. Les agences sont en effet tenues de fournir des dossiers de demandes de visa complets et non falsifiés.

Par le biais de l'autorisation des destinations, le gouvernement chinois maintient un contrôle sur ses citoyen·nes voyageant à l'étranger. Le régime contrôle aussi étroitement à *qui* il ouvre son marché touristique émetteur et peut se servir de cet instrument à des fins diplomatiques. Ainsi, à ce jour, la Chine n'a signé aucun accord ADS avec les pays reconnaissant Taïwan comme pays indépendant (Paradise 2020). Les premiers accords ADS sont signés avec les pays du voisinage : la Thaïlande, Singapour et la Malaisie (I. Li 2008). En 1999, le gouvernement chinois conclut des accords ADS pour la première fois avec des pays occidentaux : l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le statut de destination autorisée leur confère immédiatement un double avantage, en termes de fréquentation touristique et de lutte contre l'immigration irrégulière. La première année, le nombre de touristes chinois-es dans ces deux pays augmente de 26%¹. De plus, les accords permettent de renforcer le contrôle migratoire. En effet, les agences sont garantes des touristes et sanctionnées par la CNTA en cas de non-retour. Elles sont donc chargées d'exclure les dossiers « douteux » de leurs groupes et de surveiller les individus tout au long du voyage. En deux ans, le « taux d'évaporation » des touristes chinois-es en Australie passe ainsi de 4,5% avant l'accord, à 0,28% en 2002 (Descamps 2004). Pour les États occidentaux, le système ADS donc est particulièrement attractif. Premièrement, il permet de tirer profit économiquement du développement d'un marché touristique émetteur chinois. Deuxièmement, l'accord ADS assure un contrôle supplémentaire des voyageur·ses, qui sont pré-sélectionné·es par les agences, elles même contrôlées par l'appareil État chinois. Pour conserver leur agrément, les agences doivent s'assurer de ne pas faire voyager de « faux » touristes. Elles effectuent un tri supplémentaire entre désirables et indésirables, en amont de celui opéré par les services de visa puis par les services de police aux frontières aéroportuaires.

Les pays européens, où les visites touristiques ne sont pas autorisées et se font sous couvert de voyages d'affaires, manifestent rapidement leur intérêt à conclure de tels accords.

¹ Organisation mondiale du Tourisme, 2003, Rapport sur le tourisme émetteur chinois, repéré in Descamps 2004.

En 2002, la Commission européenne est autorisée à entamer des négociations en vue d'un tel accord entre l'UE et la RPC. Son mandat est le suivant :

Une fois le protocole d'accord SDA signé, les ressortissants chinois resteront soumis à l'obligation de visa pour entrer dans la Communauté (conformément au règlement n° 539/2001 du Conseil), mais ils bénéficieront de procédures simplifiées pour l'obtention de visas touristiques, ce qui encouragera le développement du tourisme chinois en Europe et les contacts au niveau des populations. La Commission et les États membres ont toutefois estimé qu'il était essentiel d'empêcher tout détournement du mécanisme, notamment par des personnes qui dépasseraient la durée de séjour autorisée. Le mandat de négociation accordé à la Commission comportait donc l'exigence d'inclure une clause de réadmission juridiquement contraignante dans l'accord.¹

En négociant un accord ADS, l'UE a un double objectif : permettre l'octroi des visas touristiques et renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière en contraignant juridiquement la Chine à réadmettre ses ressortissant-es « *overstayer* ». Le gouvernement chinois s'oppose à une telle concession et signe, en marge des négociations avec l'UE, un accord ADS bilatéral avec l'Allemagne, sans clause de réadmission, en 2002. Le gouvernement allemand se retrouve alors visé par la Commission avec une procédure d'infraction², pour avoir enfreint la compétence exclusive de l'UE sur la politique de visa court séjour. Autrement dit, le gouvernement chinois fait jouer la concurrence entre gouvernements nationaux et institutions européennes pour conclure un accord bilatéral aux clauses moins contraignantes. Les bénéfices de l'accord ADS s'avèrent cependant limités pour l'Allemagne, car le visa ADS octroyé en vertu de l'accord est à validité territoriale limitée : il ne permet pas aux groupes touristiques de franchir les frontières allemandes et de visiter d'autres pays européens. À l'inverse, le visa Schengen délivré aux « délégations professionnelles » permet d'accéder à tout l'espace de libre circulation, et reste plus attractif qu'un visa touristique à destination de l'Allemagne uniquement (Descamps 2004).

Paradoxalement, le court-circuitage allemand permet d'accélérer la conclusion de l'accord ADS UE-Chine³, qui est signé en février 2004 et entre en vigueur au mois de mai de la même année. Il autorise les voyages de groupes de touristes chinois-es dans les États membres de l'UE⁴. Les groupes sont définis comme un minimum de cinq personnes, qui se déplacent ensemble selon le programme de voyage établi par une agence de voyage chinoise

¹ Commission européenne, 2003, COM (2003) 0790 final, Proposition de décision du Conseil relative à la signature du protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'Administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=COM:2003:790:FIN&from=ES> consulté le 2 novembre 2021.

² Procédure d'infraction 2003/2153, ouverte le 17 septembre 2003, close le 13 octobre 2004.

³ Toutes les informations qui suivent concernant l'accord sont directement tirées du protocole : Protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA), L 83/14, Journal officiel de l'Union européenne du 20 mars 2004. Consultable en ligne à : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0320\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0320(01)&from=EN)

⁴ À l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

agrées. L'itinéraire s'étale généralement sur une dizaine de jours et prévoit la visite d'au moins deux ou trois pays Schengen. Les agences en charge de ces voyages organisées, dites « agences ADS », sont accréditées à la fois par la CNTA et par les consulats européens. Pour chaque groupe de touristes qui voyage avec l'une de ces agences désignées, un·e coursier·e est habilité·e à collecter les passeports, les formulaires visas et les informations personnelles de chaque participant·e. Identifiable grâce à un badge (le « *yellow badge* »), le·la coursier·e est chargé·e de présenter puis récupérer l'ensemble des demandes de visa. Conformément à la règle de destination principale du Code Visa, les agences doivent déposer les dossiers de visa au consulat de pays de première entrée, ou du pays où le groupe passe le plus de nuitées. Durant la totalité du voyage en Europe, le·la coursier·e est responsable du groupe et conserve tous les passeports. L'accord prévoit que les autorités consulaires vérifient les passeports au retour du groupe, pour s'assurer que chaque membre est revenu en Chine. Les passeports sont ensuite ramenés au bureau de la Sécurité Publique (ministère de l'Intérieur chinois) au retour.

Le visa délivré en vertu de cet accord est un visa Schengen, d'une validité maximum de trente jours et à entrée unique, qui comporte la mention « ADS ». Par rapport aux demandes de visa Schengen classiques, la demande de visa ADS est simplifiée. Une seule assurance s'applique à l'ensemble du groupe, il n'est donc pas nécessaire d'en fournir individuellement. De plus, tous les frais du voyage (transport, hébergement, repas, visites etc.) sont réglés à l'avance : par conséquent, les consulats Schengen n'exigent pas de garanties financières. Conformément au mandat qui lui a été confié, la Commission est parvenue à inclure une clause de réadmission à l'accord ADS, au terme de « pressions politiques sans précédent » sur le gouvernement chinois (Stefan 2018, 31-32). L'article 5 de l'accord, consacré au « dépassement illégal de la durée de séjour autorisée et réadmission » précise que les agences de voyage doivent collaborer avec les parties contractantes en cas de « touriste manquant ou n'étant pas rentré en Chine » et doivent assurer le coût du rapatriement par voie aérienne. L'accord précise que si une agence de voyage désignée enfreint le protocole, elle s'expose au « retrait par la Chine de son statut [...] et de son accréditation auprès des ambassades ou bureaux consulaires des États membres en Chine »¹. Les agences exercent donc un rôle de garant, sur lequel peuvent se reposer les consulats européens. Chargées de filtrer les dossiers et surveiller les touristes sous peine de perdre leur agrément, les agences se voient donc déléguer une partie de la gestion du risque migratoire.

¹ Protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA), L 83/14, Journal officiel de l'Union européenne du 20 mars 2004, article 5.

Les premières années de son entrée en vigueur, l'accord ADS n'atteint pas les résultats escomptés par les États membres de l'UE. La fréquentation touristique ne rencontre pas l'explosion annoncée : elle augmente de 42% la première année, avec près de 1 807 000 visiteurs en 2004, puis croît à un rythme de 7-10% jusqu'en 2008 pour atteindre 2 071 000 touristes. La France concentre la majorité des arrivées (près de 800 000 en 2008), suivie de l'Allemagne (environ 400 000), l'Italie (140 000) et la Suisse (110 000)¹. De même, l'accord a un faible impact sur l'objectif de réduction de l'immigration irrégulière chinoise en Europe. La surveillance effectuée par les agences de voyages et l'introduction d'un contrôle des passeports au retour des groupes en Chine semble porter ses fruits pour limiter le phénomène d'*overstay*². Une commission d'enquête du Sénat de 2006 estime cependant que l'accord ADS ne peut « sans doute pas représenter un obstacle très efficace au développement de filières d'immigration clandestine »³. Toute la décennie 2000, marquée par un tournant sécuritaire des politiques migratoires françaises, différents rapports parlementaires français estiment que la Chine « constitue une zone d'émigration particulièrement préoccupante pour l'ensemble des pays occidentaux [...] »⁴, que la France « subit une importante pression migratoire irrégulière en provenance de plusieurs provinces chinoises »⁵ et s'inquiètent « des redoutables capacités d'adaptation des filières »⁶ dont les méthodes « s'appuient soit sur une arrivée légale suivie d'un maintien illégal au-delà de la période de validité du visa, soit sur une arrivée irrégulière sous couvert de documents falsifiés ou contrefaits »⁷. Ces filières qualifiées de « criminelles »⁸ sont suspectées de passer par l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle pour faire pénétrer sur le territoire français des candidat·es à l'immigration. En 2005, environ 300 ressortissant·es chinois·es sont interpellé·es dans le cadre de l'arrestation de filières par la police aux frontières⁹. De 2005 à 2009, la Chine demeure la première nationalité visée par les mesures de non-admission aux frontières aéroportuaires¹⁰. Les mobilités chinoises continuent donc de présenter un risque migratoire important aux yeux des autorités françaises et européennes.

¹ European Travel Commission (ETC), 2011, *Market Insights China*, January 2011, pp.4-5.

² À titre d'exemple, le rapport de la Cour des comptes de novembre 2004 consacré à l'immigration en France souligne « l'intérêt » de l'accord ADS pour limiter la prolongation irrégulière du séjour sur le territoire français après l'expiration du visa.

³ Sénat, 2006, Rapport no. 300 « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine (rapport) », Georges Othily (RDSE), François-Noël Buffet (UMP) pour la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine, p. 134.

⁴ Assemblée nationale, 2006, Rapport no. 2847 sur l'accord entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de la RPC relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, par Jean-Marc Roubaud (UMP) pour la Commission des Affaires étrangères, pp.5-7.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), 2009, Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 6ème éd., p. 81.

⁸ Ibid.

⁹ Assemblée nationale, 2006, op. cit., p.5.

¹⁰ Assemblée nationale, 2006, op. cit., p.5 et CICI, 2009, op. cit., p.41

6.2.2 Les enjeux diplomatiques et économiques de la facilitation de visa

Dans un deuxième temps, cette section se concentre sur la facilitation de visa, et comment celle-ci est conçue comme un levier par les acteurs européens. Pour les acteurs du contrôle des frontières extérieures, la facilitation est vue comme un levier pour obtenir une meilleure coopération de la part de la Chine en matière de gestion migratoire. Pour les acteurs du secteur touristique, la facilitation est vue comme un levier pour rendre la destination européenne plus attractive auprès d'un marché global du voyage qui ne cesse de croître.

La facilitation comme levier de négociation diplomatique

Depuis 2002, la Commission européenne est mandatée pour négocier un accord de réadmission avec le gouvernement chinois. Pour rappel, un accord de réadmission contraint une partie contractante à reprendre sur son territoire des ressortissant·es arrêté·es en situation irrégulière sur le territoire de l'autre partie. Selon les modalités de l'accord, les signataires s'engagent à faciliter la reconnaissance de l'identité et de la nationalité du·de la ressortissant·e en question, fluidifier le processus de délivrance de laissez-passer-consulaires pour permettre l'expulsion ou encore payer une partie ou la totalité des frais de retour. Bien qu'il s'agisse d'un des instruments privilégiés de la diplomatie migratoire de l'UE, très peu de pays tiers acceptent de signer de tels accords, accusés d'empiéter sur la souveraineté nationale. Dans le cas de la Chine, les négociations n'ont jamais été ouvertes. Comme le souligne Stefan (2018), la discussion d'un tel accord rencontre une résistance de la part du gouvernement chinois, qui en fait un enjeu de fierté nationale. L'inclusion d'une clause de réadmission dans l'article 5 de l'accord ADS reste, à ce jour, la principale et unique concession de la RPC en la matière.

Pour inciter les pays tiers à coopérer malgré l'aspect contraignant de tels accords, l'UE procède de façon systématique au couplage d'accords de réadmission avec des accords de facilitations de visa (Trauner et Kruse 2008). Ces derniers, qui comprennent entre autres réduction voire exonération des frais de visa, sont proposés en contrepartie d'une coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. C'est dans cette perspective incitative que se développe la diplomatie migratoire UE-Chine au cours de la décennie 2010. Elle se déroule principalement dans le cadre du GAMM (*Global Approach on Migration and Mobility*), nouvelle approche de l'UE qui repose sur l'association des problématiques de migrations régulières et irrégulières. Depuis l'ouverture du dialogue en 2014, la principale avancée est la signature en 2016 d'une exemption de visa Schengen pour les détenteur·rices de passeports diplomatiques de la République Populaire de Chine¹. Fin 2019, la Commission relève que

¹ Accord entre l'Union européenne et la République populaire de Chine relatif à l'exemption de visa de court séjour pour les titulaires d'un passeport diplomatique, L 76/19, Journal officiel de l'Union européenne du 23 mars 2016, pp.19-25.

« pour la première fois, la Chine a accepté de discuter de procédures concrètes en matière de réadmission »¹. Outre les discussions à huis clos entre les négociateur·rices européen·nes et chinois·es, qui progressent lentement², le dialogue comporte une part opérationnelle. Elle est confiée à l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), qui organise et supervise des réunions entre expert·es des deux parties portant sur l'échange de bonnes pratiques, par exemple sur les techniques d'identification des documents contrefaits. Ainsi, les résultats de cette diplomatie migratoire sont très limités. L'engagement de la Commission en faveur d'un accord de facilitations de visa ne suffit pas à inverser le rapport de force jusqu'ici favorable au gouvernement chinois, réticent à coopérer davantage en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

La facilitation comme levier d'expansion touristique

Parallèlement à leur utilisation comme « carotte » pour faire avancer la diplomatie migratoire entre l'UE et la Chine, les facilitations de visa sont également envisagées comme un moyen pour attirer les touristes chinois·es en Europe. Le tourisme international chinois croît de façon exponentielle à partir de 2009-2010, en partie grâce à des mesures interventionnistes du gouvernement chinois. En effet, en réponse aux difficultés économiques liées à la crise financière globale de 2008 et pour soutenir la demande intérieure, le gouvernement chinois réforme les congés payés officiels, les trois « semaines d'or » correspondant au Nouvel An Chinois, la Fête du Travail en mai et la Fête Nationale en octobre. Les jours de congés de la semaine de mai sont réalloués sur toute l'année pour permettre aux Chinois·es de voyager sur des périodes plus flexibles. Cette mesure, ainsi que la baisse des prix des tour-opérateurs, contribuent à l'essor du tourisme chinois en dehors des traditionnelles semaines d'or, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays (L'Hostis 2020a; Taunay et Violier 2012). En cinq ans, le nombre d'arrivées touristiques chinoises à l'international est multiplié par deux, passant de 47 à 112 millions. En 2012, la Chine devient le premier marché émetteur touristique mondial en termes de dépenses. Les voyageur·ses chinois·es ont dépensé 102 milliards de dollars en tourisme international, soit huit fois plus qu'en 2000, dépassant les États-Unis, l'Allemagne et le Japon³. Si la grande majorité de ces

¹ Conseil de l'UE, 2019, Annexe à la Note no. 13452/19 des services de la Commission européenne aux délégations, « GAMM updates », p. 53 (traduit de l'anglais par l'autrice).

² Conseil de l'UE, 2019, Note no. 10410/19 du Secrétariat Général du Conseil aux délégations, « Local Schengen cooperation between Member States' consulates », p.45. Les négociations entre la Chine et l'UE sont très sensibles diplomatiquement, comme j'ai pu par exemple le relever lors d'un entretien que j'ai mené au bureau pékinois de l'OIM, chargé de la mise en œuvre de la phase opérationnelle du dialogue. Dès mon arrivée dans les locaux, la *policy officer* a exigé que je laisse le dictaphone éteint et puis elle a mimé la présence probable de microphones placés par la Chine dans les bâtiments de l'OIM (Carnet de terrain, Beijing, 27 novembre 20XX). Cette anecdote de terrain est révélatrice du niveau de sensibilité diplomatique des négociations UE-Chine et explique pourquoi je n'ai pas pu rencontrer, à titre d'entretien informatif, des acteurs en charge de ces discussions secrètes.

³ *World Tourism Organization (UNWTO) and China Tourism Academy (CTA)*, 2019, Guidelines for the Success in the Chinese Outbound Tourism Market.

flux est à destination de l'Asie (plus de 80%, principalement vers Hong-Kong et Macao), un nombre de plus en plus important de touristes voyagent en Europe.

Plusieurs acteurs se rejoignent alors progressivement sur l'idée que les obligations de visa constituent un obstacle au développement du tourisme. Déjà examinée dans le chapitre 3, cette idée est tout d'abord mise en avant par le T20, instance qui regroupe les ministres du Tourisme des pays du G20. En mai 2012, la déclaration de Merida insiste sur la facilitation de visas, notamment pour les pays émergents, comme vecteur de croissance économique. Ces recommandations sont appliquées – sans grand succès – par la Commission européenne dans ses propositions de réforme du Code Visa (voir sous-section 3.2.2). Du côté français, la délivrance de visa est à l'époque particulièrement critiquée pour sa lourdeur et sa lenteur. Malgré l'ouverture de deux nouveaux consulats en 2008 à Chengdu, et à Shenyang, la France ne délivre que 142 000 visas en 2009, soit le même volume qu'en 2005. Sur la même période, le nombre de touristes chinois-es en France croît de plus de 25%. Ce différentiel entre nombre de visas et nombre de visites tient à la particularité du visa Schengen. Délivré par un consulat national, il donne accès à tout l'espace Schengen. Les touristes chinois-es qui se rendent en France y font une étape dans le cadre d'un tour multi-destinations, et détiennent un visa Schengen ADS délivré par un autre consulat européen dont le pays est inclus à leur voyage.

En 2007, le rapport du sénateur Gouteyron intitulé « *Trouver une issue au casse-tête des visas* » pointe deux facteurs expliquant pourquoi les touristes se détournent des consulats français. Premièrement, le manque d'effectifs ne permet pas de suivre la croissance de la demande de visas. Deuxièmement, la France s'est portée volontaire depuis 2006 pour déployer un programme pilote de prise d'empreintes biométriques des demandeur-ses de visa, procédure vouée à se généraliser à tous les pays Schengen. Or le sénateur Gouteyron rapporte que « les autorités chinoises estiment très discriminatoire la prise d'empreintes de leurs ressortissants »¹ par le consulat français de Shanghai. Imposée par le règlement VIS², la collecte des données biométriques des demandeur-ses de visa est généralisée à toutes les parties contractantes tardivement, en 2015. Entretemps, la France, un des seuls pays Schengen à l'appliquer, est délaissée par les tour-opérateurs qui se tournent vers d'autres consulats n'exigeant pas encore la biométrie. Martine N., cadre à Atout France, l'agence parapublique chargée de la promotion de la destination française à l'étranger, déplore l'effet « rédhibitoire »³ de la biométrie sur le tourisme français à cette époque. Il est d'autant plus « catastrophique »⁴ que la France est le seul pays Schengen à l'appliquer. La France se

¹ Sénat, 2007, Rapport d'information no. 353 « *Trouver une issue au casse-tête des visas* », André Gouteyron (UMP) pour la Commission des finances, p. 37.

² Règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour.

³ Entretien avec Martine N., Responsable du bureau Atout France Chine, Beijing, 21 octobre 20XX.

⁴ Ibid.

retrouve donc particulièrement pénalisée par ce programme, qui lui fait perdre des potentiel·les touristes.

Cette deuxième section permet de mieux définir les contours de l'équation politico-diplomatique de la délivrance des visas en Chine, et plus précisément, les enjeux associés à la facilitation de cette délivrance. Alors que le chapitre précédent mettait en évidence l'importance du lien postcolonial et asymétrique entre la France et l'Algérie dans la définition d'une logique de verrouillage propre au visa, ici, la diplomatie migratoire se joue davantage entre l'Union européenne et la Chine, et selon un rapport de force plutôt favorable au gouvernement chinois, à même de poser ses propres conditions et instruments. En outre, le gouvernement chinois met à l'épreuve l'approche européenne en matière de diplomatie migratoire. C'est le seul pays tiers à imposer son propre instrument de facilitation, l'accord ADS. De plus, la Commission européenne cherche à utiliser la facilitation comme levier pour faire progresser la coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, mais les autorités chinoises récusent ce couplage facilitation-réadmission. La diplomatie migratoire se retrouve donc dans une impasse, la délivrance de visa ne pouvant être facilitée, et *in fine*, le tourisme chinois encouragé en Europe, tant que le gouvernement chinois ne fait pas de concession dans la lutte contre l'immigration irrégulière. La Chine comme l'Algérie se distinguent donc comme deux pays tiers peu coopératifs sur le plan de la diplomatie migratoire. Or, la réponse des États membres est très différente d'un cas à l'autre. Dans la prochaine section, je montre qu'en l'absence d'un accord de facilitation UE-Chine, on voit, au niveau des États membres, se mettre en place des aménagements unilatéraux de la délivrance des visas. Je me penche sur le cas du Quai d'Orsay, qui met le visa Schengen au service d'un objectif de croissance du tourisme chinois en France. Les apories de la stratégie européenne, fondée sur la facilitation et la diplomatie migratoire, sont alors compensées par une stratégie nationale, fondée sur l'attractivité et la diplomatie économique.

6.3 Attirer : le visa au service de la diplomatie économique française (depuis 2012)

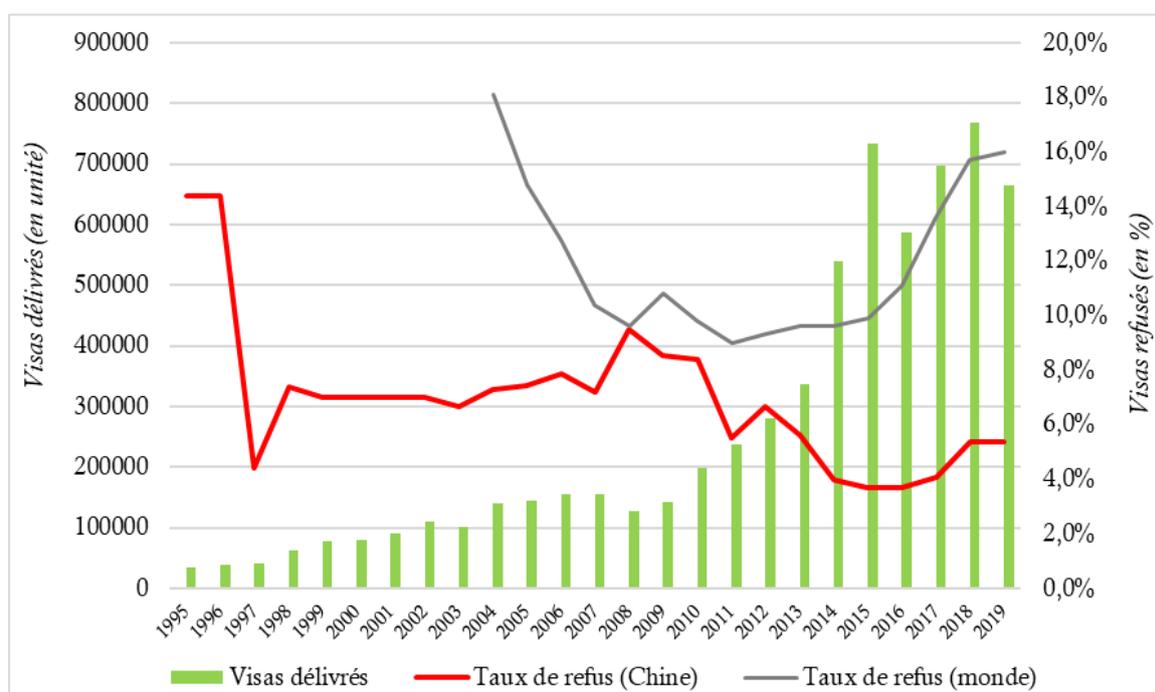
La stratégie habituelle de l'Union européenne, reposant sur le couplage facilitation-réadmission, apporte peu de résultats pour faciliter les voyages des ressortissant·es chinois·es en Europe. La Chine demeure sur la liste des nationalités soumises au régime standard de visa Schengen, limitant l'attrait de la destination européenne auprès des touristes chinois·es, dont le volume de dépenses ne cesse de croître. Dans cette dernière section, j'explore le plan national de l'équation politico-diplomatique de la délivrance des visas en Chine, en étudiant comment, du côté français, le visa est cadré comme un instrument d'attractivité. En effet,

pour encourager la venue de touristes malgré l'obligation de visa, certains États membres, dont la France, aménagent leurs pratiques nationales de délivrance pour faire du visa non plus un frein, mais un tremplin au tourisme international. Le visa est ainsi découplé des préoccupations d'immigration dite clandestine, pour être recouplé avec des enjeux de soutien à l'industrie touristique. Cette section montre comment le visa est intégré au service d'une stratégie de diplomatie économique, qui désigne :

[...] la mobilisation d'acteurs, parapublics et privés, sous l'égide des pouvoirs publics [...] pour défendre les intérêts économiques nationaux en soutenant l'expansion commerciale et financière des entreprises nationales sur les marchés extérieurs et en promouvant l'attractivité du territoire national auprès des investisseurs étrangers. (Badel 2018, 243)

Je cherche à voir comment le visa Schengen est mobilisé aux fins du deuxième objectif, à savoir, la promotion de l'attractivité du territoire français, auprès des touristes chinois au pouvoir d'achat grandissant. Cet objectif est mis à l'agenda par le gouvernement français à partir de 2014, et se traduit par une croissance exponentielle de la délivrance de visas Schengen par ses consulats en Chine : le nombre de visas délivrés passe de 335 000 visas en 2013, à plus de 760 000 en 2018, année où la demande atteint un pic, très identifiable sur le graphique 6.1. Parallèlement, le taux de refus (en rouge) baisse d'environ 8-9% à la fin des années 2000, pour se maintenir aux alentours de 3-4%, bien en deçà des moyennes globales (en gris).

Graphique 6.1 La délivrance des visas Schengen par les consulats français en Chine (1995-2019)



Données collectées par l'auteurice (les statistiques de taux de refus global par année ne sont pas connues avant 2004, mais se situent aux alentours de 20% sur la décennie 1990).

Cette section revient sur le développement d'une nouvelle logique en matière de visa durant la décennie 2010, et explique comment celle-ci cible le public de demandeur·ses de visa chinois·es. Cette logique s'appuie sur des transformations plus transversales de la politique française de visa. Elle connaît tout d'abord de profondes mutations organisationnelles, avec le développement de l'externalisation, qui permet d'envisager la délivrance de visa comme une activité rentable (6.3.1). Ensuite, la décennie 2010 se traduit par une inflexion de l'influence des acteurs diplomatiques sur l'approche française en matière de visa, jusqu'alors dominée par les acteurs sécuritaires. Le passage du Ministre Fabius au Quai d'Orsay coïncide avec la mise à l'agenda d'un couplage entre diplomatie et promotion du tourisme, dans lequel la délivrance des visas joue un rôle pivot (6.3.2). La dernière sous-section détaille enfin comment cette stratégie de diplomatie économique cible spécifiquement le marché touristique chinois, tout en s'articulant aux dispositifs de contrôle social et spatial du régime chinois (6.3.3).

6.3.1 La Chine, terrain privilégié de l'externalisation de la délivrance de visas¹

On assiste à la fin des années 2000 à la conversion de l'administration française des visas, comme la plupart des politiques publiques des pays de l'OCDE, au modèle de nouvelle gestion publique. Cette approche consacre en particulier la mise en place d'une logique gestionnaire et comptable, ainsi que la délégation au secteur privé, dans le but d'accroître la productivité du service public, évalué sur ses performances au même titre qu'une entreprise (Bezes et Musselin 2015; Lane 2000). Les services de visa du réseau consulaire français à l'étranger sont régulièrement épinglés par différents rapports d'évaluation du Parlement ou de l'administration pour leur mauvaise gestion, (« trop laxiste avec l'argent du public »²), l'accueil des usager·es (« médiocre »³) et les délais de traitement, trop longs, comparés notamment à « l'exemplarité britannique en matière de suivi des délais et de productivité »⁴. Ainsi, depuis le début des années 2000, les consulats britanniques délèguent la prise de rendez-vous à des plateformes téléphoniques privées et sous-traitent la collecte des dossiers à des agences de voyage du groupe suisse Kuoni, qui a par la suite développé la branche VFS Global (pour *visa facilitation service*), spécialisées dans les prestations aux missions diplomatiques (Beaudu 2009; Infantino 2016a). Cette pratique émerge en Inde puis se diffuse

¹ Cet argument s'appuie sur un article de l'auteur paru en 2019 dans la revue *Politique européenne* (Dupont 2019a): Dupont, Juliette, 2019, « Entre sécurité et rentabilité : cadrage et recadrage de la politique de visa Schengen (1995-2015) ». *Politique européenne*, no. 65/3. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2019-3-page-122.htm>

² Assemblée nationale, 1999, op. cit., p.8.

³ Conseil d'État, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'administration, 1997, Mission d'Études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France, p.21.

⁴ Sénat, 2007, op. cit., p.39.

aux autres principaux postes consulaires du Royaume-Uni à l'étranger. Elle est aussi adoptée par les autres pays européens.

En France, le passage à la biométrie est utilisé pour légitimer l'externalisation. Le rapport du Sénateur Gouteyron, en 2007, estime qu'il s'agit d'une évolution rendue « incontournable par le développement de la biométrie »¹, qui requiert la comparution personnelle de chaque usager·e et impliquerait le doublement des effectifs au guichet pour recevoir la totalité du public. En mobilisant l'argument de l'efficacité budgétaire, il recommande donc de sous-traiter la prise d'empreintes biométriques à des prestataires, affirmant que « pour un consulat, le traitement d'un dossier de visa est une dépense [*alors que*] pour une société privée, une demande de visa est une recette »². Le premier centre externalisé d'accueil des usager·es ouvre justement à Beijing, en 2007. Il est confié à une petite firme française, Télésmart, qui fournissait des services d'hébergement web à l'Ambassade de France. Le diplomate André D., à l'époque en poste en Chine, revient sur la « révolution par le bas »³ opérée à Beijing, et comment cette première expérience locale de l'externalisation a permis le lancement d'un champion national en la matière, la firme TLS Contact :

Des postes se disputent la primeur de l'idée, mais c'est véritablement à Pékin qu'on a lancé les opérations d'externalisation. Cela a été possible pour des tas de raisons qui sont liées à la particularité chinoise, comme le développement de systèmes informatiques qui ne nous coûtent pas très cher, et qu'en même temps on peut utiliser au niveau chinois car il y a un volume suffisant de demandes pour financer la dépense. ... ce qui s'est avéré juste avec le succès qu'on connaît. La *start up* qui s'appelait Télésmart est devenue TLS Contact, rachetée par Téléperformance [*multinationale française spécialisée dans l'expérience client*], et vous connaissez la suite de l'histoire.⁴

De simple hébergeur de services en ligne, l'entreprise TLS Contact est devenue la deuxième compagnie en matière d'externalisation des dossiers de visa, juste derrière le *leader* mondial VFS Global. Comme le souligne Bernard S., diplomate en poste au consulat français de Beijing, la Chine constitue ainsi le « berceau de TLS Contact »⁵. Initiée en Chine, l'externalisation des demandes de visas à destination de la France se généralise ensuite à l'immense majorité des postes consulaires. La délégation au privé est encadrée par le Code Visa, qui plafonne les frais de service à 50% des frais de dossiers, soit 30 euros par demande, dépense intégralement assumée par les usager·es et donc à coût nul pour l'État. L'externalisation permet donc de maximiser le potentiel de rentabilité du visa, en ralentissant la croissance des coûts de l'administration, tandis que les rendements des droits de visa augmentent rapidement. La délivrance des visas est alors de plus en plus envisagée selon une

¹ Ibid., p.75.

² Ibid.

³ Entretien avec André D., Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Paris, 21 janvier 20XX.

⁴ Ibid.

⁵ Entretien avec Bernard S., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing, 15 octobre 20XX.

logique coût/bénéfice. En 2013, la Cour des Comptes félicite par exemple de la « modernisation » de la délivrance des visas, activité devenue « globalement rentable »¹. Une note de la commission des Finances du Sénat de 2014 indique en outre que c'est une activité « lucrative pour l'État par elle-même, le coût de traitement (environ 40 euros) étant inférieur au prix du titre (60 euros), soit un gain net de l'ordre de 60 millions d'euros »².

L'approche nouvellement gestionnaire de la politique des visas passe également par la comptabilisation du manque à gagner d'une modernisation qui serait incomplète. Du fait de la taille potentielle du marché touristique de la Chine, celui-ci est particulièrement ciblé par les autorités françaises. Cet extrait de l'audition de Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée aux Français·es de l'étranger (en charge de l'administration consulaire) par la commission des Finances du Sénat pour l'examen du budget pour l'année 2013, en est révélateur :

La tendance à la hausse de la demande de visas se confirme partout mais surtout dans les pays émergents. Or nos moyens actuels, notamment humains, ne nous permettent plus d'y faire face, et ce, malgré les multiples efforts déployés (amélioration de notre productivité, recours à l'externalisation, redéploiement d'agents vers les postes les plus saturés). Alors que l'activité visa est nettement excédentaire (marge bénéficiaire de plus de 70 millions d'euros en 2011), le manque à gagner de la non-crédation d'ETP [*équivalent temps plein, unité de mesure des postes dans la fonction publique*] est considérable. Il est ainsi estimé, pour chaque emploi local non créé en Chine par exemple, à 340 000 euros pour le budget de l'État et à 8 millions d'euros pour l'économie française.³

En quelques années, la délivrance de visas est ainsi recadrée d'une mission de service public « défaillante »⁴ à une activité lucrative, modernisée et partiellement privatisée. Le premier centre externalisé ouvre certes à Beijing, néanmoins cette transformation est plus globale et concerne tout le réseau consulaire français à l'étranger. La rationalisation de la politique française de visa dépasse donc le seul cadre chinois, et s'inscrit elle-même dans un mouvement plus vaste de managérialisation des politiques publiques. La sous-traitance, qui se généralise à l'ensemble des postes consulaires (plus de 85% en 2020), permet d'augmenter à coût nul les capacités de traitements des consulats et de suivre, voire stimuler, la demande globale de visas. Elle permet de répondre au décollage du tourisme émetteur chinois à partir de 2009 : le graphique 6.1 montre bien la croissance de la délivrance de 2009 à 2013. La délivrance de visas est donc plus *productive* mais, comme le souligne le dernier extrait de

¹ Cour des comptes, 2013, "La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre", Rapport Public Annuel, p.37.

² Sénat, 2014, Note de présentation « Mission Action extérieure de l'État », présentée par Eric Doligé (UMP) et Richard Yung (PS) à la Commission des finances, pp.27-28.

³ Sénat, 2012, Projet de loi de finances pour 2013 : Action extérieure de l'État : Français à l'étranger et affaires consulaires - Audition de Mme Hélène Conway-Mouret, Ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger - Compte-rendu des travaux parlementaires de la Commission des finances, <http://www.senat.fr/rap/a12-150-3/a12-150-315.html> consulté le 23 avril 2021.

⁴ Assemblée nationale, 2013, Rapport d'information no. 1597 en conclusion d'une mission d'information sur la Chine, par Michel Destot (PS), Patrice Martin-Lalande (UMP) pour la Commission des affaires étrangères, p.8.

rapport du Sénat, elle n'est pas assez *compétitive* pour capter les parts du marché touristique émetteur chinois. Autrement dit, la France est en compétition avec d'autres pays européens pour attirer les touristes chinois-es, et les conditions de délivrance sont un vecteur de cette concurrence. L'impulsion dans la course à l'attractivité provient alors du Quai d'Orsay, où l'arrivée de Laurent Fabius au poste de ministre des Affaires étrangères coïncide avec un changement de l'approche française en matière de visa.

6.3.2 Laurent Fabius, « super-ministre » du Tourisme et des visas ?

Comme souligné dans le chapitre précédent, consacré à l'équation politico-diplomatique de la délivrance des visas en Algérie, le pilotage de la politique des visas en France est bicéphale : il dépend à la fois du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères. Le cas algérien a permis de souligner que si l'équilibre Intérieur/Affaires étrangères était généralement favorable à l'Intérieur et se traduisait par une logique restrictive en matière de visa, la période 2012-2017 correspondait à un rééquilibrage en faveur du Quai d'Orsay. Ce rééquilibrage institutionnel fournit une piste d'explication forte des changements de la délivrance des visas en Chine à la même époque.

Laurent Fabius est nommé ministre des Affaires étrangères au lendemain de l'arrivée au pouvoir du socialiste François Hollande en mai 2012. Cette période correspond au paroxysme de la zone euro et à la centralité du débat politique sur la maîtrise de l'endettement public (Tooze 2018). Sous pression des marchés financiers, l'impératif budgétaire se diffuse alors à l'ensemble des ministères (Fontan et Saurugger 2020). Au Quai d'Orsay, le nouveau Ministre développe une nouvelle logique, censée participer à cet effort de compétitivité, qu'il présente comme une « diplomatie économique et globale » (Fabius 2016, 72). L'arrivée de Laurent Fabius au Quai d'Orsay se traduit en effet par :

[...] une grande réflexion sur ce que la diplomatie pouvait apporter à la réduction du déficit commercial de la France [...] et par un discours volontariste sur la dimension économique des ambassadeurs et de leurs services, alors que le référentiel classique de la diplomatie française était plutôt construit sur les affaires stratégiques et militaires. (Lequesne 2014, 8)

Cette orientation conduit par exemple à la création de l'agence Business France, qui fusionne l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger et la prospection pour les investissements internationaux en France, ainsi qu'à la création d'une nouvelle direction des entreprises et de l'économie internationale au sein de la direction générale de la mondialisation, au Quai d'Orsay. De plus, Laurent Fabius définit la diplomatie globale comme la nécessité de rééquilibrer la diplomatie française vers les pays considérés comme émergents (Fabius 2016, 74-75). Cela se traduit par exemple par la réaffectation d'effectifs diplomatiques vers un ensemble ciblé de pays, et par un accent particulier mis sur la relation franco-chinoise.

En octobre 2012, le Ministre commande un groupe de travail sur la délivrance des visas. La mission est confiée à un préfet, Bernard Fitoussi, et un ambassadeur, François Barry-DeLongchamps, pour refléter la double compétence Intérieur et Affaires étrangères sur les visas. Leur rapport déplore la stabilité des effectifs malgré la croissance de la demande ainsi que des « services de visa tournés vers la lutte contre l'immigration plutôt que vers la qualité de l'accueil du public »¹. Il préconise de placer l'utilisateur au cœur des préoccupations pour que la France soit « compétitive sur le marché du voyage »². Le couplage entre visa et compétitivité internationale se concrétise en 2014, lorsque pour la première fois dans la composition des gouvernements de la V^{ème} République, le portefeuille relatif au Tourisme est rattaché au Quai d'Orsay. Il dépendait jusqu'ici soit du Commerce, soit du Transport. Le narratif autour de ce rattachement se structure alors autour de la pugnacité du Ministre Fabius. Delphine C., qui fut l'une de ses collaboratrices avant de rejoindre la sous-direction des visas, souligne « qu'il a quand même réussi à rafler le Commerce Extérieur, qui avait toujours été chez Bercy [*ministère de l'Économie et des Finances*], et aussi le Tourisme »³. Dans ses mémoires, l'intéressé principal met en scène un récit similaire :

Lors de la nomination de Manuel Valls à Matignon, [...] je demandai – et obtins – que me fussent rattachés le commerce extérieur et le secteur du tourisme, dont j'avais mesuré à la fois les potentialités et le peu d'attention gouvernementale dont il faisait traditionnellement l'objet. En droit, je devins responsable de la « promotion du tourisme ». En fait, je pris la responsabilité de l'ensemble du secteur, épaulé par les ministres et les secrétaires d'État concernés. (Fabius 2016, 72-73)

L'objectif de ce rattachement est de développer une « politique touristique ambitieuse avec comme objectif de faire du réseau diplomatique français un avant-poste de la promotion de la destination France et des entreprises du secteur touristique et atteindre 100 millions de visiteurs internationaux accueillis en France en 2020 »⁴. L'instrument du visa est alors intégré à cette stratégie « diplomatico-touristique » portant le tourisme comme un fleuron de l'économie française (Fabius 2016, 73). Outre la poursuite de l'externalisation⁵ et de l'augmentation d'effectifs (150 nouveaux ETP sont créés entre 2011 et 2017⁶), la mesure phare concernant la délivrance des visas est l'annonce du « visa en 48 heures » (voir introduction du chapitre). Cette délivrance accélérée est tout d'abord destinée à la Chine, dès

¹ <http://www.cfdt-mae.fr/revendications/reseau-diplomatique-et-consulaire/metiers/mission-delongchamps-un-projet-ambitieux-de-reforme-des-services-des-visas-qui-posera-necessairement-la-question-des-moyens> consulté le 26 avril 2021 (la version originale du rapport n'est malheureusement pas disponible en libre-accès).

² Ibid.

³ Entretien avec Delphine C., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Nantes, 12 octobre 20XX.

⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/> version de juillet 2016.

⁵ En 2017, 80% des demandes de visa Schengen traitées par les consulats français ont été déposées à un VAC, contre 45% en 2014 (Sanchez-Barruèco 2018).

⁶ Cour des comptes, 2017, Tome 2 "L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter", Rapport Public Annuel.

2014 (voir 6.3.3) puis elle est étendue à d'autres pays considérés comme stratégiques pour le tourisme (Singapour, Afrique du Sud, Qatar, Koweït, Bahreïn, Oman, Turquie). En 2017, le visa 48 heures est déployé dans une dizaine de nouveaux pays, dont la Russie. En 2019, ce sont en tout une vingtaine de pays qui bénéficient de ce dispositif. Une autre priorité du ministère est la généralisation des visas de circulation. Les visas de circulation sont des visas touristiques Schengen qui autorisent plusieurs entrées sur une période de validité de 1 à 5 ans. Ils permettent donc de multiplier les séjours de maximum 3 mois sur une période de 6 mois pendant plusieurs années. Ils facilitent le tourisme de *repeaters*¹ tout en « allégeant la charge de travail des consulats »². Le nombre de visas de circulation délivrés passe de 544 000 en 2012 à 819 000 en 2014.

Laurent Fabius quitte ses fonctions de ministre des Affaires étrangères en février 2016. Entre son arrivée et son départ du gouvernement, le nombre de visas court séjour délivrés par les consulats français à l'étranger a augmenté de 50%, passant de 2 millions à près de 3 millions. Pour les acteurs du ministère des Affaires étrangères, « il a été [le] seul vrai ministre du Tourisme »³ et son passage au Quai d'Orsay marque « la grande époque de l'attractivité »⁴. Au-delà du récit construit autour du volontarisme politique du Ministre, l'épisode Fabius correspond à une période d'ouverture de la politique des visas, comme souligné dans le chapitre précédent sur l'Algérie (voir 5.2.3). L'inflexion de l'orientation sécuritaire du visa est rendue possible par un glissement de la compétition Intérieur vs. Affaires étrangères en faveur du Quai d'Orsay. Le gain de nouvelles compétences (commerce extérieur, tourisme) permet aux acteurs diplomatiques d'être plus influents et de peu à peu détacher le visa de préoccupations uniquement migratoires (propres au ministère de l'Intérieur) pour l'intégrer à la stratégie d'attractivité du territoire français. Un rapport de l'Assemblée nationale de 2018 sur le secteur touristique souligne en effet le « changement de paradigme de la délivrance des visas », caractérisé par « un investissement du réseau diplomatique dans la facilitation du tourisme international à destination de la France, en particulier via la politique de visa »⁵. Cette nouvelle logique, où la diplomatie française est mise à contribution dans l'effort de croissance économique, est maintenue et renforcée sous le mandat d'Emmanuel Macron : en juillet 2017, le nouveau Premier Ministre Edouard Philippe fixe un objectif de 100 millions de touristes internationaux·ales accueilli·es en

¹ Le terme de *repeater*, issu du secteur touristique, désigne les individus qui se rendent plusieurs fois dans une même destination.

² Assemblée nationale, 2015, Avis no. 3113 présenté sur le projet de loi de finances pour 2016 (no. 3096), Tome I "Action Extérieure de l'État", par Philippe Baumel (PS) pour la Commission des affaires étrangères, p. 41.

³ Entretien avec Martine N., Responsable du bureau Atout France Chine, Beijing, 21 octobre 20XX.

⁴ Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

⁵ Assemblée Nationale, 2018, Rapport d'information no. 1271 sur la promotion de la destination touristique France, Maurice Leroy (UDI), Jean-François Portarrieu (LREM) au nom de la commission des Affaires étrangères, p.45.

France en 2020 et de 60 milliards de recettes¹. Toutefois, il importe de rappeler que cette stratégie est hautement sélective : si l'ouverture sous Laurent Fabius bénéficie à l'ensemble du réseau consulaire, seuls certains publics d'utilisateur·es sont ciblés pour déployer le potentiel d'attractivité du visa. Les demandeur·ses de visa chinois·es, et plus précisément les élites chinoises, sont alors identifiées comme un marché touristique à viser en priorité.

6.3.3 Les élites mobiles chinois·es, cibles de la nouvelle logique en matière de visas

Cette ultime sous-section expose comment la nouvelle logique de diplomatie économique et globale vise la Chine et s'articule à la délivrance des visas par les consulats français sur place. Ici, il est important de rappeler que ce ciblage n'est pas le fait de la France uniquement, mais intervient dans un contexte de compétition internationale pour capter les flux touristiques chinois. Entre la taille potentielle du marché, qui se compte en plusieurs centaines de millions de consommateur·rices, et le niveau de dépenses par individu, dont les touristes chinois·es occupent la première position mondiale depuis 2012, le marché du tourisme émetteur chinois est l'objet de toutes les convoitises. Les destinations Schengen sont en concurrence pour capter des parts de ce marché. À partir de 2011-2012, la Suisse, nouvellement dans l'espace Schengen, développe en premier en Chine des stratégies de *visa marketing* pour attirer des touristes. Comme l'explique Mathieu R., responsable du bureau Suisse Tourisme en Chine :

On utilisait les visas comme argument de vente, c'est-à-dire on faisait la promotion auprès des agences de voyage d'un traitement des visas plus fiables et plus rapides que nos concurrents pour qu'elles déposent leurs dossiers chez nous et passent un maximum de nuitées en Suisse. À ce moment-là, la Suisse était pionnière. La France est arrivée un peu après.²

Dans ce contexte de compétition pour les capitaux chinois, la Chine devient un terrain de prédilection où développer la nouvelle logique des visas fondée sur l'attractivité. Cela passe tout d'abord par un cadrage de plus en plus marchandisé des mobilités chinoises, qui auparavant suscitaient des craintes d'immigration irrégulière. En 2013, un rapport de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale consacré à la Chine estime, chiffres de la Banque de France à l'appui, que le tourisme chinois rapporte un excédent de 200 millions d'euros à l'économie française. Le rapport ajoute qu'un objectif de 5 millions de visiteur·ses sur dix ans (contre 1,2 millions en 2013) ne serait pas inatteignable mais que la délivrance des visas présente un « irritant récurrent »³, voire un « différend diplomatique »⁴,

¹ Sénat, 2019, Annexe no. 1 "Action extérieure de l'État" au Rapport Général no. 140 sur le projet de loi de finances pour 2020, par Vincent Delahaye (UDI) et Rémi Féraud (PS) au nom de la commission des Finances, p.27.

² Entretien avec Mathieu R., Responsable du bureau Suisse Tourisme Chine, Beijing, 26 novembre 20XX.

³ Assemblée nationale, 2013, Rapport d'information no. 1597 en conclusion d'une mission d'information sur la Chine, par Michel Destot (PS), Patrice Martin-Lalande (UMP) pour la Commission des affaires étrangères, p.136.

⁴ Ibid, p.138.

les autorités chinoises se plaignant de l'introduction de la biométrie. Le rapport suggère alors de :

[...] manifester, non seulement aux autorités chinoises, mais aussi à l'ensemble des Chinois, qu'ils sont bienvenus en France, une opération médiatisée sur les visas pourrait être organisée en 2014. Elle aurait une symbolique forte et le coût qui en résulterait serait amorti par le supplément de croissance induit par la présence en France de touristes dépensiers.¹

Cette opération de communication autour de la délivrance des visas est effectuée par le Ministre Fabius en personne, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire des relations diplomatiques entre la France et la République Populaire de Chine. La portée symbolique de cette célébration est saisie pour amplifier l'annonce de la mesure « Visa 48 heures », qui repose sur la réduction des délais de traitement des dossiers. Le visa délivré en 48 heures, au lieu des deux semaines préconisées par le Code Visa, s'inscrit pleinement dans la diplomatie économique et la diplomatie globale, doctrine du Ministre Fabius. C'est une mesure de diplomatie *économique* car elle vise à faire venir des touristes internationaux, et donc des devises étrangères, sur le territoire français. Elle permet aussi de soutenir l'industrie touristique nationale, dont les transporteurs aériens. C'est également une mesure de diplomatie *globale*, car elle sert le rapprochement franco-chinois. Elle a un effet immédiat sur la demande de visa, dont la délivrance croît de 35% de 2014 à 2015, comme le montre très nettement le graphique 6.1.

Pour délivrer plus de visas dans des délais plus courts, de nouveaux moyens sont alloués aux services consulaires en Chine. L'externalisation de l'accueil à des centres prestataires est considérée comme ayant des effets « vertueux » et entraîne une augmentation des demandes, d'où un besoin d'agent-es supplémentaires pour les instruire (Dupont 2019a, 14). À titre d'exemple, le consulat de Beijing passe de 19 à 33 ETP (équivalent temps plein). Les postes visas en Chine reçoivent en outre de nouvelles directives en matière de délivrance. Les règles de compétence territoriale des circonscriptions consulaires sont assouplies² : les agences de voyage qui opèrent dans le cadre de l'accord ADS ne sont plus requises de déposer les demandes de visas de groupe dans le consulat de leur circonscription, mais peuvent le faire dans n'importe quel des six consulats généraux français en Chine (Beijing, Shanghai, Guangzhou, Wuhan, Shenyang, Chengdu). Cette mesure « destinée à renforcer l'attractivité de la France »³, vise particulièrement les touristes vivant dans des provinces plus reculées, contraint-es de faire leur demande dans une ville où il n'existe peu ou pas de liaisons aériennes directes avec la France (c'est le cas par exemple de Shenyang, ou de Chengdu et Wuhan, qui ne comptent que 3 à 4 vols hebdomadaires). Grâce au délai de 48 heures, les

¹ Ibid., p. 135.

² Ibid.

³ Ibid.

groupes peuvent se déplacer d'une province excentrée vers Beijing, faire la demande de visa et partir directement vers la France.

Image 6.1 Carte des centres TLS Contact pour la France en Chine ¹



Une autre mesure d'attractivité expérimentée en Chine est la biométrie mobile. Cette mesure vise elle aussi à élargir le marché de touristes pour ne plus le limiter aux seuls grands centres urbains. Lors des missions de biométrie mobile, le matériel nécessaire à la prise d'empreintes biométriques (station, capteurs, imprimante etc.) est déplacé dans une ville où il n'y a pas de centre prestataire, pour collecter les données d'un groupe ou plusieurs groupes ADS (au moins plusieurs centaines de personnes)². Dans cette même optique d'agrandir le marché aux villes secondaires chinoises, des centres prestataires délocalisés (c'est-à-dire, dans une ville où il n'y a pas de consulat) sont ouverts à Jinan, Xi'an, Chongqing, Nanjing, Hangzhou, Changsha, Fuzhou, Shenzhen et Kunming (voir carte des centres prestataires sur l'image 6.1 ci-dessus). Ces mesures spécifiques aux visas s'inscrivent dans une politique volontariste plus générale à l'égard des touristes chinois-es, à laquelle participent acteurs privés et publics. Parmi les autres mesures de ciblage stratégique de ce marché, on peut par exemple retenir la traduction en mandarin et en cantonais de la signalétique de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle en 2012³, ou encore l'introduction en 2017 du mode de paiement

¹ Carte disponible sur le site gouvernemental France-Visa : <https://france-visas.gouv.fr/web/cn/a-qui-sadre-sser> consultée le 4 novembre 2020

² Source : entretien avec Bernard S., Diplôme en poste au Consulat Général de France à Beijing, 15 octobre 20XX.

³ https://www.lepoint.fr/societe/deux-millions-de-chinois-aux-aeroports-de-paris-23-02-2012-1434467_23.php consulté le 7 novembre 2021.

*WeChat Pay*¹ aux Galeries Lafayette à Paris, dont la clientèle chinoise représentait à cette date 25% du chiffre d'affaires annuel de 2 milliards d'euros².

L'articulation de ces différentes mesures dynamise le tourisme chinois en France, qui atteint 2 millions de visites³ et 3,5 milliards de recettes en 2019⁴, avant d'être stoppé net avec la pandémie internationale de COVID-19. La Chine devient le premier poste visa de la France à l'étranger en 2013, dépassant la Russie, et atteignant plus de 760 000 titres délivrés en 2018, avec un léger repli en 2016 à la suite des attentats terroristes perpétrés sur le sol français en 2015 et en 2016. La croissance de la demande en visa concerne tous les pays Schengen, dont la délivrance triple en dix ans : 1 million en 2010 contre 3 millions en 2019. En outre, une tendance forte se dégage des mesures d'attractivité détaillées ci-dessous : axées sur le luxe et la consommation, celles-ci ne s'adressent qu'un segment de la population chinoise, à savoir les élites qui ont les moyens, politiques et économiques, de voyager à l'international. Pour le comprendre, il est nécessaire de considérer plusieurs données socio-économiques de la Chine. Tout d'abord, seuls 10% des citoyen·nes chinois·es détiennent un passeport⁵, ce qui correspond plus ou moins à la part de la classe moyenne sur la population totale chinoise⁶. Un autre indice avéré du ciblage des élites économiques chinoises provient de la répartition géographique des centres d'accueil des demandeur·ses de visa (VAC) sur le territoire chinois : comme cela ressort sur la carte (image 6.1 plus haut), ils sont tous situés sur l'est du pays, qui concentre les richesses. L'immense majorité de la population chinoise est donc exclue de ces nouvelles possibilités de voyager.

La politique d'attractivité s'appuie en outre sur les dispositifs chinois de contrôle de la population. Certaines catégories de la population rencontrent encore des difficultés à obtenir des passeports⁷. Plus de 60% des visas Schengen délivrés en Chine sont des visas dits

¹ WeChat Pay est un service de paiement mobile, dérivé de l'application de message mobile WeChat, basée en Chine. Il compte environ 300 millions d'utilisateur·rices.

² <https://www.leparisien.fr/economie/les-galeries-lafayette-proposent-un-paiement-par-portable-pour-ses-clients-chinois-08-11-2017-7380708.php> consulté le 7 novembre 2021.

³ J'attire ici l'attention des lecteur·rices à différencier le nombre de visiteur·ses chinois·es sur le sol français, comptabilisé avec le nombre de nuitées (ici, 2 millions pour 2019) et le nombre de visas court séjour délivrés (environ 665 000 en 2019). Les touristes chinois·es visitent, je le rappelle, l'Europe dans le cadre de voyage multi-destination et peuvent tout à fait, à ce titre, détenir un visa Schengen délivré par le pays de destination principale (par exemple l'Italie ou la Belgique) et visiter la France, le temps de quelques nuitées, dans le cadre d'un séjour itinérant dans l'UE.

⁴ <http://www.atout-france.fr/notre-reseau/chine> consulté le 7 novembre 2021.

⁵ World Tourism Organization (UNWTO) and China Tourism Academy (CTA), 2019, Guidelines for the Success in the Chinese Outbound Tourism Market, p.30.

⁶ Il n'existe pas de consensus sur la définition de la classe moyenne en Chine. En cumulant les critères de revenus, d'éducation et de profession, elle est estimée à 11,9% (Zhou 2008 *in* L'Hostis 2020). Un rapport publié par Oxford Economics évalue cependant que les foyers chinois pouvant se permettre de voyager à des destinations lointaines (dont l'Europe et l'Amérique du Nord) gagnent au moins 35 000 dollars par année, soit moins de 5% de la population totale chinoise. (Oxford Economics, 2014, "The Future of Chinese Travel", p.7).

⁷ Les règles pour obtenir un passeport se sont assouplies (les détenteur·rices de passeport ordinaire ne sont par exemple plus tenu·es de le remettre au bureau de la sûreté publique entre chaque voyage). Néanmoins, le gouvernement chinois continue de contrôler strictement la délivrance des passeports à certaines catégories de la population. Par exemple, les passeports dits « parapublics », délivrés aux fonctionnaires et cadres des grandes

ADS, dont les dossiers sont présélectionnés et préfiltrés par les agences de voyage d'État. Certains États membres s'appuient en outre sur les nouveaux dispositifs de crédit social pour évaluer les demandes de visa à destination de l'Union européenne. Le consulat général du Luxembourg de Beijing a par exemple développé un projet pilote incluant le *Sesame Credit*¹, système privé de crédit social développé par une filiale de la firme Alibaba : les détenteur·rices de score supérieur à 750 points peuvent bénéficier d'un traitement accéléré². La politique d'attractivité se nourrit donc des inégalités sociales et des outils de contrôle pour ne viser qu'une fraction de la société chinoise.

Les destinations européennes doivent néanmoins composer avec la politique coercitive en matière de tourisme extérieur du régime chinois. Le poids économique du tourisme émetteur chinois, dont de plus en plus de destinations dépendent, confère au gouvernement chinois un levier de pression sur les autres pays. Paradise (2020) identifie trois vecteurs de cette coercition : les accords ADS, les consignes gouvernementales aux voyageur·ses et la dissémination d'informations à travers les médias du régime. En 2008, la France a par exemple été boycottée par les agences de voyage chinoises, sommées de retirer Paris des circuits touristiques après plusieurs tensions diplomatiques autour des Jeux Olympiques de Beijing et la situation du Tibet³. L'attractivité d'une destination dépend donc aussi du contrôle exercé par le gouvernement sur les agences de voyages, comme le craint la directrice du bureau Atout France à Beijing :

Il faut faire attention. Le gouvernement chinois a des leviers politiques et économiques très importants. Regardez la Corée du Sud, en 2017. Elle accepte que les États-Unis mettent en place des missiles. Le gouvernement a demandé aux agences de déprogrammer la Corée du Sud. Résultat : on passe de 8 millions à 4 millions de touristes. Si le Président Macron dit un mot de travers, on risque aussi d'être déprogrammé.⁴

entreprises d'État, sont strictement conservés par l'administration chinoise entre chaque voyage. Par ailleurs, certaines minorités voient leur accès au passeport fortement entravé par les autorités chinoises : l'ONG Amnesty International rapporte par exemple des cas de refus de remise ou de renouvellement de passeport aux membres de la communauté turcophone Ouïghour, qui vit dans la province du Xinjiang et est la cible de violentes répressions. <https://www.amnesty.fr/discriminations/actualites/le-dilemme-des-ouighours-etablis-hors-de-chine> consulté le 7 novembre 2021.

¹ Le *Sesame Credit* est un système privé de crédit social lancé en 2015 par Ant Group, une filiale du groupe Alibaba, géant chinois du e-commerce. Ce système note la fiabilité des utilisateur·rices de 350 à 950 à partir des données collectées sur leurs pratiques individuelles sur la plateforme. Le *Sesame Credit*, crédit social privé qui note les utilisateur·rices d'Alibaba, n'est pas à confondre avec le Crédit Social Chinois (CSC), système public qui dépend du gouvernement chinois, qui note les citoyen·nes à partir de leurs dettes et infractions à différentes réglementations du secteur économique. À la différence du *Sesame Credit*, le CSC utilise des « blacklists » interdisant certains services aux citoyen·nes avec un mauvais score. Le *Sesame Credit* n'appartient donc pas à l'appareil gouvernemental chinois, toutefois il reflète l'accent mis sur la data-surveillance, publique comme privée, dans la société de consommation chinoise dans la Chine post-communiste (Chong 2019).

² Conseil de l'UE, 2019, Note no. 10410/19 du Secrétariat Général du Conseil aux délégations, « *Local Schengen cooperation between Member States' consulates* », p.44.

³ <https://www.lesechos.fr/2008/06/tourisme-paris-demande-larret-du-boycott-par-des-agences-chinoises-511557> consulté le 7 novembre 2021.

⁴ Entretien avec Martine N., Responsable du bureau Atout France Chine, Beijing, 21 octobre 20XX.

À l'inverse, le gouvernement chinois peut aussi émettre des directives favorisant le tourisme dans un pays avec qui les relations diplomatiques sont au beau fixe, comme c'est le cas avec l'Italie, signataire de la *Belt and Road Initiative*¹. En 2019, plus de 3,5 millions de touristes chinois·es ont visité l'Italie, contre seulement 2 millions pour la France, soit un recul de fréquentation de 10% par rapport à 2018 (Amighini 2019).

En somme, la politique du visa Schengen glisse d'une logique européenne liée à la diplomatie migratoire à une logique nationale liée à la diplomatie économique. Cette section montre en effet comment le ministère des Affaires étrangères insuffle une nouvelle logique en matière de visa, axée sur l'attractivité touristique et non plus seulement la lutte contre le risque migratoire. Au niveau global, cette évolution intervient dans un contexte de croissance du marché touristique chinois, entraînant une concurrence entre destinations pour capter ce flux de touristes à la réputation dépensière. Cette inflexion de la logique initialement sécuritaire du visa se comprend également dans la lutte d'influence entre ministères pour piloter la politique de visa, avec un rapport de force plus favorable au Quai d'Orsay à partir de 2012. Cette nouvelle logique de la délivrance des visas comme vecteur de compétitivité cible la Chine, et plus précisément les élites économiques dont le niveau de dépenses est élevé : la figure du riche touriste estompe celle de la clandestinité, ce d'autant plus que le régime chinois continue de filtrer les mobilités. À travers la nouvelle logique du visa Schengen, autorités chinoises et européennes co- façonnent une élite mobile globalisée.

Conclusion du chapitre 6

Ce chapitre détaille et dévoile l'équation politico-diplomatique mouvante expliquant la transformation du visa Schengen d'un instrument d'exclusion des mobilités chinoises, en un instrument d'attractivité de ces mêmes mobilités. Comme souligné en conclusion du chapitre précédent, le visa, et plus généralement les instruments de régulation de la mobilité, s'avèrent être des curseurs des relations internationales. Ces instruments permettent en particulier de tracer l'évolution du régime chinois, du régime de surveillance maoïste, avec le *hukou*, à l'ouverture du pays, bien que très contrôlée, à l'international à partir des années 1980, avec les accords ADS. La diplomatie migratoire entre le gouvernement chinois et l'Union européenne est même un puissant révélateur du déploiement du pouvoir structurel

¹ La *Belt and Road Initiative*, aussi communément appelée Nouvelle Route de la Soie, est une vaste stratégie géopolitique lancée par le Premier Ministre Chinois Xi Jinping en 2013 qui comprend le financement d'infrastructures terrestres et maritimes entre l'Europe et la Chine, en passant par un grand nombre de pays asiatiques. Elle comprend aussi des projets de rapprochement économique et culturel avec les pays partenaires (Huang 2016).

de la Chine, au sens de Susan Strange (1988), qui désigne la capacité d'un acteur à fixer et influencer les règles du jeu de la politique économique internationale. Ce pouvoir structurel se lit par exemple dans l'accord ADS, seul dispositif non européen imposé à l'UE en matière de facilitations de visa, ou encore dans la menace de sanctions à l'encontre de destinations touristiques qui dépendent du marché émetteur chinois. Le pouvoir structurel du régime chinois se vérifie en outre dans sa capacité à faire jouer la concurrence économique entre les différents pays européens pour attirer un type précis de capital : la mobilité humaine court séjour, considérée comme très rentable et peu risquée.

Du côté de la France et, plus largement, des acteurs européens, les mobilités chinoises étaient initialement cadrées comme un problème de clandestinité. Mais les garanties de contrôle apportées par les autorités chinoises (en particulier, la clause de réadmission incluse dans l'accord ADS, le filtrage des dossiers assuré par les agences de voyage agréées par l'État et plus largement, les dispositifs de contrôle social et politique de la population), permettent aux gouvernements européens de ne se concentrer que sur la dimension économique des mobilités touristiques chinoises. Délestée des préoccupations d'immigration irrégulière, la délivrance des visas en Chine est alors façonnée comme une activité concurrentielle : les États se disputent non pas les investissements (les capitaux), mais les parts d'un marché global de la mobilité. Sur le plan national, la participation du réseau diplomatique à l'effort de redressement des finances (avec l'externalisation) et de croissance économique (à travers le soutien au tourisme), promue par le Ministre Fabius, légitime le changement de logique de la politique des visas, plus ouverte aux influences du ministère des Affaires étrangères. Surtout, cette approche est légitime car elle ne cible qu'une infime fraction, la plus riche, de la population chinoise. C'est pourquoi la politique d'attractivité en Chine n'est pas remise en question malgré le départ de M. Fabius, alors que les ouvertures dont l'Algérie a pu bénéficier en matière de visas à la même époque font l'objet d'une marche arrière.

Bilan de la troisième partie

Cette partie a analysé l'articulation des intérêts de politique étrangère et de politique intérieure dans la délivrance des visas. Plus précisément, la gestion des mobilités est insérée dans une équation politico-diplomatique, qui varie selon l'État d'origine (dit *pays émetteur*) et l'État de destination des flux (dit *pays récepteur*). La comparaison entre l'Algérie et la Chine fait ressortir deux logiques bien distinctes : une politique du robinet et une politique d'attractivité. Celles-ci résultent d'équations politico-diplomatiques spécifiques à chaque couple migratoire, dont le tableau III.1 tente de faire une synthèse.

Tableau III.1 Les logiques de délivrance des visas dans les couples migratoires France-Algérie et France-Chine : deux équations politico-diplomatiques distinctes

Pays récepteur	Pays émetteur	Plan diplomatique : rapport entre pays récepteur et pays émetteur des flux	Plan politique : acteur et cadrage dominants des mobilités en provenance du pays émetteur par le pays récepteur	Logique de délivrance des visas adoptée par le pays récepteur dans le pays émetteur
France	Algérie	Rapport postcolonial	Cadrage dominant : irrégularité Acteur dominant : Intérieur	Politique du robinet
	Chine	Pouvoir structurel	Cadrage dominant : rentabilité Acteur dominant : Affaires étrangères	Politique d'attractivité

Le chapitre 5, consacré au cas algérien, met en évidence une politique du robinet, qui alterne entre séquences d'ouverture et de fermeture de l'accès au territoire Schengen aux ressortissant·es de nationalité algérienne. La régulation des mobilités algériennes en France est liée à un puzzle historique complexe hérité de la colonisation, où les intérêts des pouvoirs publics français oscillent entre réduire l'immigration postcoloniale et maintenir un niveau d'influence diplomatique auprès de l'Algérie. La politique du robinet est ainsi articulée avec une diplomatie du geste, soit des facilitations *ad hoc* accordées à la population algérienne. Le verrouillage de la délivrance des visas est aussi motivé par des considérations électorales propres au contexte français, la lutte contre l'immigration, en particulier depuis l'Afrique du Nord, s'imposant comme un clivage politique national de plus en plus saillant.

Le chapitre 6, consacré au cas chinois, montre la mise à l'agenda d'une politique d'attractivité pour capter les parts d'un marché global de la mobilité. Les demandeur·ses de visa de nationalité chinoise, cadré·es au prisme de la clandestinité dans les années 1990-2000, sont de plus en plus envisagé·es au prisme du marché. La délivrance des visas en Chine est alors progressivement dissociée des enjeux migratoires, pour être rattachée à des

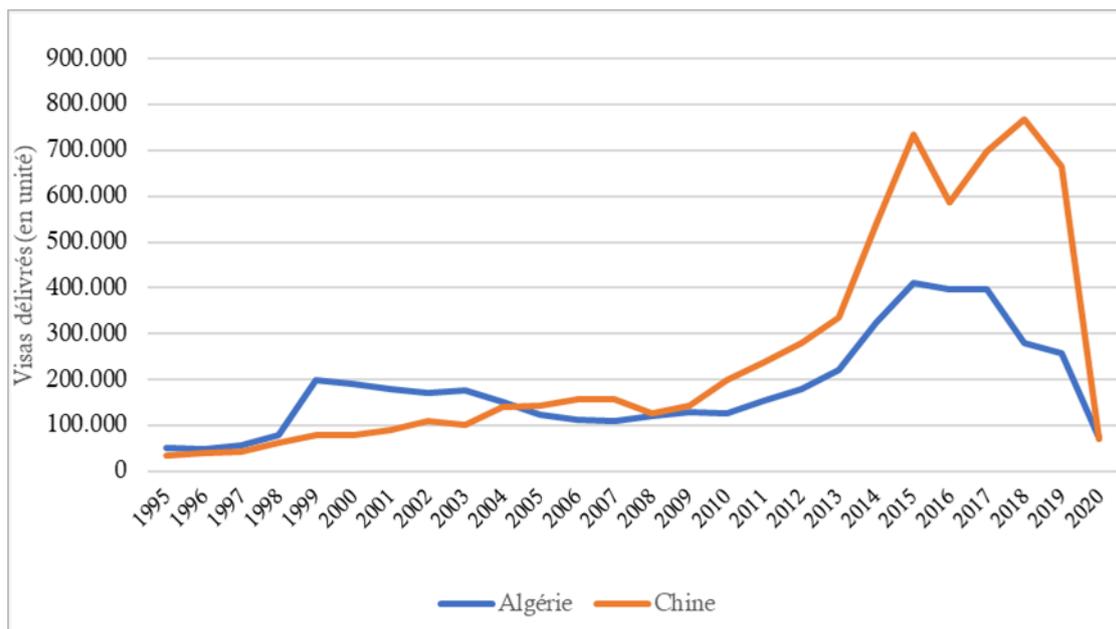
considérations commerciales et touristiques. Elle s'inscrit ainsi dans une logique de diplomatie économique, qui prend acte de la concurrence entre destinations européennes pour capter ce flux touristique émergent.

Sur le plan politique, pour reprendre la classification du tableau III.1, la juxtaposition des cas algérien et chinois expose la concurrence existante entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères, qui se partagent la compétence de la politique des visas. Comme le souligne Isabelle N., haute fonctionnaire au Quai d'Orsay :

Pour le ministère de l'Intérieur, l'attractivité touristique et le rayonnement de la France, ce n'est pas nécessairement l'objectif premier. Et très honnêtement, le contrôle des flux migratoires n'est pas l'objectif premier du ministère des Affaires étrangères.¹

Au ministère des Affaires étrangères, l'impulsion du Ministre Fabius a permis d'agrandir le portefeuille du ministère et de développer une nouvelle utilisation du visa tournée vers l'attractivité, dont la délivrance en Chine est l'idéal type. À l'inverse, le récent verrouillage de la délivrance en Algérie montre un évincement du Quai d'Orsay, au profit d'un domaine réservé présidentiel qui est aligné avec les intérêts du ministère de l'Intérieur, à savoir, la réduction des chiffres de l'immigration. En d'autres mots, la délivrance des visas en Chine représente une logique « Affaires étrangères », tandis que la délivrance des visas en Algérie représente une logique « Intérieur ». Les statistiques de délivrance sur le graphique III.2 ci-dessous mettent en perspective des tendances néanmoins similaires entre les deux cas :

Graphique III.2 La délivrance des visas Schengen par les consulats française en Chine et en Algérie (1995-2020)



¹ Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 25 mars 20XX.

Le graphique III.2 permet d'identifier une première phase d'austérité de la délivrance, des années 1990 à la fin des années 2000. La décennie 2010 se caractérise ensuite par une phase d'expansion. Le nombre de visas délivrés augmentent dans les deux pays, en raison de deux facteurs : la délégation de l'accueil des usagers, qui permet d'améliorer les capacités de traitement des consulats, et la politique d'ouverture menée par le Quai d'Orsay à partir de 2012, soulignée dans les chapitres 5 et 6. Si la stratégie d'attractivité persiste en Chine malgré le départ de Laurent Fabius, la politique d'ouverture dont bénéficiait indirectement l'Algérie de 2012 à 2017 est remise en question dès le début du nouveau mandat présidentiel. Une dernière phase débute en 2020, première année de la pandémie de COVID-19 : l'arrêt des voyages internationaux provoque une chute libre de la délivrance des visas dans les deux pays qui ont, par ailleurs, fermé leurs frontières et interdit à leur population de sortir du territoire^{1,2}. Ce dernier élément rappelle, comme souligné dans les chapitres précédents, que l'accès à la mobilité internationale est également déterminé par le pays d'origine.

Sur le plan international, cette partie enrichit la littérature sur la diplomatie migratoire. L'analyse des cas algériens et chinois met en évidence la multiplicité d'intérêts liés à la régulation des flux migratoires internationaux. Ils peuvent être parfois contradictoires au sein d'un même pays (par exemple, la rivalité Intérieur *vs.* Affaires étrangères), ou encore être l'objet d'une compétition, comme entre les pays européens pour le marché touristique chinois, poussant alors à des formes de dérégulation plutôt que de régulation (à l'instar de l'accord ADS initialement négocié unilatéral par l'Allemagne, moins contraignant, ou encore de l'assouplissement des délais de délivrance par le ministère des Affaires étrangères français). En termes de forme, cette diplomatie migratoire n'existe pas que sous la forme d'accords, mais également de canaux feutrés (les lettres diplomatiques), de décisions unilatérales, ou encore sous la forme de gestes ou de sanctions. De même, la diplomatie migratoire s'adresse tout autant à l'autre membre du couple migratoire, qu'au groupe national dans son propre pays. C'est le cas de la réduction de visas en Algérie décrétée par le gouvernement française à l'automne 2021, annonce visant davantage l'électorat français que les autorités algériennes.

Enfin, cette partie démontre que la délivrance deux poids, deux mesures des visas dépend également d'un double standard de la diplomatie migratoire. La comparaison permet de dégager un point commun entre l'Algérie et la Chine : les autorités de ces deux pays

¹ La Chine a fermé ses frontières de mars à août 2020. À ce jour, tout voyage international reste fortement restreint. Le gouvernement chinois a en effet annoncé l'arrêt de la délivrance de documents de sortie du territoire pour tout voyage non-essentiel. <https://www.france24.com/en/live-news/20210804-china-restricts-overse-as-travel-to-curb-covid-outbreak> consulté le 13 janvier 2022.

² L'Algérie a maintenu ses frontières intégralement fermées du 17 mars 2020 au 1^{er} juin 2021, soit une durée totale de 14 mois. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/05/29/algerie-la-reouverture-partielle-des-frontieres-frustre-la-diaspora_6081982_3212.html consulté le 13 janvier 2022.

résistent à l'approche européenne à externaliser le contrôle migratoire. Ainsi, ni l'Algérie ni la Chine ne se sont engagées dans des négociations d'accords visant la coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Cependant, cette résistance provoque des réactions différenciées. Dans le cas de l'Algérie, la non-coopération en matière de réadmission est mobilisée par les autorités françaises pour justifier une délivrance des visas plus coercitive. À l'inverse, dans le cas chinois, les États membres contournent l'impasse de la diplomatie migratoire européenne pour développer des stratégies nationales d'attractivité. Ce double standard est un marqueur de la différence de pouvoir structurel entre les deux pays, et de l'accès à la mobilité comme marqueur de distinction symbolique dans les relations internationales. Dans la prochaine partie, il s'agit de voir comment ce double standard diplomatique s'articule avec les pratiques quotidiennes de délivrance des visas par les consulats.

PARTIE IV. LE NIVEAU DE LA MISE EN OEUVRE : LES LOGIQUES BUREAUCRATIQUES DE SÉLECTION DES FLUX

Introduction de la quatrième partie

Cette quatrième partie porte sur la traduction locale des deux logiques politico-diplomatiques de délivrance des visas identifiés dans la partie précédente – la politique du robinet dans le cas de l'Algérie et la politique d'attractivité en Chine. Comment ces deux logiques sont-elles mises en œuvre au quotidien par les acteurs bureaucratiques en charge de délivrer des visas ?

Comme montré dans la revue de littérature (voir sous-section 1.3.3), les travaux consacrés à la mise en œuvre de la politique de visa Schengen insistent sur l'importance accordée à la lutte contre le « risque migratoire ». Ainsi, l'instruction des dossiers est guidée par l'objectif d'éviter que le-la demandeur-se n'utilise le visa non pas à des fins de court séjour, mais à des fins d'installation dans le pays de destination. Dans les pays étudiés, tels que le Maroc, le Sénégal, le Cameroun ou encore la Tunisie, la délivrance des visas par les consulats européens s'inscrit dans une culture administrative du soupçon par défaut, qui catégorise les usager-es en fonction du « risque migratoire » représenté. Ces travaux montrent en outre que les représentations de ce risque et de l'indésirabilité varient d'un État membre à l'autre (Infantino 2019a). Cette partie vise à contribuer à cette littérature en analysant un angle mort de celle-ci : comment le contexte local fait varier les pratiques de délivrance des visas, en particulier dans des contextes où une logique autre restrictive est susceptible d'être déployée.

La comparaison des pratiques locales de délivrance des visas par les consulats français en Algérie et en Chine que j'effectue dans cette partie poursuit trois objectifs. Premièrement, dans le cas algérien, il s'agit de vérifier la mise en œuvre de pratiques répressives, identifiées par les précédentes études de la délivrance des visas Schengen dans les pays considérés comme « risqués » du point de vue migratoire¹. Deuxièmement, dans le cas chinois, l'enjeu est de mettre en évidence de nouvelles pratiques jusqu'alors très peu observées, tournées vers l'attractivité et reposant sur une figure de la désirabilité, qu'il s'agira

¹ Des études ethnographiques sur la délivrance des visas Schengen ont été effectuées dans les pays : Maroc (Infantino 2019a; Infantino et Rea 2012); Sénégal (Zampagni 2016), Tunisie (Alpes et Spire 2014); Cameroun (Alpes et Spire 2014; Alpes 2017) ; Éthiopie (Rodelli 2019) ; Jordanie (Flensted-Jensen 2019).

d'identifier. Troisièmement, dans les deux cas, cette partie porte une attention particulière à l'articulation de la culture bureaucratique des visas, axée sur le contrôle migratoire et la lutte contre la fraude, avec les impératifs gestionnaires d'un côté, et les impératifs diplomatiques de l'autre. Les impératifs gestionnaires renvoient à la managérialisation de l'action publique, de plus en plus soumise à des objectifs de productivité et de rentabilité. Pour les consulats, cela se traduit par des contraintes en temps et en ressources pour traiter des volumes de dossiers qui ne cessent d'augmenter. Les impératifs diplomatiques englobent quant à eux la relation avec le pays d'accueil ainsi que les relations avec les autres partenaires Schengen. Autrement dit, cette partie cherche à identifier et analyser les dilemmes que rencontrent les acteurs de la délivrance des visas.

Pour analyser ce niveau de la mise en œuvre, je m'appuie dans cette partie sur l'approche théorique de *street-level bureaucracy* (SLB), présentée dans le chapitre 2 (voir sous-section 2.1.2, troisième point « *Le niveau de la mise en œuvre* »). Cette approche repose sur l'argument suivant : les acteurs de la mise en œuvre ne sont pas des simples exécutants mais deviennent, dans l'accomplissement de leurs tâches, parties prenantes du *policy-making*. En d'autres mots, les acteurs du guichet des visas contribuent à redéfinir les fonctions politiques et symboliques de l'instrument, en participant à sa délivrance au quotidien. Dans cette partie, j'intègre également deux autres courants qui prolongent les réflexions initiées par la SLB : l'approche de *street-level organization* (SLO) et celle de *street-level diplomacy* (SLD). L'approche de *street-level organization* vise à rendre compte des transformations de l'administration avec la diffusion des modèles de nouvelle gestion publique (NGP) et questionner leurs effets sur la mise en œuvre quotidienne des politiques publiques. Cette perspective s'avère particulièrement pertinente pour analyser, sur le terrain, la délégation de l'accueil des demandeur·ses de visa aux prestataires privés par exemple, tel qu'évoqué dans la partie précédente. Elle permet aussi d'identifier des indices de recherche d'efficacité et de productivité au sein-même des services administratifs des visas. Ensuite, l'approche de *street-level diplomacy* permet d'intégrer la dimension internationale de la politique de visa, délivrée à l'étranger, en coopération avec les autres pays Schengen. En d'autres mots, cette approche permet d'explorer dans quelle mesure le guichet des visas dépasse sa fonction administrative, et intègre une fonction de représentation diplomatique. Pour cela, cette partie interroge attentivement comment les pratiques quotidiennes de délivrance des visas sont saisies par ces rapports diplomatiques, c'est-à-dire comment elles doivent tenir compte de la relation avec le pays d'accueil d'une part, et avec les partenaires Schengen d'autre part. En somme, cette partie mobilise les deux approches de *street-level organization* et de *street-level diplomacy* pour comprendre les impératifs gestionnaires et diplomatiques qui pèsent sur la délivrance,

façonnent les pratiques quotidiennes des agent·es consulaires et *in fine*, influencent la distribution de la mobilité.

Cette partie suit la même structure que la précédente, avec un premier chapitre consacré au cas de l'Algérie, et un second au cas de la Chine. Le chapitre 7 « *La politique du robinet au quotidien : les pratiques locales de délivrance des visas en Algérie* » explore la tension entre la mise en œuvre de l'objectif de verrouillage du visa et l'impératif diplomatique de préservation des relations bilatérales France-Algérie. La politique du robinet se traduit localement par des pratiques dissuasives et répressives, dont la mise en œuvre est déléguée au prestataire ou alors légitimée par la lutte contre la fraude. Elle co existe néanmoins avec un régime de facilitations accordé aux élites locales. Le chapitre 8 « *La politique du chiffre en Chine : compétition, rationalisation et contestation de la délivrance des visas* » analyse le contexte hautement concurrentiel entre les consulats Schengen représentés à Beijing pour attirer les demandeur·ses de visa dans leur pays et met en évidence des pratiques dites de visa *dumping*. Au guichet, la politique d'attractivité se traduit par une politique du chiffre, dont les impératifs gestionnaires se heurtent à la culture administrative des agent·es visa. À la marge, ils·elles résistent à la délivrance de masse en réintroduisant des pratiques policières axées sur la gestion du « risque migratoire ».

Chapitre 7. La politique du robinet au quotidien : les pratiques locales de délivrance des visas en Algérie

À son bureau du consulat français d'Alger, l'agente visa soupire. Elle n'a eu « que des mauvais dossiers » aujourd'hui. « On dirait qu'ils font tout pour qu'on les refuse » semble-t-elle désespérer. La veille, sur 1100 demandes traitées par l'ensemble du service, seuls 635 visas Schengen ont été accordés¹. Telle est la traduction, au quotidien et sur le terrain, de la politique du robinet des visas. Le chapitre 5 a en effet permis d'identifier une nouvelle séquence de verrouillage de la délivrance des visas en Algérie : depuis 2017, le gouvernement français utilise le visa court séjour comme instrument pour réduire l'immigration algérienne. Comme expliqué dans la partie précédente (III), le visa court séjour remplit une fonction historique d'obstacle aux mobilités algériennes, cadrées par les pouvoirs publics français et européens comme un problème d'immigration irrégulière contre lequel il faut lutter. Je m'intéresse désormais à la traduction locale de cet objectif politico-diplomatique en pratiques quotidiennes de délivrance des visas. Comment la politique du robinet, qui consiste à réduire le nombre de visas accordés, est-elle mise en œuvre au guichet ?

Ce chapitre expose les résultats de mon enquête de terrain sur les pratiques des services consulaires français, chargés de la délivrance des visas en Algérie. Les consulats sont des institutions « hybrides », soumises à des injonctions contradictoires (Spire 2017). D'un côté, ils ont pour mission bureaucratique d'évaluer le « risque migratoire » présenté par les demandeur·ses de visa. Les consulats à l'étranger servent alors de « première ligne de défense contre l'entrée des indésirables »² (Torpey 1998, 252). De l'autre, ils remplissent aussi une fonction diplomatique, adossée à celle de l'Ambassade. Le consulat incarne l'image de la France à l'étranger : à ce titre, il doit ménager les relations avec les autorités et la population locales. En Algérie, ce dilemme entre mission bureaucratique et pression du public est exacerbé. D'un côté, la nouvelle séquence de verrouillage mise à l'agenda par le niveau politico-diplomatique repose sur une réduction du nombre de visas délivrés. De l'autre, la rareté du visa est un enjeu politique saillant, observé, commenté et dénoncé par la population algérienne, et amplifié par le contexte postcolonial des relations franco-algériennes. Dans le cas de l'Algérie, un troisième élément se rajoute au puzzle de la délivrance : le volume de la demande. En 2019, les Algérien·nes ont déposé plus de 660 000 dossiers de visas Schengen,

¹ Carnet de terrain, visite du consulat français, Alger, 19 février 20XX.

² Traduit de l'anglais par l'autrice.

dont près de 70% pour les trois consulats français d'Alger, d'Oran et d'Annaba¹. Autrement dit, un impératif chiffré de traiter ces dossiers s'ajoute à l'impératif bureaucratique de lutter contre le « risque migratoire » et l'impératif diplomatique de préserver tant que possible, malgré le verrouillage des visas, la relation bilatérale.

Pour montrer comment ces trois impératifs (bureaucratique, diplomatique et de productivité) conditionnent la délivrance quotidienne des visas en Algérie et, plus spécifiquement, redéfinissent la distribution de la mobilité à plusieurs vitesses au niveau local, je m'appuie sur l'approche de *street-level* exposée dans la revue de littérature et ses trois déclinaisons : *bureaucracy*, *organization* et *diplomacy* (voir la sous-section 2.1.2, troisième point « *Le niveau de la mise en oeuvre* »). Dans ce chapitre, j'explique que la politique du robinet se traduit localement par des pratiques bureaucratiques de blocage et de verrouillage de l'accès au visa, lesquelles coexistent avec des pratiques de facilitation réservées aux élites. En outre, je souligne que les pratiques consulaires évoluent de plus en plus vers le modèle de nouvelle gestion publique (NGP), qui repose sur la recherche d'efficacité et de productivité. Ces pratiques gestionnaires servent à la fois la mission bureaucratique de lutte contre la fraude et la fonction de représentation diplomatique auprès de la population.

À partir des résultats de l'enquête de terrain menée en Algérie², je discute l'articulation de ces trois impératifs et leurs effets sur la distribution inégalitaire de la mobilité à travers trois ensembles de pratiques. La première section de ce chapitre porte sur les pratiques de dissuasion (7.1). Les acteurs consulaires mettent en place différents obstacles procéduraux pour décourager la demande, et effectuer un premier tri avant même le dépôt des dossiers. La deuxième section s'intéresse au travail bureaucratique et à la production des décisions de visa (7.2). Je montre qu'au niveau local, l'objectif de verrouillage se traduit par une instruction des dossiers guidée par la mise en évidence de fraude, et que cette logique collective est renforcée par la diffusion du modèle gestionnaire dans le service des visas. Ces pratiques de verrouillage coexistent néanmoins avec des pratiques de passe-droits, discutées dans la dernière section (7.3). Pour ménager la relation diplomatique et alléger le travail administratif, des facilitations plus ou moins formelles sont négociées avec les ordres professionnels locaux. Accordés à une poignée de privilégiés, ces passe-droits renforcent la délivrance du visa selon une logique de rareté.

¹ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

² Voir la section méthodologique de la thèse : chapitre 2, sous-section 2.2.2.

7.1 Les pratiques de dissuasion des demandeur·ses

Le visa remplit une fonction de « tri sélectif » : il permet, dès le pays de départ, d'écarter les indésirables (Guild et Bigo 2003b). Dans cette première section, il s'agit d'expliquer que ce tri opère *avant même* la décision de l'agent·e visa d'accorder ou non un visa à un·e étranger·e. En effet, le processus de demande constitue à lui seul un « parcours du combattant », composé de plusieurs obstacles qui découragent les demandeur·ses de déposer un dossier. Les travaux ethnographiques sur les guichets font état des usages du temps, des procédures et de l'architecture par les *street-level bureaucrats* pour précariser davantage des publics déjà fragiles, allocataires de bénéfices sociaux ou étranger·es en attente de régularisation (Spire 2008a; Dubois 1999). Dans le cas des visas, Federica Infantino (2013; 2019a) mentionne les rites d'attente et d'entrée au consulat, ou encore la statue du Général Lyautey, figure de la colonisation, devant le consulat français à Casablanca. Ces dispositifs ont pour effet de maintenir les demandeur·ses de visa dans un rapport de domination bureaucratique et symbolique. Dans le cas de l'Algérie, j'identifie trois dispositifs de découragement : la limitation de l'accès au rendez-vous (7.1.1), l'usage des documents (7.1.2) et l'épreuve du guichet (7.1.3). Ces pratiques de blocage sont en partie déléguées au prestataire, ce qui permet de répondre à la fois à l'impératif de productivité et à l'impératif diplomatique, en reportant la responsabilité des difficultés d'accès sur les acteurs privés.

7.1.1 L'accès bridé aux rendez-vous

Les difficultés d'accès au rendez-vous de dépôt du dossier de visa constituent une des principales sources de critiques adressées aux consulats. En sociologie, la file d'attente est étudiée comme un dispositif qui produit deux types d'effets sur les individus sommés de patienter. Elle exerce tout d'abord une fonction de discipline des sujets placés dans un rapport de pouvoir asymétrique. Elle est également un marqueur d'organisation sociale et de distinction : les personnes les moins dotées attendent souvent le plus longtemps, comme le montrent à titre d'exemple les travaux de Barry Schwartz (1975) sur les aéroports ou de Javier Auyero (2012) sur les bénéficiaires d'aide sociale. Ici, il s'agit de montrer comment la file d'attente est utilisée par les consulats pour dissuader et discipliner les demandeur·ses de visa.

L'anecdote suivante donne une idée de la représentation collective de ces obstacles. En me rendant au consulat français un de mes premiers jours de terrain à Alger, un passant me vient en aide alors que je suis égarée. Il m'indique la bonne direction, et m'assure que je trouverai l'entrée en suivant le mur, « le mur de la honte » ajoute-t-il avant de reprendre sa route¹. Jusqu'en 2008 et l'ouverture du centre privé de dépôt des dossiers de visa, les demandeur·ses étaient directement reçu·es au consulat, sans rendez-vous et sur le principe

¹ Carnet de terrain, Alger, 11 octobre 20XX.

du premier arrivé premier servi, entraînant d'interminables files d'attente le long de ce « mur de la honte ». Myriam R., chargée de l'accueil au consulat à cette époque, décrit la pénibilité des conditions d'accès et d'attente :

Les gens faisaient la chaîne des heures durant, le long du mur, jusqu'à l'Ambassade d'Égypte [à 300 mètres de l'entrée du consulat]. Les gens y passaient la nuit, payaient leur place à des jeunes qui faisaient la chaîne pour eux ; ils arrivaient excédés au guichet... C'était affreux.¹

Particulièrement visibles, les files étaient dénoncées par les usager·es et par les autorités politiques françaises, car ces scènes renvoyaient une « mauvaise image de la France à l'étranger »². Selon le personnel consulaire, la sous-traitance de l'accueil au privé a permis de trouver une solution à ce problème, en permettant de « recevoir les gens correctement et de réduire les tensions autour de l'accueil »³.

Cependant, la délégation au privé n'a pas fait disparaître les files d'attente ; plutôt, elle les a invisibilisées. L'attente physique pour accéder au guichet prend une nouvelle forme : l'attente virtuelle pour obtenir un rendez-vous. Le Code Visa prévoit qu'un rendez-vous puisse être donné dans un délai de deux semaines à compter de la date à laquelle il a été demandé⁴. Or ce délai est de « 40 à 45 jours » selon Gilles T., diplomate en poste au consulat, qui justifie cet allongement par les capacités organisationnelles limitées du service des visas :

On est capable de recevoir 600 000 demandes [par an, pour l'ensemble des trois consulats français en Algérie], pas plus, car nos capacités ne vont pas au-delà. On est donc dans une situation où on bride la demande, en fixant des quotas de rendez-vous. On indique au prestataire le nombre de rendez-vous en fonction du volume de dossiers qu'on peut traiter.⁵

Les rendez-vous étant soumis à des quotas, ils sont de fait de plus en plus rares. Ils sont également de plus en plus difficiles à réserver. Durant l'enquête, la presse et les demandeur·ses rapportent une impossibilité de prendre rendez-vous en ligne, le site du prestataire n'affichant la plupart du temps aucun créneau disponible. Mohamed B., pharmacien âgé d'une cinquantaine d'années, a été confronté à cette impasse alors qu'il voulait prendre rendez-vous pour déposer une demande de visa :

Décrocher le rendez-vous, c'était compliqué parce qu'il n'y en avait tout simplement pas. Ils lâchaient les rendez-vous au compte-goutte donc il fallait veiller le soir, attendre de voir si en réactualisant la page du site on pouvait prendre le rendez-vous. J'ai demandé à ma fille qu'elle reste connectée sur internet toute la nuit. Elle m'a décroché un rendez-vous, pour quatre mois après.⁶

¹ Entretien avec Myriam R., *Manager* d'un *visa application center*, ancienne agente visa au Consulat Général de France à Alger, Alger, 24 février 20XX.

² Conseil d'État et al., 1997, *Mission d'Études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France*, p. 23.

³ Entretien avec Gilles T., *Diplomate en poste au Consulat Général de France à Alger*, 15 novembre 20XX.

⁴ Règlement (CE) 810/2009, op. cit., article 9.2.

⁵ Entretien avec Gilles T., op. cit.

⁶ Entretien avec Mohamed B., *pharmacien*, Alger, 27 octobre 20XX.

L'expérience de cet usager atteste d'un délai bien supérieur à celui de deux semaines requis par le Code Visa, ainsi que le délai supplémentaire de 40 à 45 jours annoncé par le consulat. L'expérience de Mohamed B. montre également un système de mise en ligne des rendez-vous qui met à l'épreuve la persévérance et l'habileté à manier l'informatique des candidat·es au visa, qui doivent redoubler d'efforts pour décrocher un créneau.

La mise en ligne aléatoire des rendez-vous est une stratégie assumée du consulat français. L'objectif est d'éviter le trafic de rendez-vous, soit qu'une seule personne ne réserve tous les créneaux disponibles puis les « revendent » clandestinement¹. La lutte contre ce trafic est ainsi déléguée au sous-traitant. Le prestataire du consulat français s'est doté d'une directrice des opérations en ligne, chargée d'ouvrir les rendez-vous sur le site aléatoirement et manuellement pour éviter les piratages. Le consulat reporte alors sur le prestataire la gestion de la pénurie de rendez-vous, la lutte contre le trafic, mais également la fonction de représentation diplomatique, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec le consul français :

On a externalisé l'accueil et la prise de rendez-vous avec. C'est son problème [au prestataire], mais c'est *notre* image qui est en jeu. Donc on met la pression au prestataire pour qu'il rende le trafic le plus difficile possible.²

On retrouve ici un processus de *blame-shifting*, tel qu'identifié par Federica Infantino (2017) : en déléguant l'accueil des demandeur·ses, les consulats délèguent également les critiques encourues pour la gestion de l'attente. Pour brider la demande, les autorités consulaires font donc un usage du temps et de l'attente, en rationnant les rendez-vous et complexifiant les conditions de réservation d'un créneau. Sous couvert de lutter contre la fraude, le plus grand nombre est pénalisé. En reportant ces difficultés sur le prestataire, les consulats préservent leur image et *in fine*, la relation bilatérale.

7.1.2 L'usage des documents comme dispositif de découragement

La liste des documents exigés pour déposer une demande est, pour les consulats des États membres, un puissant dispositif de sélection et de dissuasion des candidat·es au visa. Le Code Visa requiert que chaque demandeur·se présente des pièces justificatives relatives à son voyage (destination, objet, durée), à son hébergement sur place, à ses ressources économiques, ainsi que « des informations permettant d'apprécier sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé »³. En effet, la fonction des documents est, selon Olivier R., diplomate en poste au consulat français d'Annaba, « de nous

¹ Cet aspect de l'industrie migratoire informelle sera traité dans le chapitre 9.

² Entretien avec Gilles T., op. cit.

³ Règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13/07/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), version consolidée du 2/02/2020, article 14.1.

convaincre avec des éléments objectifs que vous ne présentez pas un risque d'établissement irrégulier en France »¹. En pratique, les consulats exigent souvent près d'une vingtaine de documents censés prouver la stabilité socio-économique d'un individu, considérée comme une garantie de son retour après son séjour en Europe. Livret de famille, justificatif de mariage, extrait de compte bancaire, contrat de travail sont régulièrement requis sur la liste des documents à fournir. Les listes sont également adaptées aux contextes locaux, les justificatifs administratifs pouvant varier d'un pays tiers à l'autre. Dans les pays qui, comme l'Algérie, reposent en grande partie sur l'économie informelle, la liste constitue un « *wall of documents* » particulièrement dur à franchir, pour reprendre l'expression de Stephan Scheel (2018). Comme le souligne le chercheur, la liste de pièces justificatives exclut *de facto* toutes les personnes qui ont un emploi non déclaré², car elles ne peuvent fournir une fiche de paie ou un numéro de sécurité sociale. Elles se retrouvent donc privées de la possibilité même de déposer un dossier³.

Même pour les individus « en règle », le mur de papier peut être dissuasif. Rassembler tous les documents implique un coût en temps et en argent, comme en témoigne l'expérience de Sonia M. lors d'une demande de visa Schengen pour l'Italie :

Il y a vraiment beaucoup de documents, et il faut les traduire en français ou bien en anglais, donc on doit payer pour les traduire. Ça prend beaucoup de temps pour préparer le dossier. Je pense que ça m'a pris deux semaines, trois semaines, de tout préparer. Il fallait donner le certificat de scolarité, l'extrait de naissance, le compte bancaire, en euro et en dinar... Et en tout, ça m'a coûté presque 20 000 dinars [*environ 120 euros*].⁴

Cette somme s'ajoute aux frais de visa, de 60 euros, et du prestataire, 30 euros, non remboursables en cas de refus. Doctorante en histoire, Sonia M. souhaitait se rendre en Italie pour mener des recherches de terrain dans le cadre de sa thèse, ce qu'elle a précisé dans une lettre ajoutée à son dossier. Le consulat d'Italie a rejeté sa demande. Sonia M. a préféré ne pas redéposer une demande car elle avait « déjà perdu trop de temps » et « vu le prix que ça coûte et qu'ils ne te remboursent même pas, j'ai pas osé redéposer un dossier »⁵.

En outre, les différences qui existent d'un consulat Schengen à l'autre sont une source supplémentaire d'incertitude pour les usager-es. Khadija H., cadre dans l'industrie pharmaceutique, n'a eu qu'à présenter un petit nombre de documents lors de sa demande de visa Schengen pour affaires au consulat français, mais elle a eu à préparer « toute la panoplie

¹ Entretien avec Olivier R., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Annaba, 22 octobre 20XX.

² La part de l'économie informelle est, par définition, difficile à évaluer. Bellache (2010), auteur de travaux sur le secteur informel en Algérie, estime qu'il représente plus de 40% des emplois tertiaires.

³ Ce phénomène d'individus exclus de la possibilité même de déposer un dossier de visa par les critères restrictifs de la politique de visa Schengen en Algérie est remarquablement renseigné par les travaux de la chercheuse de Farida Souiah (2013; 2019)

⁴ Entretien avec Sonia M., doctorante en histoire et professeure d'arabe, Alger, 5 novembre 20XX.

⁵ Ibid.

des 25 documents »¹ lorsqu'elle a déposé des demandes pour le même visa aux consulats d'Autriche et d'Italie. Depuis quelques années, la Commission européenne encourage les États membres à harmoniser leurs listes de documents justificatifs. Au niveau de chaque poste, les représentant·es des consulats Schengen doivent se concerter et déterminer quels documents sont les plus adaptés. Cependant, en Algérie, cette harmonisation se heurte à des interprétations nationales discordantes des justificatifs qui comptent. Par exemple, la France veut supprimer les réservations d'avion et d'hôtel, considérant que « les gens les fournissent pour nous faire plaisir et les annulent juste après »². D'autres pays comme l'Allemagne ou la République Tchèque s'opposent fermement à cette suppression, estimant qu'il s'agit au contraire de pièces indispensables pour vérifier la destination du·de la demandeur·se, et limiter le risque de visa *shopping*, soit l'éventualité qu'un·e usager·e dépose sa demande à un consulat perçu comme moins sévère plutôt qu'au consulat de sa destination réelle.

Les documents, destinés à évaluer le « risque migratoire », permettent d'effectuer un tri en amont même de la demande. En exigeant des documents inadaptés à la réalité économique de l'Algérie, la liste exclut d'abord toutes les personnes vivant de l'économie informelle, qui ne peuvent présenter de documents officiels. En d'autres mots, elle exclut *de facto* les publics en précarité administrative, et souvent économique. Elle écarte également les personnes découragées par le temps et l'argent pour vérifier, collecter et rassembler les pièces nécessaires. Enfin, plutôt que de parvenir à un compromis et adopter une liste commune, les états membres pratiquent des listes de justificatifs différentes, maintenant les candidat·es au visa dans l'incertitude.

7.1.3 L'épreuve du guichet

Une fois le rendez-vous décroché et le dossier complété, les usager·es doivent se rendre au guichet pour déposer leur demande et procéder à la collecte de leurs empreintes biométriques. À l'exception de quelques profils spécifiques de demandeur·ses (par exemple, les membres du gouvernement) et de certains consulats qui ne procèdent pas à l'externalisation (comme c'est le cas de la République Tchèque), l'ensemble des usager·es se présente au centre prestataire privé, à qui les consulats ont délégué l'accueil du public et la réception des dossiers. Ces centres, les *visa application centers* (VAC) fonctionnent comme une « boîte aux lettres »³ : les employé·es reçoivent les demandeur·ses, vérifient que leurs dossiers sont complets et collectent les empreintes biométriques. Le tout est transmis aux autorités consulaires qui sont les seules habilitées à prononcer une décision sur l'octroi ou le refus de

¹ Entretien avec Khadija H., cadre dans l'industrie pharmaceutique, Alger, 20 octobre 20XX.

² Entretien avec Gilles T., op. cit.

³ Expression utilisée par l'employé d'un VAC que j'ai visité pour décrire la fonction du centre. Carnet de terrain, 13 novembre 20XX.

visa. Les VAC n'ont donc en théorie aucun pouvoir décisionnel. Pourtant, cette sous-section expose qu'ils participent aux pratiques de dissuasion et de soupçon qui ciblent les demandeur·ses de visa en Algérie. Plus précisément, les dispositifs architecturaux et procéduraux du guichet privé, ainsi que les interactions qui s'y jouent, reproduisent le rapport de domination bureaucratique auquel les usager·es sont contraint·es de se soumettre¹.

Tout d'abord, l'architecture et l'organisation des centres prestataires se distinguent par d'importants dispositifs de sécurité. Le nouveau VAC du consulat français d'Alger est un vaste hangar (7000 m²), situé près de l'aéroport. Il est surmonté de grands murs avec des barbelés. Les personnes qui ont rendez-vous attendent d'abord à l'extérieur, où des agents de sécurité vérifient que leurs noms figurent bien sur la liste validée et transmise chaque matin par le consulat. Pour entrer dans le bâtiment, les demandeur·ses doivent passer trois contrôles de sécurité : portique, rayons X et détecteur de métaux manuel². Alain F., consultant pour la multinationale VFS Global qui a remporté l'appel d'offres de ce centre, explique s'être inspiré du niveau de sécurité dans les aéroports internationaux pour concevoir le VAC³. Or depuis les attentats du 11 septembre 2001, les terminaux des aéroports sont justement conçus comme espaces par excellence de la lutte anti-terroriste (Salter 2008). Autrement dit, les dispositifs de sécurité du VAC tendent à assimiler les usager·es à une menace potentielle.

Encadré 7.1. La sécurité, un argument de vente sur le marché des *visa application centers*

Très peu de concurrents se partagent le marché des prestations aux missions diplomatiques en matière de visas, qui n'existe que depuis le début des années 2000. Le marché global des *visa application centers* (VAC) est de type oligopolistique : la firme transnationale VFS Global occupe la place de *leader*, suivie par TLS Contact, BLS International, puis des entreprises plus confidentielles, comme Capago. Les conditions d'attribution des marchés relèvent du cas par cas, et le cahier des charges varie d'un contrat à l'autre. Au fil du terrain en Algérie, j'observe que plus les centres sont récents, plus les dispositifs de sécurité sont renforcés et modernisés. L'exigence de sécurité des lieux se justifie par la menace terroriste latente, comme Isabelle N., responsable de sous-direction de la politique des visas au Quai d'Orsay, le mentionne à propos d'un pays du Sahel : « Un centre de prestataire, c'est l'image de la France donc pour cette raison c'est aussi une cible molle. C'est un endroit sensible »⁴. Certes, ces dispositifs sécurisent les locaux. Cependant, ils visent aussi le public ainsi que le personnel. Dans sa réponse à l'appel d'offres du consulat français d'Alger, VFS Global a par exemple proposé la création d'un poste intégralement dédié

¹ Pour une analyse plus détaillée du fonctionnement des centres prestataires en Algérie, voir par exemple (Dupont 2019b) : Dupont, Juliette (2019). La mise en œuvre privatisée de la politique de visa Schengen en Algérie : enquêter sur l'industrie migratoire au niveau local. *Cahier du CÉRIUM Working Paper No 18*. Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal. <https://cerium.umontreal.ca/recherche-et-publications/publications/cahiers-du-cerium/un-cahier/news/detail/News/la-mise-en-oeuvre-privatisee-de-la-politique-de-visa-schengen-en-algerie/>

² Carnet de terrain, Alger, 21 février 20XX.

³ Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX. Sur la trajectoire biographique d'Alain F., voir encadré 3.2 dans le chapitre 3 (sous-section 3.1.2).

⁴ Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

à la lutte anti-corruption, l'augmentation des salaires des employé·es pour les dissuader de toute malversation, des enquêtes de vérifications lors du recrutement et la rotation du personnel de sécurité tous les six mois pour limiter le risque d'exposition à la corruption. Miser sur la sécurisation des procédures est une stratégie commerciale d'autant plus payante que le précédent contrat, liant le consulat français d'Alger au prestataire TLS Contact, a été rompu pour soupçons de trafic : des employé·es étaient suspecté·es de retenir certains dossiers de visas sans les transmettre au consulat, d'empocher les frais de service et de visa et de remettre des fausses lettres de refus aux demandeur·ses. La surenchère de la lutte anti-corruption comme forme de concurrence entre les VAC est donc un exemple particulièrement pertinent de renforcement mutuel entre logique de marché et logique de sécurité.

Le contrôle et la surveillance du public se poursuivent à l'intérieur du bâtiment. Par exemple, les téléphones portables doivent être éteints. Au cours du terrain, plusieurs usager·es rapportent en outre un zèle des agents de sécurité, qui ordonneraient aux personnes en attente de retirer leurs lunettes de soleil ou encore de jeter leur chewing-gum¹. Le temps d'entrer et d'attendre dans l'espace du guichet, le public est maintenu dans un rapport disciplinaire : il s'agit de rendre les demandeur·ses dociles et conformes aux attentes des autorités du guichet. Le soupçon à l'encontre des demandeur·ses se déplace ensuite vers le guichet, lors de l'interaction avec l'employé·e en charge de réceptionner le dossier. Lorsque les consulats recevaient encore le public, les agent·es faisaient alors usage de ces quelques minutes pour évaluer les intentions du·de la demandeur·se :

Quand on voyait les gens, ça permettait de détecter des indices quoi. Par exemple, vous recevez une demandeuse et vous vous rendez compte qu'elle est enceinte de huit mois et elle veut aller en France, enfin c'est un peu bizarre quand même, elle va aller accoucher en France c'est clair.²

Cette même logique du soupçon est rapportée par un demandeur, Samy M., qui a voyagé plusieurs fois en République Tchèque. Le consulat tchèque continue de recevoir le public en comparution personnelle. L'interaction au guichet se caractérise d'abord par une asymétrie physique : l'agent qui interroge est derrière une vitre teintée. « Toi tu es debout, tu parles à un micro, tu vois juste une ombre » explique Samy M. Lors de sa première demande, il s'est vu poser des questions très poussées :

Il m'a demandé « est-ce que tu connais un peu le pays ? ». Bon moi je m'étais déjà un peu renseigné avant de partir, je lui ai dit oui, je voulais visiter. Et là il m'a posé des questions, style « tu connais quoi comme site archéologique ? comme musée ? », tout ça, vu que je lui

¹ Ces anecdotes sont consignées dans mes notes de terrain. Elles proviennent de discussions informelles avec des demandeur·ses, mais aussi d'observations sur la page Facebook du centre prestataire de VFS Global, sur laquelle les usager·es échangent des conseils relatifs au processus de demandes de visa.

² Entretien avec Stéphane B., Chef du service des visas du Consulat Général de France à Alger, 19 février 20XX. En accouchant en France, l'usagère en question pourrait faire valoir le droit du sol pour que son enfant ait la nationalité française : en mobilisant cet exemple précis, l'agent fait donc référence à un risque de détournement de l'objet initialement touristique du visa Schengen.

avais dit que je voulais faire du tourisme à Prague. Il m'a même demandé si je connaissais Kafka [*un auteur pragois*].¹

L'interaction au guichet remplit la fonction suivante : faire subir un interrogatoire à l'usager·e, en le·la mettant dans une situation inconfortable (vitre teintée, question « test » voire question « piège ») afin d'éprouver l'authenticité de ses intentions. Ici, les questions visent à vérifier son intérêt touristique pour la République Tchèque, pour écarter les soupçons soit de visa *shopping* (utiliser un visa délivré par le consulat tchèque pour aller en France), soit de détournement de l'objet de visa (utiliser un visa Schengen pour un autre motif que le tourisme).

Les observations dans les centres prestataires privés mettent en évidence un usage similaire de l'interaction au guichet. Dans l'un des VAC où j'ai eu l'autorisation de rester en observation, les employé·es, qui sont eux·elles-mêmes de nationalité algérienne, expliquent que le consulat d'un pays d'Europe du Nord les mandate pour interroger les usager·es qui demandent un visa Schengen pour cette destination :

On leur pose quelques questions lors du dépôt, comme est-ce que vous avez déjà voyagé, et là on voit dans le passeport qu'ils n'ont jamais voyagé... Alors on leur demande, « pourquoi vous allez en [*pays Schengen*]²? », ils répondent « Je ne sais pas » « C'est beau » « On m'en a parlé ». Souvent ils ne savent même pas où c'est, ni que le tourisme c'est très cher là-bas. On se doute qu'en fait ils essayent d'aller ailleurs dans Schengen.³

Lorsque les questions de routine mettent sur la piste d'un détournement de l'objet ou de la destination du visa, les employé·es ont pour ordre d'ajouter un post-it signalant « demande douteuse » sur le dossier papier transmis au consulat. Cette méthode du post-it, qui n'a rien d'officiel, est encouragée par les *managers* du VAC, qui voient là une façon d'aider les autorités consulaires, comme l'explique Myriam R. :

Quand les filles⁴ parlent avec les demandeurs, elles voient que ça ne correspond pas vraiment à la situation professionnelle, ou que les documents ne tiennent pas la route, elles mettent un petit post-it. Les missions nous l'ont demandé. On ne peut pas dire que c'est un faux car on n'a pas le droit de faire des contrôles. Mais si vous voulez on les met sur la voie quand on a une intuition, pour les aider, pour qu'ils fassent les contrôles appropriés. La fraude a toujours été importante. Dès qu'on demande un nouveau document, hop, on sort un nouveau faux document.⁵

Selon la *manager*, le contexte algérien, marqué par la fraude, justifierait d'impliquer le VAC dans la vérification des intentions des demandeur·ses. Pourtant, cette pratique confère *de facto*

¹ Entretien avec Samy M., développeur web, Alger, 24 octobre 20XX.

² Pour des raisons de confidentialité, le pays Schengen en question exigeant cette pratique n'est pas précisé.

³ Carnet de terrain, Alger, 24 février 20XX.

⁴ La majorité des employé·es de ce VAC, qui représente une quinzaine de missions diplomatiques (Schengen mais aussi d'autres pays) sont effectivement des jeunes femmes, entre 25 et 35 ans, diplômées en sciences de gestion, marketing ou commerce.

⁵ Entretien avec Myriam R., Manager d'un *visa application center*, ancienne agente visa au Consulat Général de France à Alger, Alger, 24 février 20XX.

une forme d'influence et de pouvoir décisionnel au sous-traitant privé, alors que le Code Visa le proscriit formellement. Autrement dit, au niveau de la mise en œuvre, l'impératif de productivité sous-jacent au recours à la sous-traitance, rejoint l'impératif bureaucratique de lutte contre le « risque migratoire ». Ainsi, le prestataire se voit alternativement déléguer soit la responsabilité publique du verrouillage, soit la mission de contrôle migratoire.

En somme, cette section a identifié les pratiques de découragement des usager·es déployées par les acteurs de la mise en œuvre. Tout au long du processus, les demandeur·es sont soupçonné·es, pénalisé·es et sommé·es par les autorités consulaires et, dans une moindre mesure, par les prestataires, de faire preuve de patience, de persévérance et de discipline pour constituer et déposer un dossier. En période de verrouillage, ces dispositifs sont utilisés de façon encore plus dissuasive, par exemple avec l'introduction de quotas de rendez-vous. Cette section montre en outre comment les différents impératifs s'articulent et se servent les uns aux autres dans le cadre de la politique du robinet. Le découragement et la dissuasion s'inscrivent dans la lignée dans l'impératif bureaucratique de limiter l'accès au visa. La délégation au prestataire de ces dispositifs de dissuasion, dont l'attente et le guichet, permet à la fois de répondre à l'impératif de productivité, en sous-traitant les tâches organisationnelles les plus lourdes ; à l'impératif diplomatique, en lui faisant endosser la responsabilité publique et logistique des difficultés d'accès au visa, et enfin à l'impératif bureaucratique, puisque même les employé·es du privé sont mis·es au service de la lutte contre la fraude. Comme je le montre dans la section suivante, celle-ci guide le travail d'instruction.

7.2 Le traitement administratif des visas : le consulat, une usine à refus ?

Après avoir exposé les pratiques de verrouillage du visa *en amont* de la demande, j'analyse désormais le cœur du travail de délivrance des visas à l'étranger : le traitement des dossiers par les acteurs consulaires. Cette nouvelle section traite principalement le cas du consulat français d'Alger, le seul où il a été possible de négocier un accès, bien que limité, pour conduire des observations ethnographiques (voir sous-section 2.2.2, point « *Négocier l'enquête dans un secteur discrétionnaire* »). Le diplomate Gilles T., en poste au consulat d'Alger, décrit le service des visas comme une « usine » :

Tous les jours, il faut qu'il y ait 1500 dossiers qui rentrent, 1500 décisions qui sortent. Comme je dis, il y a soixante agents, le service des visas c'est une usine. Une usine à décisions.¹

Le consulat français d'Alger est l'un des plus importants du réseau diplomatique national au niveau des quantités de dossiers traités (environ 263 000 en 2019²), mais également au niveau de la part de visas refusés (41,6% pour cette même année, soit près de 110 000 dossiers³). Partant de cette métaphore de l'usine, je propose, dans cette section, d'analyser comment s'articulent impératif bureaucratique et impératif de productivité dans la mise en œuvre du verrouillage du robinet des visas. Dans un premier temps, j'expose la rationalisation du traitement des dossiers (7.2.1). La recherche de productivité est paradoxale : d'un côté, elle nourrit la culture du soupçon propre aux services des visas (Zampagni 2016), de l'autre, elle n'offre que très peu de ressources organisationnelles aux agent·es pour faire face aux volumes de dossiers à traiter. Dans un second temps, je discute les logiques collectives d'instruction des dossiers (7.2.2). Le processus de traduction locale de l'objectif général de verrouillage en une succession de décisions de refus s'appuie sur la culture administrative des agent·es de visa de lutte contre la fraude (Alpes et Spire 2014), déclinées en plusieurs figures et catégories.

7.2.1 La rationalisation du travail bureaucratique

Le consulat français est situé dans l'enceinte de l'Ambassade de France, complexe de quinze hectares dans les hauteurs du centre-ville d'Alger, entouré de grands murs, où réside tout le personnel diplomatique expatrié (environ 300 personnes et leurs familles). Il s'agit d'un *compound* diplomatique, c'est-à-dire une vaste résidence sécurisée, que les employé·es appellent « le parc », rappelant les grands arbres qui bordent les différents bâtiments de l'Ambassade. Sur les 90 employé·es du consulat, 60 sont affecté·es au service des visas. Deux tiers sont des agent·es dit de droit local (ADL), de nationalité française ou algérienne, et un tiers sont des titulaires du ministère des Affaires étrangères. La figure 7.1, ci-dessous, présente le cycle de vie d'un dossier entre les murs du consulat, qui dure entre une journée et plusieurs semaines.

Dans cette première section, j'explique comment la rationalisation du traitement des dossiers correspond à une recherche de productivité et comment celle-ci s'articule à la culture bureaucratique des visas. D'un côté, impératif de productivité et impératif bureaucratique de contrôle s'auto-renforcent : la division du travail administratif repose en effet sur une pré-

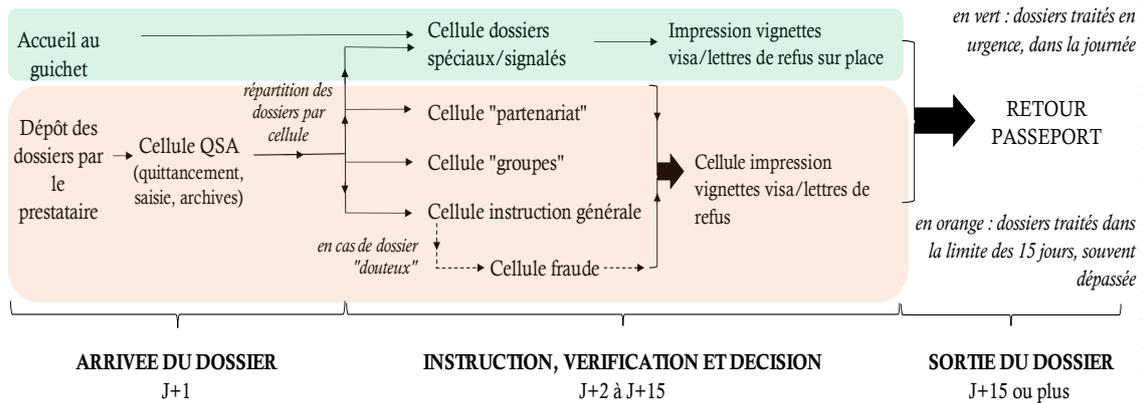
¹ Entretien avec Gilles T., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Alger, 15 novembre 20XX.

² Statistiques sur la délivrance des visas Schengen de la Commission européenne pour l'année 2019. Le consulat d'Alger se situe en deuxième position, derrière celui de Moscou (près de 500 000 dossiers traités, pour un taux de refus de 2%).

³ Ibid. Pour 2019, le consulat d'Alger se situe en 11^{ème} position du classement des consulats français avec les taux de refus les plus élevés. Les autres consulats d'Algérie sont respectivement 2^{ème} (Oran, avec 54,8% de dossiers rejetés) et 6^{ème} (Annaba, 47,9%) de ce classement.

catégorisation des dossiers en fonction du « risque migratoire » et sur une hiérarchisation des agent-es en fonction de leur exposition à la corruption. De l'autre, je souligne également les paradoxes de cette recherche de productivité, les agent-es bricolant des pratiques très artisanales malgré l'apparente modernisation du processus administratifs.

Figure 7.2 Parcours du dossier de visa Schengen et chaîne de travail bureaucratique au sein du consulat français d'Alger¹



Rationalisation et pré-catégorisation

Dans un premier temps, je décris la division du travail administratif, afin de faire ressortir que la parcellisation correspond à une première catégorisation des dossiers en fonction du « risque migratoire » potentiel.

Tous les matins, les employé-es de VFS Global, le prestataire du consulat français, arrivent au consulat à 7 heures. Ils-elles apportent les dossiers déposés la veille au centre de dépôt et récupèrent les dossiers instruits et prêts à être remis aux demandeur-ses. Les dossiers entrants sont apportés dans une immense salle au rez-de-chaussée du service des visas, qui autrefois servait à accueillir le public. Les anciens guichets sont toujours en place mais fermés, à l'exception d'un seul, qui continue de recevoir 5 à 10 personnes par jour, et dont les dossiers sont directement saisis et instruits par la cellule « dossiers spéciaux », qui traite les demandes de visa signalées par l'Ambassade et nécessitent une prise en charge rapide. Ces dossiers signalés, entre 15 et 30 par jour, sont amenés par VFS Global et reconnaissables grâce à des enveloppes de couleur jaune. Ceux-là sont saisis en priorité, transmis en fin de matinée à la cellule « dossiers spéciaux », qui délivre le visa si possible le jour-même. Autrement dit, tous les dossiers redirigés vers la cellule « dossiers spéciaux » (en vert sur la figure 7.1) bénéficient d'un traitement prioritaire.

¹ J'ai réalisé ce schéma à partir de la visite du consulat et d'observations notées dans mon carnet de terrain.

Les autres dossiers (en orange sur la figure) sont d'abord pris en charge par les sept agent·es de la cellule dite QSA, qui gèrent le quittancement¹, la saisie et les archives des demandes de visas. Les agent·es rentrent les données des demandeur·ses (identité, motif et dates du séjour) dans l'application VISANET. Cette étape dure généralement jusqu'à 16 heures, heure à laquelle les dossiers sont triés pour partir dans les différentes cellules en charge de l'instruction : et l'instruction générale et la cellule partenariat, la cellule groupe.

L'immense majorité des dossiers est traitée dans la salle d'instruction générale, qui se trouve au 2^{ème} étage du consulat. Stéphane B., le chef de service, la présente comme « le nerf de la guerre »². Il s'agit d'un grand *open-space*, où travaillent 11 titulaires du ministère des Affaires étrangères et 12 agent·es de droit local (ADL). Les ADL s'occupent de la pré-instruction. Cette étape consiste à reporter des informations liées à la demande sur un formulaire de renseignements (type et durée du visa demandé, motif du séjour) et à en vérifier la recevabilité : par exemple, la validité de l'assurance voyage, la présence de tous les justificatifs etc. Seul·es les titulaires ont la compétence d'instruire le dossier et de prononcer une décision, d'octroi ou de refus. Ils·elles ont également la charge de vérifier les antécédents des demandeur·ses dans le logiciel RMV2 (pour Réseau Mondial Visa, 2^{ème} version), et de consulter les autorités des autres pays Schengen à travers le *Visa Information System* (VIS), comme l'exige la procédure de consultation préalable qui vise les demandeur·ses de nationalité algérienne³.

Les demandes collectives, par exemple des voyages organisés ou des équipes sportives, sont instruites à part par la cellule « groupe ». L'existence d'une cellule spécifique est notamment justifiée par le besoin d'assurer un traitement cohérent de l'ensemble des dossiers d'un seul groupe (par exemple, veiller à ce que chaque personne du groupe ait, le cas échéant, la même durée de validité du visa octroyé). Rémi V., le responsable de la cellule groupe, ajoute que les demandes collectives présentent un « profil très risque migr' » qui nécessitent un contrôle approfondi. L'agent évoque des « consignes de vigilance de la DIMM⁴ et de l'Intérieur à respecter », notamment pour éviter les cas de mineurs étrangers non accompagnés, qui entreraient sur le territoire français sous couvert de délégation sportive ou culturelle.

¹ Le quittancement est une pratique comptable consistant à vérifier que les bons frais de visa ont été facturés pour chaque dossier, des variations voire des exemptions de frais de visa existant d'une catégorie de demandeur·se à l'autre.

² Carnet de terrain, Alger, 18 février 20XX.

³ L'Algérie figure sur la liste en vigueur des nationalités visées par la procédure de consultation préalable, qui figure sur le manuel d'instruction des demandes de visa (annexe 16) https://france-visas.gouv.fr/documents/66002/47558278/CS+annex_16_consultation.pdf/b1adf54a-7fd3-f978-c897-d5513137d168 version en vigueur du 15 juin 2020, consultée le 5 juillet 2021. Pour plus d'informations sur cette procédure, voir la sous-section 4.2.2 de la thèse.

⁴ Il s'agit de la direction de l'immigration, dont la sous-direction des visas dépend directement au ministère de l'Intérieur (voir figure 2.2 pour le pilotage institutionnel des visas en France).

Identifiables grâce à des pochettes bleues, les dossiers « partenariat » sont également instruits dans un bureau à part. Les « partenariats » sont des demandes de visa Schengen pour affaires par des professionnel·les qui appartiennent à des ordres ou des administrations bénéficiant d'accords de facilitations locaux avec le consulat. Cette catégorie de demandeur·ses, qui jouit d'un ciblage *a priori* favorable, sera plus amplement discutée dans la sous-section 7.3.2 de ce chapitre.

Lorsqu'une des cellules d'instruction (générale, groupes, partenariats ou même dossiers spéciaux et signalés) identifie un dossier qui requiert des vérifications supplémentaires pour soupçons de malversation, celui-ci est transmis à la cellule fraude, où quatre agentes locales effectuent des contrôles, lesquels consistent le plus souvent à échanger avec les administrations, banques ou encore employeurs pour vérifier des informations sur les dossiers « douteux ». L'usage et les pratiques de la cellule fraude seront analysés dans la sous-section suivante.

Ainsi, la parcellisation du traitement des dossiers sert un impératif de gestion à flux tendu, à travers la division du travail en administratif en plusieurs cellules qui effectuent des tâches simplifiées, spécifiques et répétitives. Elle s'inscrit également dans la mission bureaucratique de lutte contre l'immigration irrégulière, en triant les dossiers en fonction de leur « risque migratoire » supposé.

Rationalisation et lutte contre la corruption

Outre les soupçons qui portent sur les demandeur·ses de visa et de potentielles malversations de la procédure, la culture organisationnelle des visas se caractérise par des soupçons de fraude pesant sur les acteurs de la mise en œuvre *eux-mêmes*. Le sénateur Gouteyron, auteur d'un rapport sur la politique des visas en 2007, affirme que « pas un consulat que votre rapporteur a visité n'a été épargné par des cas de corruption d'agents, en lien avec la demande de visas », ajoutant que ces trafics sont un « véritable tabou au Quai d'Orsay »¹. Ici, je montre que la division du travail administratif du service des visas sert *aussi* un objectif de lutte contre la fraude interne au consulat.

En matière de trafic et suspicion de corruption, le consulat d'Alger ne fait pas exception. En 2017, le contrat avec le prestataire a été rompu pour soupçons de corruption, bien que cette information n'ait pas été officiellement confirmée par le consulat². Au milieu

¹ Sénat, 2007, Rapport d'information no. 353 "Trouver une issue au casse-tête des visas", André Gouteyron (UMP) pour la Commission des finances, p.52.

² De nombreuses sources locales, médias et entretiens, rapportent le trafic auquel se seraient livré·es des employé·es du prestataire. Interrogé en entretien sur le changement de prestataire, un représentant du consulat donne, avec hésitation et réserve, la réponse suivante : « Euh... et à Alger il y a eu un souci sur, sur euh... L'administration a considéré que le cahier des charges n'était plus respecté. Donc on a dénoncé le contrat. » (Entretien avec Gilles T., op. cit.).

des années 2000, le consulat d'Alger a été touché par un cas important de corruption¹. Le témoignage de Myriam R., employée au consulat à l'époque des faits, permet d'en préciser la teneur et de souligner la culture du non-dit autour des trafics :

C'est arrivé oui. En 2006 par là. On s'est rendu compte que quelqu'un sortait 10 à 20 vignettes par jour. C'était une ADL [*agente de droit local*], qui était aidée d'un des chefs de service de visa, ce que l'Ambassade n'a jamais voulu dire. La police est venue les chercher avec les menottes et on ne les a plus jamais revus. En fait quand il y a des histoires comme ça, ça ne s'ébruite pas trop.²

Pour protéger la réputation du consulat et éviter de politiser et médiatiser davantage la question des visas en Algérie, les autorités consulaires restent très discrètes sur toute malversation qui impliqueraient des employé-es du service des visas ou du prestataire. Ces précédents, et la peur d'un nouveau scandale, entretiennent un climat de suspicion au sein du consulat. Le traitement d'un dossier est divisé de manière qu'il y ait une distinction nette entre l'agent-e qui saisit le dossier, celui ou celle qui prend une décision et enfin l'agent-e qui imprime la vignette visa. Les vignettes sont gardées dans une armoire scellée et recomptées tous les soirs par une titulaire. Autant que possible, l'institution cherche à être fermée au public. Fait révélateur : mon séjour d'observation au sein du consulat a été écourté de deux jours après que des agent-es aient émis la crainte que je ne fasse « fuiter » hors du consulat des informations à même de faciliter la fraude³.

Cette surveillance s'exerce spécifiquement à l'encontre des agent-es de droit local (ADL) bien que, dans le cas de 2006, un titulaire eut été aussi impliqué. À de nombreuses reprises dans les documents institutionnels consacrés à la politique des visas, on retrouve l'idée qu'ils-elles seraient plus exposé-es au risque de déviance que les titulaires. Déjà en 1999, le rapport du sénateur Tavernier s'inquiétait que les ADL, en particulier ceux-elles de nationalité étrangère, ne « posent un risque de sécurité » car « plus vulnérables aux tentatives de corruption »⁴. Une note interne du ministère des Affaires étrangères sur le recrutement local émet des recommandations allant dans le même sens :

¹ Réseau Européen des Migrations (REM), 2012, *Rapport National : La politique des visas en tant que canal de migration*, pour les services de la Commission européenne, p. 45. Le rapport énumère les formes de corruption connues et évoque un cas à Alger, sans toutefois donner aucune précision sur la nature de la corruption ni les acteurs impliqués : « Certains consulats sont touchés par des cas de corruption en relation avec les visas. Celle-ci peut toucher des titulaires, des recrutés locaux du pays d'accueil ou de nationalité française. Les moyens d'action sont multiples : accès au système informatique, non vérification volontaire de faux documents, vol de vignettes de visas. [...] Le poste d'Alger notamment, touché dans le passé par un cas de corruption, fait la distinction entre l'agent qui instruit, celui qui décide et celui qui signe est scrupuleusement respectée ».

² Entretien avec Myriam R., op. cit.

³ Cet épisode est expliqué dans la section méthodologique de la présente thèse (Chapitre 2, point 2.2.2).

⁴ Assemblée Nationale, 1999, « Rapport d'information no. 1803 sur les moyens des services des visas », par Yves Tavernier au nom de la Commission des finances, p. 65.

[...] dans les pays à forte pression migratoire, il conviendra de veiller à ne pas confier aux agents des responsabilités en matière de délivrance de visas les plaçant dans des situations les soumettant à des risques de corruption.¹

Cette recommandation fait l'objet d'une interprétation locale très stricte au consulat d'Alger, puisque les ADL n'ont aucune compétence décisionnelle. Au niveau de l'instruction, leur responsabilité se limite à remplir un formulaire très factuel. Auparavant, ils-elles pouvaient pré-instruire une durée de validité de visa, mais cette disposition a été supprimée. Dans les autres cellules du service, les ADL assurent des tâches opérationnelles, mais sont toujours sous la supervision d'un·e titulaire. Cette relégation doublée d'une étroite surveillance est d'autant plus paradoxale que ces agent·es sont régulièrement sollicité·es pour leur connaissance du contexte local, par les titulaires du MAE qui eux-elles changent de poste tous les 3-4 ans. Par exemple, la cellule fraude, dont la mission est de rassembler des vérifications sur des dossiers jugés douteux, est exclusivement composée d'ADL, à l'exception d'une titulaire qui supervise la cellule. Non sans une certaine méfiance, le chef de service résume la relation de travail ambiguë entre ADL et titulaires :

Les ADL sont importants, car ils sont là depuis longtemps, ils connaissent bien le terrain, les grandes familles, les grandes entreprises. On est obligés de se fier à eux. De l'autre côté, on est aussi obligés de prendre en compte qu'ils sont soumis à une certaine pression, parce qu'encore une fois, ici, les visas... Beaucoup d'entre eux disent à leur famille qu'ils travaillent à l'Ambassade, mais ne précisent pas qu'ils s'occupent des visas.²

En plus d'être tenu·es à l'écart de toute compétence décisionnelle, les ADL – de l'Ambassade en général – se voient également retirer un certain nombre de bénéfices antérieurs en matière de visa. Alors que les employé·es de nationalité algérienne avaient droit à une procédure accélérée pour obtenir des rendez-vous pour eux-elles-mêmes et leurs proches, cette possibilité a récemment été restreinte aux seuls conjoints et enfants des ADL, et un seuil d'ancienneté a été introduit pour pouvoir y prétendre. Qu'il s'agisse de l'accès aux décisions en matière de visa ou de l'accès au visa lui-même, les ADL sont donc sous étroite surveillance³.

¹ Ministère des Affaires étrangères, 2009, « Guide du recrutement local », p. 3, repéré à https://www.snuipp.fr/IMG/pdf/Guide_RL_2009.pdf le 1^{er} juillet 2021.

² Entretien avec Stéphane B., chef du service des visas, Alger, 19 février 20XX.

³ Il n'a malheureusement pas été possible de réaliser d'entretiens approfondis avec les agent·es de droit local de nationalité algérienne durant le terrain à Alger pour approfondir cette logique de surveillance. La relation de travail entre personnel local et titulaires des consulats a cela dit été évoquée au détour de l'entretien avec Myriam R., la *manager* d'un centre prestataire d'Alger. Myriam R. détient la double nationalité française et algérienne et elle a travaillé quelques années en tant qu'ADL au consulat français d'Alger. L'extrait d'entretien suivant donne une idée de la teneur et de l'asymétrie des relations avec le personnel consulaire : « C'est un milieu que je connais, je suis assez à l'aise. Et je n'ai pas besoin de visa moi-même donc d'emblée, ça enlève la suspicion, ça facilite les relations. Les gens [*des Ambassades*] sont plus à l'aises avec moi car je ne vais sûrement pas leur demander de visa, ni pour moi ni pour ma famille donc déjà ils sont tranquilles. Car souvent les gens les sollicitent pour ça.» (entretien avec Myriam R., Alger, 24 février 20XX).

Rationalisation et aliénation ?

Dans un troisième point, mes observations me conduisent à soulever le paradoxe suivant : malgré l'impératif de productivité recherchée par la division du travail administratif, celle-ci se traduit par une absence de moyens des agent-es pour traiter l'afflux de dossiers. Pour tenir les délais de délivrance en 15 jours imposés par le Code Visa, ces dernier-es font face à des conditions de travail difficiles voire aliénantes. Chaque agent-e doit traiter environ 150 dossiers par jour. Lors de ma visite du service des visas, et plus spécifiquement de la salle d'instruction, je consigne une impression de « système D » dans mon carnet de terrain, en porte-à-faux avec la modernisation et l'efficacité que le modèle de NGP est censé apporter :

En pénétrant dans la salle d'instruction, j'éprouve immédiatement un sentiment d'inconfort : la pièce est saturée de dossiers. Des bannettes débordant de pochettes en papier sont empilées sur les étagères qui vont jusqu'au plafond. Des dossiers sont entassés sur les bureaux de chaque agent-e, parfois même au sol. En tout, ce sont plus de 12 000 dossiers qui sont en transit dans cette salle. Une agente m'explique : « On a mis en place un système de tri pour éviter d'avoir à se baisser en permanence ou atteindre des dossiers trop haut sur l'étagère à longueur de journée, ça faisait trop mal au dos à force ». ¹

La pression du chiffre sur les conditions de travail est en outre singulièrement palpable dans la dernière étape du traitement : l'impression des vignettes de visa en cas de dossier accepté ou, dans le cas contraire, des lettres de refus. Sous la supervision d'une titulaire, quatre agentes de droit local (ADL) se chargent d'imprimer et de faire signer les documents correspondants aux décisions transmises par les instructeur-rices. Imprimer les vignettes, qui sont sécurisées et numérotées par l'imprimerie nationale, est une tâche assez technique et dont la marge d'erreur est assez élevée. Selon un rythme très répétitif, les deux ADL affectées aux vignettes en impriment entre 600 et 800 par jour. Les autres impriment les lettres de refus.

Pour atteindre les objectifs de traitement des dossiers, la logique gestionnaire repose sur une cadence de travail intense. Il arrive que des agent-es travaillent jusqu'à 14 heures par jour, ou reviennent la fin de semaine pour finir les dossiers. Jean-Charles A., l'agent référent de la salle d'instruction, insiste sur la « pression pour être productif et efficace »² de la part de l'administration centrale, qui détermine l'affectation des postes chaque année. Cette injonction à la performance est, selon lui, inadaptée à la réalité locale :

L'administration raisonne en ETP [*Équivalent Temps Plein, unité de mesure des emplois dans la fonction publique*] sur la base que certains postes avec moins d'ETP font mieux que nous. Or ici on a beaucoup de fraude documentaire sur laquelle on est obligés de passer beaucoup de temps. Malgré cela, on a deux personnes qui partent à la fin de l'année et qui ne seront pas

¹ Carnet de terrain, Alger, 18 février 20XX.

² Ibid.

remplacées, et en plus on attend un VI [*volontaire international*¹] qui n'est toujours pas arrivé.²

La rationalisation du travail bureaucratique repose sur l'accumulation de la pression des objectifs et de la pression de la demande. La pression du chiffre est ressentie à travers la charge de travail et son caractère répétitif, sans que les agent·es n'aient suffisamment de ressources pour y faire face. Ces observations rappellent que le modèle de NGP met l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens, en dépit des conditions de travail (Bruno et Didier 2013).

Ainsi, dans cette sous-section, j'ai détaillé le fonctionnement « usinier » du service des visas en montrant que celui-ci répondait à un impératif de productivité et de gestion à flux tendu de la demande de visa Schengen en Algérie. Si cet impératif de productivité est en phase avec la culture organisationnelle des visas en matière de catégorisation des demandes et de hiérarchisation des agent·es, il pose un paradoxe au vu du peu de moyens et ressources alloués aux acteurs bureaucratiques pour tenir les objectifs chiffrés de traitement des dossiers.

7.2.2 La mobilisation des figures de « demandeur-fraudeur » dans les décisions de refus

Après avoir analysé les pratiques de traitement de masse, cette section s'intéresse à l'évaluation des dossiers. Interrogé sur les cas type de refus de visa, un fonctionnaire consulaire donne l'explication suivante :

On prend les documents et on regarde la situation familiale : la personne a-t-elle des attaches ? épouse, enfants, parents ? Puis la situation professionnelle : est-ce qu'il travaille ? quels sont ses revenus ? depuis quand travaille-t-il ? Un mois ou dix ans ? Tous ces éléments objectifs nous donnent une image de la personne. Si d'après ces éléments, la personne ne travaille pas, elle est célibataire, elle n'a pas fait d'études et elle nous dit qu'elle va faire du tourisme pendant trois semaines à Sarcelles ? Pff. Il y a un faisceau d'éléments qui fait qu'on n'est pas convaincus, donc on refuse.³

Cette réponse contient plusieurs éléments clés qui structurent la prise de décision d'un·e agent·e sur un dossier de visa. Tout d'abord, l'instruction repose sur une évaluation, voire une investigation, des pièces justificatives pour déterminer la stabilité et l'authenticité d'un·e demandeur·se. C'est donc un processus hautement subjectif. Ensuite, cette investigation repose sur une suspicion par défaut, puisqu'il faut convaincre qu'on ne présente pas un « risque migratoire ». En dernier lieu, la figure du « faux touriste » est mobilisée, et stigmatisée, pour justifier ce soupçon et ultimement, le refus. Or selon Alexis Spire (2012), la mobilisation de la figure du fraudeur produit une forme de légitimité à la mise en œuvre

¹ Créées en 2000, les VI sont des contrats rémunérés et temporaires, réservés aux jeunes de 18 à 28 ans, utilisés par le ministère des Affaires étrangères pour combler les besoins en instructeur·rices de visa dans les postes à forte demande.

² Carnet de terrain, Alger, 18 février 20XX.

³ Entretien avec Olivier R., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Annaba, op. cit.

des politiques les plus restrictives. Mes observations confirment les travaux précédemment menés sur les services de visa dans les pays considérés comme « à pression migratoire » : les agent·es sont investi·es d'une mission de lutte contre l'immigration, qui prend corps dans la lutte contre la fraude (Zampagni 2016; Alpes et Spire 2014; Scheel 2018; Infantino 2019a; Satzewich 2015). Plus précisément, je montre comment les agent·es mobilisent et déclinent trois types de fraude, pour appliquer, au quotidien, l'objectif de verrouillage mis à l'agenda par le niveau politico-diplomatique : la fraude documentaire, la fraude à l'objet du visa, et enfin la fraude à l'État providence.

La fraude documentaire : détecter le vrai du faux et le « vrai faux »

La quasi-totalité des acteurs de la mise en œuvre que je rencontre en Algérie dressent le même constat : Alger est un poste avec beaucoup de fraude documentaire. La fraude documentaire ne concerne généralement pas les documents de voyage type passeport, difficiles à falsifier, mais les pièces justificatives comme le bulletin de salaire, l'attestation d'affiliation à l'assurance sociale algérienne etc. Cette situation, déjà évoquée au point 7.1.2, conduit certain·es usager·es à se procurer des justificatifs trafiqués pour présenter un dossier recevable. Ces dernier·es se retrouvent en situation de « fraude forcée », c'est-à-dire qu'ils·elles transgressent la procédure dans l'objectif de s'y conformer (Garcia 1997). Tout en étant conscient·es de l'incapacité structurelle de nombreux·ses demandeur·ses à fournir des justificatifs authentiques, les agent·es considèrent que la transgression a valeur de trahison. Le raccourci cognitif selon lequel un faux document suffit à prouver les mauvaises intentions d'un·e candidat·e au visa, est clairement exprimé par Franck E., conseiller visa et migration de l'Ambassade de Belgique :

En Algérie, le risque de faux documents est réel, et plusieurs indices laissent à penser qu'une personne qui présente de faux justificatifs est susceptible de se retrouver dans la clandestinité une fois qu'elle sera en Europe.¹

L'instruction des demandes est donc premièrement guidée par la recherche de faux documents comme indices d'un projet migratoire caché. L'examen des documents s'appuie alors sur un savoir pratique très local, et même artisanal. Les instructeur·rices du consulat français ont développé des techniques de vérification, des « petits trucs », pour détecter les faux, dont la présence dans un dossier conduit à un refus de visa :

Lors d'une matinée d'observation au consulat, Jean-Charles A. m'explique que les titulaires ont leurs propres techniques pour déterminer si une pièce justificative est vraie ou fausse. Selon lui, il y a beaucoup de fraude en Algérie, mais elle n'est pas bonne. Il saisit sur son bureau un dossier qu'il vient de refuser et en sort un document avec cachet, probablement

¹ Entretien avec Franck E., Diplomate en poste à l'Ambassade de Belgique en Algérie, 27 février 20XX.

une lettre d'invitation. Il humecte son index et frotte le cachet : « ça, c'est scanné, c'est du pipeau » affirme-t-il.¹

Bien que cet agent estime que la fraude en Algérie est peu sophistiquée, il arrive que les agent-es soient en présence de « vrais faux », difficiles à repérer. Il s'agit de documents en apparence authentiques, mais dont certaines invraisemblances dans le dossier laissent penser qu'ils ont été « achetés ». Ces dossiers sont alors transmis à la cellule fraude du service. Une fois encore, ce ne sont pas des moyens techniques ni experts mais la connaissance du terrain et les contacts humains qui sont mis en œuvre pour déterminer qu'un dossier est trafiqué. La majorité des vérifications sont effectuées par échanges de courriels ou appels téléphoniques aux banques, entreprises ou autres institutions déclarées par le-la demandeur-se sur son dossier. Le but des agentes de la cellule fraude est de passer par des contacts fiables et de privilégier des entreprises déjà connues. En effet, dans le cas de fraude sophistiquée, il peut arriver de « tomber sur » la personne qui a produit le document frauduleux en question : la fraude est alors très difficile à prouver. Cette sophistication de la fraude documentaire sera analysée dans le chapitre 9, consacré aux pratiques de contournement des demandeur-ses de visa en Algérie (voir en particulier la section 9.2).

La fraude à l'objet du visa : repérer les « faux voyageurs »

Outre les faux et vrais faux documents, les agent-es dirigent leurs soupçons vers les « faux touristes », soit les étranger-es qui demanderaient un visa Schengen en déclarant un motif de séjour donné, qu'ils-elles détourneraient une fois sur le territoire européen, pour immigrer durablement ou travailler. La phase d'instruction remplit alors une fonction de détection des risques de détournement de l'objet du visa. Les principales cibles sont les « faux touristes ». À plusieurs reprises au cours de l'enquête, je relève des remarques sceptiques sur l'authenticité des demandes de visa touristique en Algérie. Qu'il s'agisse de « faire du tourisme pendant trois semaines à Sarcelles, pff »² ou de « ceux qui veulent photographier la tour Eiffel depuis un hôtel à Roissy, c'est pas la peine »³, les agent-es considèrent que le tourisme n'est souvent pas le vrai motif du séjour. Pour justifier cette suspicion, les agent-es mettent tout d'abord en avant le raisonnement logique suivant, résumé par un diplomate en poste au consulat d'Annaba :

80% des demandes de visa sont pour des motifs de tourisme. Partout en Algérie. Quand vous connaissez la situation socio-économique du pays et l'importance de la communauté algérienne en France, on est un petit peu circonspect sur la nature réellement touristique du séjour.⁴

¹ Carnet de terrain, Alger, 18 février 20XX.

² Entretien avec Olivier R., extrait déjà cité plus haut.

³ Entretien avec Stéphane B., op. cit.

⁴ Entretien avec Olivier R., op. cit.

Le diplomate sous-entend que du fait des liens transnationaux entre la France et l'Algérie, les demandes de visa seraient plutôt motivées pour des visites familiales et privées. Or, et c'est la deuxième partie de l'explication donnée par les agent·es, le motif de séjour pour visite familiale rend obligatoire la présentation d'une attestation d'accueil. Ce document administratif est délivré par la mairie de la commune de la personne qui héberge le·la demandeur·se de visa, après visite du domicile et acquittement de frais administratifs à hauteur de 30 euros. Pour éviter cette procédure, aléatoirement suivie par les mairies¹, de nombreux·ses demandeur·ses sollicitent des visas pour tourisme, et fournissent des réservations d'hôtel annulables comme preuve d'hébergement. Or, une demande de visa touristique suspectée d'être une visite familiale peut conduire un·e agent·e à refuser le visa en invoquant le motif n°8 prévu par la grille standard de refus du Code Visa : « Les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagées ne sont pas fiables »².

La lutte contre la « fraude au motif touristique » prend une tournure différente chez les autres pays Schengen. Alors que les agent·es français·es soupçonnent les « touristes » de prévoir en réalité une visite familiale, les agent·es des autres consulats suspectent que les demandeur·ses qui déposent un dossier pour visite touristique ne sont ni des touristes, et ni à destination de leur État membre. Ils·elles soupçonnent que leur destination réelle est la France, qui est le pays Schengen où les demandeur·ses algérien·nes ont le plus de liens mais qui refuse un nombre important de dossiers (presque 110 000 en 2019) et où les rendez-vous sont difficiles à décrocher (voir 7.1.1). Comme l'explique un agent du consulat de Belgique, où plus d'une demande sur trois est refusée³ :

Ici, on refuse des gens à cause du visa *shopping*. On voit des personnes dont la destination n'est pas la Belgique : on le suppose, mais on ne peut pas le prouver. Quand on voit dans le VIS qu'un demandeur a eu deux refus de la France, et qui un mois après fait une demande de visa touristique avec une réservation de quinze jours à l'hôtel Ibis de l'aéroport de Zaventem... j'ai des doutes quant à leur motivation à venir [*il mime des guillemets*] « faire du tourisme en Belgique »⁴.

¹ Un article du juriste Jean-Christophe Daadouch paru dans un numéro « Taxer les étrangers » de la revue *Plein Droit* du Gisti (Groupe de soutien aux immigré·es) explique que certaines mairies font du zèle de contrôle des accueillant·es tandis que certaines délivrent le document sans vérification : « Le maire peut d'abord décider de statuer favorablement ou non à la demande sans faire procéder à aucune visite sur place, en s'appuyant simplement sur les justificatifs requis. Surtout, il peut décider à sa guise de faire procéder aux dites vérifications [...]. Quand on connaît les efforts déployés par l'Association des maires de France pour que soit confié aux maires ce pouvoir d'investigation sur place, il y a peu de chances qu'ils ne fassent pas largement usage de leurs compétences nouvelles, sauf à considérer ici ou là que ces vérifications relèvent des compétences régaliennes de l'État. » (Daadouch 2005, 6).

² Annexe VI du règlement CE 810/2009, « Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa », en vigueur au moment de l'enquête. Depuis la révision du Code Visa, entrée en vigueur en février 2020, la liste des motifs des refus a été allongée. Ce motif figure désormais à la dixième case.

³ D'après les statistiques de la DG Home, le taux de refus des demandes de visa Schengen par le consulat belge d'Alger était de 37,7% en 2017, 35,9% en 2018 et 38,1% en 2019.

⁴ Entretien avec Franck E., op. cit.

Les demandeur·ses de visa touristique sont donc suspecté·es d'un double détournement (objet et destination principale du visa) par les autres consulats. Faute de capacités de traitement et peu convaincus de l'authenticité ou de la valeur-ajoutée de la venue de touristes algérien·nes, certains pays Schengen ne reçoivent même plus du tout de demandes de visa touristique, à l'instar du consulat de la Finlande, qui a cessé d'en accepter à partir de l'été 2018.

Les soupçons de détournement se portent également vers d'autres catégories de voyageur·ses. C'est par exemple le cas des équipes sportives, traitées à part par la cellule « groupe » du service des visas du consulat français. Ce type de demande requiert un suivi spécifique pour des questions d'ordre logistique, mais aussi parce que les groupes sont considérés comme plus « risqués » du point de vue migratoire. Rémi V., l'agent qui supervise la cellule, cite le risque de « faux accompagnateur », en évoquant un dossier en cours d'instruction :

Je refuse souvent les accompagnateurs, surtout quand c'est un groupe de mineurs et que les dossiers des mineurs sont carrés. Là par exemple, j'ai une équipe de basket qui va à un tournoi en Bretagne, il y a dix ou quinze joueurs et au moins 40 accompagnateurs : les parents, les entraîneurs, les grands-mères... c'est beaucoup trop.¹

La tâche de Rémi V. consiste donc à effectuer des vérifications poussées, en Algérie et en France, sur les antécédents des adultes qui accompagnent les groupes de jeunes et sur les événements sportifs ou culturels auxquels ils·elles prévoient de se rendre.

Enfin, la figure du demandeur-fraudeur s'étend même aux demandeur·ses de visa humanitaire² qui cherchent à se rendre en France pour y solliciter le statut de réfugié. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une catégorie « sensible », le chef de service des visas ne cache pas ses doutes quant aux risques d'abus de procédure :

Tous les jours on a des demandes d'asile politique : ne me faites pas non plus croire que les gens ne peuvent pas sortir librement d'Algérie quand même.³

De même, Valérie P., la titulaire en charge de la cellule « dossiers spéciaux et signalés », qui traite ces demandes, souligne que « avec les humanitaires, attention, on peut se faire avoir »⁴. Cette mobilisation de la figure du « faux réfugié » illustre la contradiction de l'État qui ouvre des droits, ici la protection internationale, mais qui délègue aux guichets le soin de rendre ces droits inopérants, en soumettant les requérant·es à une enquête de vérité

¹ Carnet de terrain, Alger, 19 février 20XX.

² Le visa en question n'est pas un visa Schengen, mais d'un visa national à validité territoriale limitée, qui n'autorise le séjour qu'en France. Pour plus de précisions sur le débat politique et juridique du visa humanitaire, se référer au chapitre 3 (sous-section 3.2.3).

³ Carnet de terrain, Alger, 19 février 20XX.

⁴ Ibid.

(Fassin et al. 2013 ; Spire 2008a). Cette tension est particulièrement visible dans le traitement d'une catégorie spécifique de visa : les dossiers pour soins médicaux.

La fraude à l'État providence ? Le traitement des visas pour soins

La question des ressortissant·es algérien·nes se faisant soigner en France est un enjeu complexe, d'un point de vue à la fois juridique et économique (voir encadré 7.2). Au consulat français, les demandes pour visas médicaux font l'objet d'un traitement à part. Cette catégorisation sert une double fonction : contrôler le risque de détournement de l'objet du visa et réduire la dette hospitalière. En présentant à la fois un risque d'immigration et un risque pour les finances publiques, l'étranger malade cumule la figure du fraudeur et celle du fardeau, mobilisée par les acteurs consulaires pour justifier une approche particulièrement répressive.

Encadré 7.2. Le régime juridique de séjour médical et de prise en charge des soins des ressortissant·es de nationalité algérienne en France

Il existe plusieurs cas de figures selon lesquels des ressortissant·es de nationalité algérienne qui ne résident pas en France peuvent bénéficier de soins médicaux en France :

1) Ils·elles peuvent solliciter un visa national long séjour pour soins médicaux en vertu de l'accord franco-algérien de 1968, complété par la convention de 1981 entre la Sécurité sociale française et la Caisse nationale d'assurance sociale (CNAS) algérienne. Il est nécessaire d'obtenir une autorisation de la CNAS, qui certifie que les soins requis ne peuvent pas être dispensés en Algérie. Les frais médicaux sont alors pris en charge par la CNAS, qui rembourse directement la sécurité sociale française.

2) Dans le deuxième cas de figure, il est possible de solliciter un visa Schengen, court séjour, pour raisons médicales. Le Code Visa indique que le·la demandeur·se doit présenter, en plus des justificatifs habituels, un document officiel de l'établissement médical confirmant la nécessité d'y suivre un traitement, et la preuve de moyens financiers suffisants pour en couvrir les coûts. Dans ce cas, la dette hospitalière contractée est d'ordre privé.

3) Enfin, le dernier cas de figure concerne des Algérien·nes titulaires d'un visa Schengen pour autre motif qui se présentent dans les hôpitaux français pour bénéficier de soins. La dette hospitalière contractée est privée ou, dans certains cas, les malades font une demande d'aide médicale d'État (AME), réservée aux étranger·es en situation irrégulière. Elle permet aux hôpitaux d'être directement remboursés par l'État.

Historiquement, les demandeur·ses de visa pour soins suscitent la méfiance des pouvoirs publics. Un rapport du Conseil d'État datant de 1997 rappelle que les examens des dossiers de visa servent à « prévenir les hospitalisations impayées en France » tout en luttant contre le « détournement des procédures de regroupement familial ou de visas médicaux »¹. Ce soupçon est renforcé en Algérie où les « demandeurs de soins médicaux » sont catégorisés

¹ Conseil d'État et al., 1997, Mission d'Études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France., p.9.

comme requérant une « attention particulière » des autorités consulaires¹. Au consulat d'Alger, les demandes de visa pour raisons médicales sont instruites à la cellule « dossiers spéciaux ». Selon Valérie P., la titulaire en charge de la cellule, ils sont très longs à évaluer, avec beaucoup de langage technique. Juger des documents nécessite parfois même une expertise médicale, élaborée sur le tas, bien que Valérie P. reconnaisse une part importante de « *feeling* » dans son examen des dossiers. Elle consacre en outre beaucoup de temps à procéder des vérifications sur les accompagnant·es de mineur·es malades, qui présenteraient un « risque migratoire » plus élevé.

Surtout, l'instruction des dossiers médicaux vise à contrôler les impayés. En 2018, la dette hospitalière privée contractée par les ressortissant·es algériennes atteint plus de 29 millions d'euros, plaçant l'Algérie en tête des nationalités endettées auprès des hôpitaux français². L'examen des demandes de visa sert alors de prétexte pour enquêter sur les dossiers et retrouver d'éventuel·les créancier·es. Valérie P. est en contact quotidien avec le service des fraudes des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) en France. Elle évoque par exemple un dossier de visa médical qu'elle vient de traiter, pour un père et son fils. En enquêtant avec la CPAM, elle s'est rendu compte que le père avait un impayé de 700 euros : le consulat lui a demandé de régulariser sa situation, ce qu'il a fait. Le visa a été refusé car plusieurs justificatifs étaient falsifiés, mais comme le souligne l'agente : « au moins, on a récupéré l'argent »³. Les objectifs de protection des frontières et des finances publiques se confondent ici.

La chasse aux « trous de la sécu » cible en priorité les demandeur·ses pour soins médicaux, mais concerne potentiellement tous·tes les usager·es. Tous les trois mois, les hôpitaux de Paris (AP-HP) envoient aux consulats français la liste des ressortissant·es algérien·nes qui ont un impayé. Une agente de la cellule fraude du consulat travaille à plein temps sur ce qui s'apparente à des enquêtes de recouvrement. Les personnes de la liste sont contactées et sommées de régler leurs impayés. Celles qui ont un visa de circulation encore valide sont convoquées à un entretien au consulat, pour déterminer s'il existe une situation d'urgence justifiant de recourir à des soins sans visa médical. Au cas par cas, le visa de circulation peut être annulé. La plupart du temps, les personnes avec impayés sont ajoutées au fichier d'attention locale du consulat. Le chef du service des visas affirme que tout impayé

¹ Réseau Européen des Migrations (REM), 2012, op. cit., p. 37. Le rapport précise que les autorités consulaires d'Annaba estiment que les demandeur·ses de visa pour soins présentent un risque migratoire plus élevé que la moyenne, ainsi que les profils suivants : « étudiants, demandeurs ayant obtenu plusieurs refus par le passé, salariés justifiant d'un emploi précaire ou de courte durée, demandeurs ne pouvant justifier d'une activité salariée ou ne justifiant aucun revenu régulier, ainsi qu'aux artistes, sportifs ».

² Sénat, 2018, Rapport no. 285 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie, par Alain Cazabonne (MODEM) pour la Commission des Affaires étrangères.

³ Carnet de terrain, Alger, 19 février 20XX.

expose l'usager·e à un refus de visa, la direction générale du Trésor du ministère des Finances s'opposant à la délivrance de visa en cas de dette hospitalière. Pourtant, ce motif ne figure nulle part dans le Code Visa, ce qui a même fait l'objet d'un contentieux entre le Défenseur des droits¹ et le Tribunal administratif de Nantes, dont dépend la commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRRV)².

En plus d'appartenir à une chaîne de protection des frontières nationales, dont Stéphane B., le chef de service, estime que les agent·es sont « le premier maillon », le consulat est impliqué dans la chaîne de protection des institutions de l'État providence. Le traitement des visas pour soins médicaux met en évidence la mission de « contrôle des assisté·es », pour reprendre les mots du sociologue Vincent Dubois (2021), comme nouvelle facette du travail d'instruction. Ce résultat fait notamment écho aux travaux de Bridget Anderson (2013), selon lesquels les politiques migratoires répressives ciblent les « *global poors* » qui menaceraient l'État providence, déjà sous pression budgétaire. La figure de l'étranger à la fois fraudeur et fardeau d'un côté, la sauvegarde des finances publiques de l'autre, légitiment la sanction du moindre soupçon par une décision de refus de visa.

Ainsi, cette longue section rend compte des logiques collectives de traitement de dossiers de visa et de prise des décisions de refus au consulat français d'Alger. Tout en confirmant les résultats des travaux précédents mettant en évidence une culture bureaucratique des services de visas tournée vers la lutte contre la fraude et contre le « risque migratoire », j'ai montré que cette culture était particulièrement en phase avec l'objectif politico-diplomatique de verrouillage du robinet des visas. Les agent·es le mettent en œuvre à travers la répression de différents types de fraudes, avérées ou soupçonnées. De plus, cette culture bureaucratique est à la fois renforcée et mise à mal par l'impératif de productivité : la rationalisation du travail administratif coexiste paradoxalement avec des formes d'organisation très artisanales (les « petits trucs », « système D » ou le « *feeling* » sur les dossiers) que les agent·es mettent en place pour compenser l'absence de moyens. L'impératif diplomatique est relativement absent de ces dynamiques. La particularité de la relation franco-algérienne, par exemple les liens familiaux justifiant des visites, est évacuée par les procédures administratives et le manque de temps des agent·es pour explorer chaque situation individuelle. Dans la dernière section, je montre comment la question diplomatique

¹ Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante, nommée par le président de la République pour un mandat de six ans. Le DDD est chargé de défendre les droits des personnes face aux administrations, et dispose de prérogatives renforcées en matière de lutte contre les discriminations.

² Défenseur des droits, 2018, Décision no. 2018-082 du 19 mars 2018 à un refus de visa de court séjour initialement fondé sur un motif absent en fait, repéré à https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=17457 le 5 juillet 2021.

est toutefois prise en compte dans la délivrance des visas en Algérie, à travers un régime informel de facilitations accordées aux élites locales.

7.3 De la valise aux partenariats : institutionnalisation et remise en question d'un passe-droit

Ce chapitre pose la question de la tension entre la fonction de régulation de l'accès au visa et à la mobilité par les acteurs bureaucratiques, et la fonction de représentation diplomatique également assurée par le consulat. Jusqu'ici, l'analyse des pratiques de dissuasion des demandes et de répression de la fraude ont permis de saisir la matérialisation de l'objectif de restriction au quotidien. Or, ce régime de soupçon à l'encontre du plus grand nombre coexiste avec un régime de facilitations réservées aux élites algériennes locales. Pour comprendre cette délivrance deux poids, deux mesures, je mobilise ici le concept de passe-droit, qui désigne la transgression et les écarts à la règle des notables tolérés voire encouragés par les bureaucrates (Bourdieu 1990). L'objectif de cette section est de voir quelles sont ces pratiques préférentielles et dans quelle mesure elles renforcent et légitiment la délivrance du visa selon une logique de rareté. Dans un premier temps, je reviens sur le régime initial de passe-droit, appelé système de la valise, et comment celui-ci est négocié et justifié par les acteurs consulaires (7.3.1). Dans un second temps, j'explique les dynamiques d'institutionnalisation de ces passe-droits en des accords plus formels mais aussi plus restrictifs, les partenariats (7.3.2). L'enquête de terrain permet de montrer que ces publics, d'habitude privilégiés, se retrouvent ciblés par la fermeture du robinet des visas.

7.3.1 Le système de la valise : honorer les élites

Au niveau de la politique européenne de visa court séjour, les facilitations de visa sont négociées sous formes d'accords signés entre la Commission et le gouvernement d'un pays tiers (voir sous-section 4.2.3). Ces accords prévoient la simplification des dossiers, la généralisation des visas à entrées multiples et la réduction des frais de visa, voire l'exemption pour des publics catégorisés comme « légitimes » : membres de délégations officielles, personnel d'affaires, personnel politique etc. Au niveau de la mise en œuvre, le cadre réglementaire européen laisse en outre la possibilité aux États membres d'instaurer des facilitations et exceptions locales. Accordées informellement et au cas par cas, celles-ci reproduisent la même logique censitaire que les accords de facilitation, soulignée par Julien Jeandesboz (2011), en ne bénéficiant qu'aux élites socioprofessionnelles.

Dans le cas de l'Algérie, les facilitations ciblées s'inscrivent tout d'abord dans le cadre de la « diplomatie du geste ». Identifiée dans le chapitre 5 (voir section 5.2), celle-ci renvoie

à des assouplissements ponctuels en matière de visas, concédés et annoncés par le personnel politique français pour atténuer la frustration autour du non-accès au visa. Par exemple, à la fin des années 1990, décennie de guerre civile en Algérie et de réduction drastique du nombre de visas délivrés, le ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine annonce que les demandes des cadres, personnel d'affaires et universitaires seront traitées en priorité. Leurs dossiers étaient alors instruits au bureau des visas algériens (BVA) à Nantes, et envoyés par valise diplomatique pour un acheminement plus rapide. Par la suite, lorsque les services de visa ont été réouverts en Algérie, cette pratique a été pérennisée avec la procédure dite de la valise, qui a perduré jusqu'à l'introduction de la biométrie au début des années 2010. La procédure est décrite ci-dessous par le rapport du sénateur Gouteyron :

Les délais peuvent atteindre jusqu'à 35 jours à Alger. Il existe une possibilité de délais moins longs, via la procédure dite des « valises » : il s'agit des passeports d'agents de ministères ou d'entreprises publiques algériens qui arrivent, nombreux, par coursier, et sont traités directement par le consulat.¹

Cette voie dérogatoire répond à la fois à l'impératif diplomatique, en distinguant une certaine catégorie de notables ; et l'impératif de productivité, en permettant de réduire les délais. Lors de l'enquête, c'est en interviewant Brahim H., un professeur d'université à la retraite, que je prends connaissance pour la première fois de la valise :

Je demandais le visa presque chaque année par le biais de ce qu'on appelait la valise. C'était le bureau des relations extérieures de l'université qui s'occupait de ça. Tu donnais juste ta lettre d'invitation de l'université française, pour des publications ou des séminaires. Le gars vérifiait d'abord les dossiers, il les prenait tous et les présentait à l'Ambassade. Donc moi je n'y allais jamais au consulat. Et le gars ramenait le passeport avec un visa de circulation valable 90 jours pendant une année.²

Brahim H. décrit ici le système de coursier en vigueur dans les années 2000, qui offre une possibilité de contourner les contraintes temporelles et procédurales du guichet. De plus, avec la simplification du dossier, où une seule lettre d'invitation suffit comme pièce justificative du motif du séjour, et l'octroi quasi systématique de visas à entrées multiples, la valise apporte des facilitations très proches de celles prévues par les accords multilatéraux. En effet, les agent-es font preuve d'une plus grande souplesse dans l'examen des dossiers, comme l'explique Myriam R., préposée au guichet « valise » du consulat français dans les années 2000 :

J'avais les ministères, Air Algérie, tous les grands groupes, les banques, certains hôtels, toutes les chambres de commerce... J'avais au moins une vingtaine de dossiers par jour, souvent plus. J'allais juste au guichet, récupérer les dossiers, les passeports, j'avais un bureau, je traitais le dossier, bien sûr en regardant sur le système si les gens avaient déjà eu un visa, un refus etc.

¹ Sénat, 2007, op. cit., p.41.

² Entretien avec Brahim H., professeur à la retraite, Alger, 26 octobre 20XX.

JD : Est-ce qu'il y avait une différence entre le traitement des dossiers de la valise et ceux du public ?

D'abord, on perd moins de temps avec eux. Il y a déjà des cautions, des lettres d'accréditation, ou toujours au moins une note verbale qui venait avec le dossier. Ça confirmait que la personne travaillait dans cette administration ou cette entreprise nationale, comme la Sonatrach [*entreprise algérienne de production gazière et pétrolière*]. Le dossier était un peu allégé, mais il y avait surtout une pré-sélection par eux. Donc c'était des cadres, des gens qui partaient en mission, avec un dossier bien monté.

JD : Donc la vérification du dossier était plus rapide ?

Absolument. Ce n'est pas le petit commerçant d'à côté.¹

Cet extrait précise le « deux poids, deux mesures » de l'instruction des demandes de visa. Alors que l'examen de la majorité des dossiers repose sur une présomption de fraude et une exclusion sur des critères socio-économiques, c'est une logique inverse qui est mise en œuvre pour les dossiers de la valise. La situation professionnelle sert de garantie, d'autant plus que les agent·es peuvent se reposer sur le pré-contrôle effectué par les administrations et entreprises qui passent par la valise.

Le système de la valise disparaît en tant que tel avec l'introduction de la biométrie, qui rend obligatoire la comparution personnelle des usager·es – le plus souvent au guichet du VAC et non celui du consulat. La valise est alors remplacée par des ententes informelles entre le consulat et les ordres professionnels, sous la forme d'accords-cadres, lettres ou parfois même seulement échanges de courriels. Les publics concernés, qui restent les mêmes, bénéficient de rendez-vous accélérés, et du même traitement de faveur en matière d'instruction. Alain F., en poste au consulat d'Alger au début des années 2010, résume et légitime ainsi ce régime préférentiel :

Ça marchait pour les avocats, les médecins, les pharmaciens et les notaires. Quand ils voulaient un visa ils n'avaient qu'à présenter leur inscription à l'ordre ou au barreau et une assurance voyage car c'est obligatoire puis on leur donnait un visa de circulation d'un an, deux ans ou trois ans et c'est tout. En fait de mon point de vue, c'est que dans la population algérienne il y a toute une catégorie pour laquelle c'est pas la peine de se gratter la tête pendant des heures pour savoir si on va donner le visa ou pas. Il suffit apporter la preuve de leur statut social, on leur donne et on est tranquilles pour deux ans, trois ans et on les voit plus. Ça nous permettait de délivrer très rapidement à ces catégories et passer plus de temps pour les gens pour lesquels il fallait aller plus loin. On avait le temps de le faire. Si on n'avait pas eu le temps, on aurait refusé à tout le monde.²

Au final, le système de la valise relève davantage d'un « bricolage catégoriel » du consulat (Frigoli 2010), que d'un passe-droit au sens signifié par Pierre Bourdieu. Ici, ce ne sont pas tant les notables qui forcent ou contournent le droit, mais bien les acteurs consulaires qui instaurent et légitiment cette procédure à des fins de diplomatie et d'efficacité

¹ Entretien avec Myriam R., Manager d'un visa application center, ancienne agente visa au Consulat Général de France à Alger, Alger, 24 février 20XX.

² Entretien avec Alain F., Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation, Montréal, 6 juin 20XX.

bureaucratique. Présentée comme une faveur, elle permet d'honorer un nombre restreint de demandeur·ses distingué·es comme élites locales. L'ancien diplomate justifie même cette délivrance deux poids deux mesures comme condition indispensable pour limiter le nombre de refus. Celle-ci est de plus au service de la rationalisation administrative, car l'instruction accélérée et la généralisation des visas de circulation permet de consacrer plus de moyens sur les profils catégorisés comme « à risque ». La facilitation des uns sert donc la restriction des autres.

7.3.2 La formalisation des partenariats : discipliner les « abus »

Ces facilitations locales informelles sont remises en question à partir de 2017-2018, à la faveur de plusieurs changements. Premièrement, au niveau de l'administration centrale, la politique française de visa connaît un changement technique, avec l'introduction de la plateforme France-Visas. Ce portail internet centralise toutes les informations sur les demandes de visas, court et long séjours, à destination de la France, en fonction du pays d'origine, du motif de voyage et du statut socio-professionnel du·de la demandeur·se. Celui·celle-ci doit d'abord s'enregistrer sur France-Visas, avant d'être basculé·e sur le site du prestataire pour prendre un rendez-vous. Ce nouveau portail automatise les listes de justificatifs et rend caduques les régimes de facilitations locales préexistants. Lancé fin 2017, France-Visas est déployé en Algérie à partir de mi-2018. Selon le Consul Général, qui s'exprime dans la presse francophone algérienne à ce sujet, l'entrée en vigueur de France-Visas met fin « aux situations dérogatoires où certaines catégories de demandeurs présentaient des dossiers dits allégés » ajoutant que « tous les justificatifs doivent être fournis, quelle que soit la qualité du demandeur »¹. Deuxièmement, le lancement de France-Visas en Algérie coïncide avec le changement de prestataire d'une part, et la réorganisation du service des visas d'autre part, qui se traduit par la rationalisation des moyens et la pérennisation de nouvelles cellules d'instruction. Comme l'explique le chef de service, « ça a été l'opportunité de faire de table rase et de formaliser les partenariats »². La redéfinition des facilitations locales s'inscrit donc dans une dynamique de modernisation de l'administration, mais également d'intensification des contrôles. Pour Caroline S., responsable de la cellule partenariat nouvellement redéfinie, certain·es demandeur·ses « utilisaient trop le système précédent à des fins de détournement »³. Cette sous-section vise donc à démontrer que la formalisation des passe-droits en partenariats revient non plus à honorer les élites, mais davantage à les *discipliner*.

¹ TSA, 19 novembre 2018, « Visas, étudiants, sans-papiers... Le consul général de France en Algérie nous dit tout », <https://www.tsa-algerie.com/visas-etudiants-sans-papiers-le-consul-general-de-france-en-algerie-nous-dit-tout/> consulté le 1^{er} février 2019.

² Carnet de terrain, Alger, 19 février 20XX.

³ Ibid.

Dans la continuité du système de la valise, celui des partenariats cible les mêmes publics : ministères et administrations publiques, grandes entreprises et ordres professionnels. La principale différence réside dans la constitution du dossier : celui-ci doit désormais être complet, c'est-à-dire inclure les pièces justificatives relatives à l'objet du voyage, aux ressources disponibles, l'hébergement etc., et en plus une note verbale ou un certificat d'appartenance à l'un des ordres, administrations ou entreprises bénéficiant d'un partenariat. Lors du dépôt en personne chez le prestataire, le dossier est signalé par une pochette bleue, et directement traité par la cellule partenariat une fois au consulat. Une agente titulaire, Caroline S., est responsable de la cellule, avec l'appui d'une agente de droit local. Les missions sont de deux ordres : gérer les rendez-vous et instruire les dossiers, entre 80 et 150 par jour. Le principal avantage octroyé par les partenariats est la prise de rendez-vous accélérée chez le prestataire, dans un délai maximum de 48 heures. En entretien, Gilles T. affiche une certaine fermeté : « on peut accorder des facilitations sur la prise de rendez-vous, mais il n'y aura pas de facilitations sur la délivrance de visas »¹. Pourtant, les dossiers « partenariats » bénéficient presque systématiquement de visas de circulation, comme l'explique Caroline S. :

Pour la durée de validité, on octroie généralement 90 jours pour la première demande, puis un maximum de visas de circulations. Si c'est une première demande avec embauche récente, on donne 15 jours entrée simple, puis entrées multiples pour les fois prochaines.²

Cependant, à la différence des systèmes précédents, les visas demandés dans le cadre de partenariats sont strictement limités à des visites professionnelles, alors qu'il était auparavant toléré de solliciter un visa via son ordre dans le cadre d'un voyage touristique. Néanmoins, il existe quelques exceptions, comme le précise Caroline S. :

Pour quelques ministères, on admet une certaine largesse en acceptant les demandes de visa touristique. En fait on leur demande de rajouter sur la note verbale un libellé général comme '*untel est amené à se déplacer souvent*'.³

De fait, les partenariats sont des instruments très flexibles, négociés au cas par cas par le consulat et le partenaire en question. À cet égard, un entretien conduit avec Mourad C., représentant du Conseil de l'Ordre des médecins en Algérie, illustre les conditions asymétriques de ces négociations d'une part, et le rôle de contrôle effectué par les partenaires d'autre part. Au moment de l'entrée en vigueur de France-Visas, Mourad C. a été contacté par le consulat français pour signer une nouvelle convention fixant les conditions dans lesquelles les médecins peuvent demander des visas de court séjour à motif professionnel :

Avant, il y avait des accords verbaux. On discutait et on négociait. Là on a signé un accord, le terme de partenariat est apparu. Cette nouvelle convention, ils appellent ça accord de

¹ Entretien avec Gilles T., op. cit.

² Ibid.

³ Ibid.

partenariat, en réalité on doit accepter les conditions de l'octroyeur, nous on ne négocie rien. Le consulat s'engage à traiter les visas rapidement et à garantir un accès privilégié des médecins aux rendez-vous chez le prestataire. Sinon on paye 12 000 dinars comme tout le monde. Et en échange, on doit vérifier la conformité des dossiers.¹

En d'autres mots, les accords sont un artefact de passe-droit, accommodant en priorité les besoins de l'administration consulaire, bien avant ceux des notables. Ils reposent, en outre, sur une forme de délégation du contrôle migratoire aux partenaires, comme l'explique Mourad C. :

Notre rôle est de garantir que le médecin en question exerce en règle et qu'il ne va pas immigrer ou piquer un boulot dans un CHU [*centre hospitalier universitaire*] français. En gros, le Conseil donne des gages au consulat sur les dossiers présentés. On participe à réduire l'immigration non officielle potentielle et tout le monde est content.²

En effet, Mourad C. et un assistant doivent vérifier la conformité de chaque dossier avant leur dépôt au prestataire. Ils assurent également le suivi des dossiers en cours d'instruction, le tout bénévolement. Pendant l'entrevue, Mourad C. me montre par exemple un courriel du consulat indiquant qu'il manque un document dans le dossier d'un médecin, que l'ordre doit recontacter pour qu'il remette le document dans un délai de sept jours pour éviter un refus. En cas de dossier non conforme, le consulat expose les partenaires à des sanctions. Caroline S. affirme devoir « recadrer » certains partenaires régulièrement. Chaque partenariat a un « crédit de points », avec des *malus* en cas de détournement de l'objet de visa, par exemple si celui-ci est utilisé à des fins touristiques alors que c'est un visa professionnel, comme l'explique Stéphane B., le chef de service :

On a mis en place des règles de plus en plus strictes. À chaque contournement, on leur signale qu'on va traiter la demande, mais que c'est exceptionnel. C'est comme la théorie du carreau brisé de Giuliani à New-York, ça permet de réduire les abus.³

Ainsi, pour limiter ce qui est considéré comme des détournements, le fonctionnaire revendique une approche gestionnaire de la délinquance, dont le principe repose sur la répression de la moindre impunité⁴. Autrement dit, l'institutionnalisation du passe-droit en partenariat à « points » se comprend aussi dans le phénomène, plus large, de conversion du service des visas au modèle de NGP.

¹ Entretien avec Mourad C., Responsable du Conseil national de l'Ordre des Médecins en Algérie, Alger, 13 novembre 20XX.

² Ibid.

³ Carnet de terrain, Alger, op. cit.

⁴ La théorie de la vitre cassée, élaborée par George L. Kelling et James Q. Wilson, a en effet été appliquée aux services de police de New-York par le maire républicain Rudolph Giuliani, dans les années 1990, comme politique de lutte contre l'insécurité. Cette approche met l'accent sur le sentiment d'insécurité, alimenté par des petites incivilités (par exemple, un carreau brisé) qui engendrent un sentiment d'impunité favorisant la délinquance. La mise en pratique repose sur une politique de « tolérance zéro » envers le moindre écart. Dans leur ouvrage *Benchmarking, l'État sous pression statistique*, Isabelle Bruno et Emmanuel Didier expliquent combien cette approche, entre droit et management, alimente une politique du chiffre conduisant à des abus d'autorité des policier-es (Bruno et Didier 2013). Le parallèle évoqué par le chef de service de visa peut ainsi servir une analyse similaire du travail des agent-es.

La fermeture du robinet des visas se traduit donc par une extension de la logique du soupçon même à l'encontre des catégories privilégiées. Pendant l'enquête, ce verrouillage s'est aussi manifesté par une délivrance plus restrictive envers ce public. Le graphique 5.2, qui figure dans le chapitre 5, mettait déjà en évidence le recul de la part de visas de circulation, généralement octroyés à ces catégories de demandeur·ses, de 41% en 2016 à 22% en 2019. En outre, d'après les usager·es, les durées accordées seraient de plus en plus courtes, bien qu'il n'existe pas de statistiques disponibles pour le vérifier. Mourad C. affirme par exemple que :

Avant la nouvelle procédure, c'est vrai, on avait facilement des visas de circulation pour cinq ans, alors que là, on voit une réduction de la validité des visas, pas plus de trois ou six mois.¹

Il ajoute par ailleurs que les refus de visas de médecins auraient augmenté, bien que Caroline S., l'agente chargée de la cellule partenariat du consulat, assure qu'elle prononce très peu de refus, à peine 4%, et seulement en cas de détournement ou de dossier « incohérent ». En revanche, le personnel consulaire reconnaît faire machine arrière sur la politique d'octroi de visas de circulation pour des durées allant jusqu'à 5 ans, adoptée en 2012 (voir chapitre 5, sous-section 5.2.3), prétextant l'absence de réciprocité du côté algérien². « Maintenant, c'est deux ans max', si la personne a un bon historique, qu'elle est toujours revenue et que les ressources suivent »³ affirme Jean-Charles A., responsable de l'instruction.

Interrogée au sujet de ce rétropédalage, une fonctionnaire du ministère de l'Intérieur souligne que « l'Algérie est toujours un cas à part, où le vent tourne souvent et très vite »⁴. Cette affirmation reflète en effet les logiques politico-diplomatiques d'ouverture et de fermeture du robinet des visas, expliquées dans le chapitre 5. En outre, la réduction des durées de validité est selon elle peu critiquable tant que les usager·es obtiennent le visa, perçu comme de plus en plus inaccessible dans le contexte d'augmentation des refus :

Légalement, un demandeur peut toujours faire un recours parce qu'on ne lui aurait pas donné la validité qu'il était censé recevoir. Toutefois, on n'a jamais [*insistance*] de recours sur un visa qui n'est pas assez long : les gens sont quand même soulagés de l'avoir eu.⁵

¹ Entretien avec Mourad C., op. cit.

² Cet argument est évoqué à plusieurs reprises par des fonctionnaires des consulats généraux français d'Alger et d'Annaba. Ils-elles déplorent de la non-réciprocité des consulats algériens en France, qui feraient des difficultés à délivrer des visas à entrées multiples valides au-delà de plusieurs mois aux voyageur·ses qui se rendent régulièrement en Algérie.

³ Carnet de terrain, op. cit.

⁴ Entretien avec Delphine C., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Bruxelles, 25 mars 20XX.

⁵ Ibid.

En somme, les régimes d'exception et de facilitations renforcent l'octroi du visa, et *in fine* l'accès à la mobilité, comme un privilège réservé aux élites. Toutefois, ces publics ciblés comme devant bénéficier d'un traitement préférentiel, ne sont pas exempts des logiques de verrouillage qui se redéployent de nouveau à partir de 2017. Le nouvel instrument, le partenariat, a une visée disciplinaire : les facilitations sont octroyées en échange d'une mise en conformité plus stricte, alors que certains écarts étaient jusqu'ici tolérés. L'asymétrie des négociations des accords de partenariats, la menace de leur remise en question et la crainte d'un refus de visa, constituent le cadre dans lequel les privilèges accordés sont de plus en plus limités, avec de faibles possibilités de contestation.

Conclusion du chapitre 7

À travers la mise en perspective des pratiques quotidiennes de délivrance de visas, j'ai interrogé l'appropriation de l'instrument du visa par les acteurs consulaires en Algérie, et étudié comment ils-elles contribuent à redéfinir la distribution de la mobilité. Je dégage de ces analyses trois éléments de réponses à la problématique de cette partie IV, à savoir comment la mise en œuvre de la politique du robinet s'articule avec l'impératif bureaucratique de verrouillage, l'impératif de productivité et l'impératif de représentation diplomatique.

Premièrement, l'enquête montre la compatibilité entre l'objectif politico-diplomatique de verrouillage du robinet des visas, et la culture administrative des services des visas à l'étranger. Le maintien du public dans un rapport de domination, la méfiance par défaut et la sanction de la moindre transgression caractérisent la mission professionnelle des agent·es visas. Ces dernier·es matérialisent la politique du robinet des visas à travers le refus des dossiers soupçonnés de fraude, mais aussi l'introduction de quotas de rendez-vous disponibles chez le prestataire ou encore la révision des bénéfices jusqu'alors accordés aux élites locales. Les pratiques quotidiennes de verrouillage – la dissuasion, le soupçon et le refus – conduisent à faire de la délivrance du visa un régime d'exclusion et d'exception.

Deuxièmement, l'approche de *street-level organization* permet de comprendre l'imbrication entre impératif bureaucratique de contrôle et impératif de productivité. Ils façonnent la culture organisationnelle du service des visas, qui fonctionne selon une gestion à flux tendu. La parcellisation du traitement des dossiers, avec la mise en place de cellules spécialisées et la rationalisation des ressources, sert la lutte contre le « risque migratoire », tout en recherchant davantage d'efficacité. Elle pose toutefois plusieurs dilemmes. Tout d'abord, les logiques collectives supplantent le traitement individualisé des dossiers, faute de temps disponible. Ensuite, malgré une apparente modernisation du travail administratif, les

agent-es continuent d'adopter des pratiques artisanales de catégorisation et d'instruction des dossiers.

Troisièmement, cette analyse du fonctionnement du consulat d'Alger permet de préciser le rôle de *street-level diplomats* joué par les agent-es consulaires. Pour limiter la contestation de la politique du robinet par l'opinion publique algérienne et préserver tant que possible les relations bilatérales, ils-elles mobilisent deux types de pratiques. Le premier est la distanciation, qui se voit par exemple à travers le report de la pénurie de rendez-vous sur le prestataire, ou le report de la corruption sur les agent-es de droit local. Cette distanciation permet en outre de protéger la réputation du consulat. Le deuxième procédé est la facilitation, à travers les passe-droits accordés aux catégories socio-professionnelles les plus privilégiées. Cette délivrance deux poids, deux mesures sert le maintien de bonnes relations diplomatiques avec les élites locales. Le traitement préférentiel des notables rend plus acceptable l'approche plus restrictives envers les masses. Cette pratique renforce le visa comme une rareté, à tel point que lorsque mêmes les élites sont ciblées par des restrictions de validité des visas, elles n'osent pas émettre de contestation.

Chapitre 8. La politique du chiffre en Chine : compétition, rationalisation et contestation de la délivrance de visas

Mises en évidence dans la partie précédente (III), deux logiques politico-diplomatique se distinguent dans l'approche française en matière de visas : celle dite de l'Intérieur, reflétant les préoccupations sécuritaires ce ministère, et la logique « Affaires étrangères », qui met le visa au service de la diplomatie économique. La Chine est ciblée comme terrain de prédilection où déployer cette deuxième logique, associée à la figure du ministre des Affaires étrangères de 2012 à 2016, M. Laurent Fabius. Cette stratégie de diplomatie économique utilise le visa pour attirer sur le territoire français les touristes chinois·es, première nationalité en termes de dépenses liées au tourisme international : près de 280 milliards de dollars sur l'année 2018¹. Cette fonction d'attractivité est inédite, dépassant le simple tri entre indésirables et voyageur·ses légitimes. Elle s'inscrit en porte-à-faux avec la nature initialement sécuritaire du visa Schengen, dont la délivrance repose sur une culture du soupçon par défaut. L'extrait ci-dessous, tiré d'un entretien avec André D., anciennement en poste dans un consulat général d'une ville secondaire chinoise, illustre avec acuité cette tension entre culture administrative du contrôle et objectif diplomatique d'attractivité :

Je suis intervenu une fois car mes agents refusaient de délivrer des visas à des Chinois sous prétexte que les personnes allaient passer quinze jours en Norvège, et ensuite deux jours à Paris. Et comme deux jours, c'est inférieur à quinze, c'est aux Norvégiens de délivrer. Je regarde le dossier : ils descendaient au Plaza Athénée. Vous vous rendez compte, ces gens-là vont deux nuits au Plaza Athénée. Ils vont faire un *strike* dans l'avenue Montaigne, il faut absolument qu'ils viennent chez nous !²

Cette situation illustre un arrangement avec les règles de délivrance du Code Visa, en l'occurrence la règle de destination principale qui détermine quel État membre est compétent pour traiter la demande de visa Schengen (article 5.1 du Code). Ici, la règle est contournée pour favoriser la visite de riches touristes, qui ont prévu de loger dans un palace parisien à plus de 1000 euros la nuit, dans le quartier le plus cher de la capitale française où se trouvent toutes les grandes enseignes de luxe. Cet extrait montre que la mise en œuvre est un bricolage entre les règles juridiques, les objectifs politiques et le profil des demandeur·ses. Il montre également une dissonance entre les agent·es visa, chargé·es d'instruire les dossiers selon une routine administrative établie, et leur supérieur, ce qui conduit à interroger les déterminants

¹ <https://www.statista.com/statistics/249702/international-tourism-expenditure-of-chinese-tourists/> consulté le 23 juillet 2021.

² Entretien avec André D., Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur), Paris, 21 janvier 20XX.

organisationnels et individuels de la délivrance. Comment une politique tournée vers l'attractivité est-elle mise en œuvre par des acteurs dont la mission est orientée vers le contrôle et la sécurité ?

Ce chapitre s'appuie sur les résultats d'une enquête de terrain menée à Beijing (voir sous-section 2.2.2). Dans un premier temps, je présente le contexte de délivrance comme un terrain de concurrence entre les destinations Schengen. En Chine, les différents consulats intègrent le visa à des opérations de promotion touristique et font des prestations et délais de délivrance un argument de vente auprès des agences de voyage. Dans certains cas, la concurrence est telle que le visa *marketing* se mue en visa *dumping* : pour attirer les demandeur·ses et stimuler le tourisme, les règles de délivrance sont contournées, comme dans l'exemple cité plus haut (8.1). Ensuite, j'interroge les effets de la course à l'attractivité sur le travail de guichet. La politique du chiffre, décrétée par le Quai d'Orsay et consistant à délivrer le plus de visas possible dans des délais de plus en plus raccourcis, transforme la culture organisationnelle de lutte contre la fraude et le « risque migratoire », telle qu'illustrée avec le cas algérien dans le chapitre précédent. Au consulat français de Beijing, la rationalisation du service de visa est prioritairement mise au service d'un régime de délivrance par défaut (8.2). Enfin, la troisième section porte sur les résistances internes à la politique du chiffre. Celle-ci entre en dissonance avec la mission bureaucratique de lutte contre la fraude des agent·es visa : selon elles et eux, la pression des objectifs ne permet plus au visa de remplir sa fonction de lutte contre le « risque migratoire ». On voit alors se négocier des usages plus minoritaires de la fonction de tri du visa Schengen, avec le profilage de demandeur·ses pouvant représenter un risque de détournement du visa (8.3).

8.1 La course locale à l'attractivité : entre visa *marketing* et visa *dumping*

En Chine, « ce sont les États [...] qui jouent les premiers le jeu du visa *shopping*, aux termes duquel les demandeurs s'adressent au consulat qui, de tous les États Schengen, offrira le traitement le plus rapide ou le plus efficace »¹. Le visa *shopping*, pratique des usager·es qui consiste à déposer une demande de visa dans un consulat Schengen autre que celui du pays de destination, suscite normalement la méfiance des consulats : dans le cas algérien, analysé dans le chapitre précédent, le visa *shopping* est un motif informel de refus des demandes. Or en Chine, la pratique du visa *shopping* est exploitée par les États membres eux-mêmes, qui jouent sur les différences de délivrance pour capter des flux de demandeur·ses de visa touristiques. Filant la métaphore commerciale, cette course à l'attractivité repose sur des

¹ Sénat, 2015, Rapport no. 127 Commission des Finances, « Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France », par M. Richard Yung (PS) et Eric Doligé (LR) au nom de la commission des Finances, p. 42.

pratiques de visa *marketing*. Mathieu R., directeur du bureau Suisse Tourisme en Chine, opérateur parapublic chargé de la promotion de la destination helvétique à l'étranger, définit le visa *marketing* comme « utiliser les visas comme argument de vente, soit offrir un service plus court, plus fiable aux agences de voyage pour qu'elles déposent chez nous »¹. En échange, les agences rallongent le séjour en Suisse pour en faire la destination principale, dans le respect de l'article 5.1 du Code Visa. Le visa *marketing* est donc une pratique des États membres consistant à jouer sur la différenciation des règles et conditions de délivrance pour convaincre les agences de voyage et touristes de déposer leur dossier dans leur consulat, et *in fine* séjourner plus longtemps dans l'État membre en question.

Trois ensembles de pratiques concurrentielles adoptées par les consulats Schengen à Beijing sont analysées ici. Le premier ensemble porte sur des pratiques de commercialisation du visa, caractérisées par la participation des consulats à des opérations touristiques privées (8.1.1). Le second porte sur la guerre des prix à laquelle se livrent les consulats Schengen, par l'intermédiaire des sous-traitants (8.2.1). Enfin, le dernier ensemble a trait à la course aux délais dans laquelle s'engagent les pays Schengen (8.3.1). Chaque ensemble de pratiques interroge la frontière entre visa *marketing* et visa *dumping*, soit un glissement vers une concurrence déloyale, en dehors des règles du Code Visa.

8.1.1 Commercialisation et optimisation de la délivrance des visas

À Beijing, il arrive que les consulats Schengen s'associent avec des acteurs économiques privés dans le cadre d'opérations de promotion touristique auprès du public chinois. Je développe ici deux exemples d'opérations commerciales menées par des États Schengen en Chine : une par le consulat de Suisse, l'autre par le consulat de Belgique. Ces opérations font intervenir des pratiques d'adaptation et d'optimisation des règles de délivrance fixées par le Code Visa.

En 2018, l'entreprise multinationale de cosmétiques *Generation Young* retient la Suisse comme destination d'un *incentive travel* pour ses représentant·es et employé·es de sa filiale en Chine. Très populaires en Chine, les *incentive travels* sont des voyages organisés par une entreprise pour ses salarié·es dans le but de les motiver, les récompenser ou les fidéliser. Le pôle M.I.C.E. (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions*) de Suisse Tourisme, spécialisé dans le tourisme d'affaires, est impliqué dans la préparation du voyage, notamment pour assurer la coordination avec les autorités consulaires. En effet, plus de 12 000 participant·es sont prévu·es, soit autant de demandes de visa à traiter. Cela représente environ le tiers des demandes traitées par le consulat suisse de Beijing en 2018, d'où un défi logistique de taille.

¹ Entretien avec Mathieu R., Responsable du bureau Suisse Tourisme Chine, Beijing, 26 novembre 20XX.

Celui-ci est d'autant plus complexe à relever que l'article 9.1 du Code Visa n'autorise l'introduction d'une demande que trois mois au plus tôt avant la date du départ¹. Romy L., la responsable M.I.C.E., résume ce problème :

D'après les règles de Schengen, on ne peut déposer le visa que trois mois avant le départ. Imagine, 12 000 personnes doivent faire leur demande et obtenir une réponse en trois mois. Moi, je ne peux pas changer la règle Schengen. Il a fallu trouver des solutions.²

Les autorités consulaires et Suisse Tourisme se sont consultés pour trouver un moyen logistique de traiter les demandes dans la limite réglementaire des trois mois. Finalement, les dossiers ont été répartis entre les différents consulats suisses en Chine. « On a pris 5000 dossiers et Guangdong et Shanghai ont été pas mal impliqués aussi » explique Jérôme H., représentant du consulat général de Suisse à Beijing. « C'était très intense, mais comme Suisse Tourisme s'y est pris assez tôt, on a pu étaler le traitement sur quelques semaines »³. Le groupe de 12 000 touristes s'est rendu en Suisse au printemps 2019, divisé en trois groupes de 4000 personnes qui se sont succédés sur plusieurs semaines. Leur passage dans la ville de Lucerne, connue pour son commerce de montres de luxe et pour être la ville d'Europe au ratio touriste/habitant le plus élevé, a été particulièrement remarqué par la presse locale et nationale⁴. Qualifiée de « coup *marketing* massif pour l'industrie touristique helvétique »⁵, cette opération aurait rapporté 4 millions CHF de recettes supplémentaires (environ 3,7 millions d'euros) à l'économie nationale.

Le second exemple d'opération commerciale associant des autorités consulaires et des opérateurs touristiques privés concerne cette fois-ci la Belgique. Il est rapporté par Franck E., conseiller diplomatique belge rencontré lors de l'enquête de terrain en Algérie, venant tout juste d'achever une mission de plusieurs années à l'Ambassade de Belgique en Chine. À son arrivée à Beijing en 2013, la compétition entre destinations européennes bat déjà son plein. « Mais la Belgique n'avait pas de réputation » constate Franck E., « donc il a fallu faire comprendre aux gens qu'il y avait du tourisme à faire en Belgique »⁶. Il participe alors à l'élaboration d'un « *business-model* » (terme qu'il emploie lui-même), qui combine optimisation des coûts et optimisation des règles de délivrance :

¹ Article 9.1 du règlement (CE) no. 810/2009. Il s'agit de la règle en vigueur au moment de l'entretien. La réforme du code visa, entrée en vigueur en février 2020, a modifié cette disposition pour étendre ce délai jusqu'à six mois avant la date du départ.

² Entretien avec Romy L., Responsable du pôle M.I.C.E. au bureau Suisse Tourisme Chine, Beijing, 15 novembre 20XX (traduit de l'anglais).

³ Entretien avec Jérôme H., Diplomate en poste à l'Ambassade de Suisse en Chine, Beijing, 13 novembre 20XX.

⁴ 20 Minutes, « Lucerne prise d'assaut par 12'000 touristes chinois », 14 mai 2019 <https://www.20min.ch/fr/story/lucerne-prise-d-assaut-par-12-000-touristes-chinois-427831599332> consulté le 24 mai 2021.

⁵ Swiss Info, « Un voyage en Suisse pour 12'000 employés chinois méritants », 14 mai 2019 <https://www.swissinfo.ch/fr/afflux-de-touristes-exceptionnel-un-voyage-en-suisse-pour-12-000-employ%C3%A9s-chinois-m%C3%A9ritants/44962622> consulté le 24 mai 2021.

⁶ Entretien avec Franck E., conseiller visa et migration, Ambassade de Belgique en Algérie, Alger, 27 février 20XX.

On faisait décoller des avions russes qui faisaient Beijing-Moscou, Moscou-Liège. On a bien veillé à ce que la Belgique soit le pays principal de destination pour avoir la compétence de délivrer. On a élaboré un schéma d'un tour d'Europe d'une semaine : 3 pays en six jours, deux, deux, deux. Dans ces cas-là ce n'est pas le pays principal de destination qui prime mais celui de première entrée.¹

Cette opération commerciale repose sur un voyage à bas coût vendu par une agence ADS², une compagnie russe spécialisée dans les vols charters³, et un aéroport d'arrivée appliquant une redevance fiscale très faible sur les passager-es⁴. Pour s'assurer la compétence de délivrance tout en proposant un voyage multi-destination attractif, le consulat belge a fait une utilisation extensive de la règle de destination principale (article 5.1 du Code Visa). Cette opération commerciale contribue à l'augmentation de la délivrance des visas Schengen par le consulat belge de Beijing, passant de 9000 visas en 2013 à près de 33 000 en 2017, année où la compagnie aérienne russe fait faillite et où le « *business model* » est mis à l'arrêt⁵.

On peut tirer deux enseignements de ces exemples. Tout d'abord, la commercialisation repose sur des configurations d'acteurs publics et privés transnationaux. Dans le cas suisse, le consulat est associé à l'opérateur parapublic Suisse Tourisme et l'entreprise multinationale *Generation Young*. Dans le cas belge, le consulat est associé à une agence ADS chinoise qui vend le voyage, une compagnie charter russe et l'aéroport de Liège. Ensuite, on voit une utilisation extensible des règles du Code Visa pour répondre aux objectifs commerciaux : la règle du dépôt de dossier dans les trois mois (article 9.1) pour la Suisse et la règle de destination principale (article 5.1) pour la Belgique. La mise en œuvre locale se caractérise donc par une tension entre régulation et compétition : pour se montrer plus attractifs, les États membres détricotent les règles qu'ils se sont eux-mêmes fixées.

8.1.2 Guerre des prix et des prestataires : service VIP vs. *low cost*

Les destinations Schengen se livrent à une autre forme de compétition : la guerre des prix. Celle-ci se joue par l'intermédiaire des prestataires. En effet, l'article 16.1 du Code Visa fixe le montant des frais de visa à 60 euros⁶. Un État membre seul, encore moins un consulat,

¹ *ibid.*

² Pour rappel, les agences ADS sont des tour-opérateurs habilités par le gouvernement chinois et par les consulats des pays Schengen à vendre des voyages organisés à destination de l'UE, en vertu de l'accord de 2004. Les dossiers de visa présentés dans le cadre de cet accord sont simplifiés, les agences servant de garantie contre le risque migratoire des demandeur-ses (voir le point 6.2.1).

³ Il s'agit de la compagnie russe VIM Airlines.

⁴ Comme l'aéroport de Charleroi, l'aéroport de Liège a bénéficié de la régionalisation et de la libéralisation du secteur aérien belge pour développer une activité *low cost* (Lohest et Aubin 2014). Depuis 2018, il se consacre surtout au fret. Plus précisément, l'aéroport de Liège est devenu le principal *hub* européen de la plateforme chinoise Alibaba. <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/2021/11/08/le-hub-dalibaba-a-li-e-g-e-airport-a-deja-permis-de-creeer-plus-de-200-emplois-BSOKO2HS5RD5BPFTICOF2JBOI/> consulté le 18 novembre 2021.

⁵ Source : statistiques DG Home sur la délivrance de visas et entretien avec le personnel consulaire de l'Ambassade de Belgique en Chine, Beijing, 14 novembre 20XX.

⁶ La réforme du Code Visa, entrée en vigueur en février 2020, rehausse ce montant à 80 euros.

ne peut ni augmenter ni baisser ce montant, par exemple pour en faire un argument de vente auprès des demandeur·ses. La marge de manœuvre est alors reportée sur les prestataires : l'article 17 du Code, qui encadre le recours à la sous-traitance, fixe le montant maximal des frais des services à la moitié du montant des frais de visa. Si les frais de service ne peuvent dépasser un plafond de 30 euros¹, il n'existe en revanche pas de disposition sur le montant minimal. Ce vide juridique est alors investi par les prestataires pour faire du prix, et de la prestation associée, un vecteur de concurrence. Deux stratégies sont comparées ici : l'une ciblée sur un service de luxe, mise en œuvre par le prestataire du consulat français, TLS Contact, et une autre de type *lowcost*, adoptée par VFS Global², qui travaille pour le consulat italien de Beijing. La France et l'Italie sont les deux destinations Schengen les plus prisées par les touristes chinois·es. En 2018, le consulat français de Beijing a délivré plus de 225 000 visas court séjour, et son homologue italien près de 200 000³.

Depuis les débuts de l'externalisation, TLS Contact est le sous-traitant du consulat français. Son activité est née en Chine, de l'entreprise de télécommunications Télésmart (voir sous-section 6.3.1). Les frais de service sont facturés 28,50 euros par dossier, en échange d'une prestation qui se veut haut de gamme. Depuis 2013, le *visa application center* (VAC) de TLS se situe dans un grand centre commercial du centre-ville d'affaires de Beijing, le *Parkview Green*. Bernard S., représentant du consulat français à Beijing, considère qu'il s'agit « du plus beau et du plus cher bâtiment de la ville »⁴. Le *Parkview Green* se distingue en effet par une architecture moderne spectaculaire, entièrement vitrée, de forme pyramidale⁵. Il contient des boutiques de luxe, ainsi qu'une collection étendue d'œuvres d'art moderne, dont plusieurs sculptures de l'artiste Salvador Dalí⁶. C'est ce lieu, à la fois monument architectural, musée d'art et centre commercial de luxe, que TLS a choisi pour ouvrir le VAC du consulat français. « C'est un bâtiment extraordinaire, idéal pour attirer les riches »⁷ résume Bernard S.

Le service premium offert par TLS cristallise cette stratégie de ciblage d'une clientèle fortunée. L'ensemble des VAC proposent un service premium. Il donne accès aux usager·es à un salon séparé, où le service est généralement plus confortable et plus rapide. Pour les prestataires, cette option est facturée en supplément et permet d'augmenter leurs bénéfices. Au centre TLS de Beijing, le service premium est facturé 33,50 euros, soit un supplément de

¹ Ce plafond a été réévalué à 40 euros avec l'augmentation des frais de dossiers prévues par la réforme du code visa (voir note précédente).

² Par souci d'alléger l'écriture, « TLS » désigne « TLS Contact » et « VFS » « VFS Global » dans la suite de ce chapitre.

³ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2018). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

⁴ Entretien avec Bernard S., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing, 15 octobre 20XX.

⁵ Voir photographies 1 et 2 en annexe 8 de la thèse.

⁶ Carnet de terrain, Beijing, 20 octobre 20XX.

⁷ Entretien avec Bernard S., op. cit.

cinq euros par rapport au service standard (voir tableau 8.1 ci-dessous). Lors de ma visite, le salon premium vient tout juste d'être inauguré. Dans mon carnet de terrain, je relève la description suivante :

Espace à part, grandes baies vitrées, pas d'attente, musique d'ambiance, buffet avec presse internationale, café et pâtisseries françaises. Il y a une vingtaine de tables basses avec deux trois fauteuils autour, et un tabouret sur lequel l'employé saisit les informations de la demande sur une tablette : le principe est que le client [*terme utilisé par la manager Marie W.*] n'ait pas à se lever ou se déplacer, et que l'employé vienne à lui. La *manager* insiste : « On a vraiment imaginé une expérience VIP ». ¹

L'architecture et les procédures du salon premium ont été rénovées à la demande du consulat. L'objectif marchand et la cible de ce nouveau service sont très clairs : « je ne veux plus de guichet : le client doit être servi assis. Il faut miser sur cette clientèle individuelle riche [...]. Si on pouvait aller chercher les clients en bas dans le parking, on le ferait »². Le service VIP comme stratégie de promotion de la destination française repose donc sur le glissement, décomplexé, d'une logique administrative (« le guichet ») vers une logique marchande (« la clientèle »).

À l'inverse, le concurrent VFS Global propose en Chine des services que l'on peut qualifier de *low cost*. Le *low cost* désigne un modèle économique fondé sur la standardisation du service, la réduction des frais généraux (coût du personnel et de fonctionnement) et des conditions spécifiques de marché telles qu'une forte élasticité des ventes aux prix. Réunies, ces caractéristiques permettent une baisse significative et pérenne des prix de vente (Rivière et al. 2017). Au moment de l'enquête, le développement d'un service *low cost* par VFS en Chine est tout récent. Le VAC du consulat italien vient en effet de réduire ses frais à des tarifs défiant toute concurrence : 78 RMB (10 euros) pour les dossiers individuels et 62 RMB (8 euros) pour les dossiers ADS, qui bénéficient d'un tarif réduit spécial (voir tableau 8.1).

Tableau 8.1 Les écarts de prix entre les prestataires TLS Contact France et VFS Global Italie à Beijing

	Frais de service standard	Frais de service spécial ADS	Frais de service premium
TLS Contact France	28.50 €	-	33.50 €
VFS Global Italie	10 €	8 €	30 €

À la suite d'un entretien avec le consul italien, j'obtiens l'autorisation de visiter le VAC VFS Global, quelques jours après la visite de celui de TLS Contact. Récemment inauguré, il s'agit d'un nouveau centre. Il est prévu pour accueillir plus de demandeur·ses que le précédent VAC. Je relève que le lieu, situé en demi-sous-sol d'un centre commercial,

¹ Carnet de terrain, Beijing, 30 octobre 20XX.

² Entretien avec Bernard S., op. cit.

est bruyant, éclairé artificiellement, avec un mobilier en plastique aux couleurs du drapeau de l'Italie¹. Un autre marqueur *low cost* concerne la rationalisation de la procédure. Dans l'ensemble des VAC observés jusqu'alors, l'usager·e change de guichet à chaque étape du processus de dépôt du dossier : remise de la documentation, paiement des frais de service, collecte des données biométriques. Federica Infantino (2016a) dresse le même constat dans son ouvrage *Outsourcing Border Control*, basé sur une ethnographie des VAC des pays Schengen au Maroc. Au centre VFS de l'Italie à Beijing, la documentation et la biométrie sont prélevées au même guichet, mais par deux employé·es différent·es, par mesure de sécurité. Cette rationalisation du travail de guichet permet donc d'accélérer le processus tout en réduisant l'espace requis, assurant des économies d'échelles au prestataire. Enfin, tout service supplémentaire est facturé à un prix très élevé par rapport aux frais standards. Par exemple, l'option premium coûte 30 euros, le retour passeport par recommandé 6 euros, toute photocopie supplémentaire 40 centimes par page etc., soit les mêmes tarifs que ceux pratiqués par TLS².

Le consulat français et TLS ont très peu de marge de manœuvre pour réagir à ce nivellement des prix et des prestations par le bas. En effet, le consulat venait de renouveler le cahier des charges pour une durée de plusieurs années avec TLS « lorsque VFS a commencé à casser les prix, l'Italie en tête »³. Le contrat fixe les frais de services à 28,50 euros, qui ne peuvent plus être négociés. La différence de prix entraîne les agences de voyages ADS à orienter leurs groupes de touristes vers VFS Global Italie plutôt que TLS Contact France pour demander un visa Schengen. En effet, comme l'explique Bernard S., représentant du consulat français, les agences sont plus sensibles au tarif qu'à la qualité de la prestation :

J'ai reçu une douzaine de grosses agences, celles qui font au moins 10 000 visas avec nous. Toutes m'ont dit « écoutez, je comprends très bien, vous avez un excellent service, TLS a le meilleur service de la place, VFS c'est nul ». Ils le disent tous, mais « c'est très clair. Je fais 10 000 visas avec vous. Vous êtes à 28,50. VFS est à 10. Je gagne 18,50 par dossier. 185 000 euros par an ». On est en période de ralentissement économique en Chine, les gens voyagent moins, la demande diminue, c'est 185 000 euros de plus dans leur trésorerie, je ne peux rien leur dire car on est dans ce tarif-là et je ne peux pas en sortir.⁴

La prestation du VAC est donc utilisée comme argument de vente dans la concurrence entre destinations Schengen pour attirer les touristes. La stratégie *low cost* adoptée par un des prestataires peut ici être considérée comme une forme de *dumping*, c'est-à-dire une pratique de vente à un tarif inférieur au prix du marché, jusqu'alors fixé à 50% des

¹ Voir photographie 3 en annexe 8 à la fin de la thèse.

² Carnet de terrain, Beijing, 31 octobre 20XX.

³ Entretien avec Bernard S., op. cit.

⁴ Ibid.

frais de visa. De plus, cette guerre des prix est couplée d'une course aux délais, discutée dans la sous-section suivante.

8.1.3 Le temps, c'est de l'argent : la course aux délais de délivrance

Comme expliqué dans le chapitre 6, la principale mesure de visa *marketing* mise en place par la France en Chine porte sur les délais de délivrance. Il s'agit du « visa 48 heures », annoncé par le Ministre Fabius à l'occasion du cinquantenaire des relations diplomatiques franco-chinoises. Cette stratégie a été payante : entre 2014 et 2015, la demande de visas Schengen a progressé de 35%. Aux yeux du diplomate Bernard S., « c'était notre plus belle arme »¹. Pour saisir l'intérêt d'une stratégie de visa *marketing* axée sur les délais, il faut prendre en compte le fonctionnement économique des agences de voyage chinoises, en particulier celles opérant dans le cadre de l'accord ADS. Les circuits touristiques tout-inclus qu'elles vendent comprennent obligatoirement les frais liés à la demande de visa : les frais de service, mais aussi le transport et l'hébergement dans la ville de demande. Par exemple, dans le cas d'un groupe ADS venant de Jinan, une ville secondaire à 450 km de Beijing, l'agence doit prendre en charge le séjour du groupe dans la capitale le temps du dépôt des demandes au VAC, du traitement par le consulat puis du retour des passeports visés, avant de prendre un vol pour l'Europe. La réduction des délais de délivrance revient donc à une réduction des dépenses des agences.

La stratégie de la France a rapidement été imitée, puis dépassée par l'Italie, qui a annoncé dès 2016 délivrer des visas Schengen en 36 heures. Le Code Visa préconise un délai maximal de 15 jours pour rendre une décision (article 23), toutefois il ne mentionne pas de délai minimum. L'enquête de terrain dévoile que les délais effectifs sont encore plus courts que ceux annoncés officiellement par la France et l'Italie. En effet, le représentant du consulat français déclare « délivrer en 24 heures sans problème, mais on ne peut pas s'engager formellement dessus »². Les agent-es parlent en effet du « système 24-48h » : le délai officiel est de 48 heures, mais les services visas sont sous pression des agences pour délivrer encore plus vite. Comme l'explique Cyril D., agent visa :

Quand je dis 24 heures, c'était à la base la durée de vie du dossier dans les murs du consulat. Il arrive le mardi matin, il repart le lendemain. Sauf que les ADS ont fait pression pour que le passage chez TLS rentre dans ces 24 heures. Donc en fait on est tombés à 6 heures d'instruction.³

Cette course à des délais de plus en plus courts est entretenue, selon les acteurs du côté français (Consul, agent-es visa, personnel d'Atout France et de TLS Contact), par l'Italie.

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Entretien avec Cyril D., agent visa au consulat général de France à Beijing, 1^{er} novembre 20XX.

Tous rapportent la rumeur selon laquelle le consulat italien délivrerait des visas Schengen en 3 heures¹. La course aux délais entretient entre les deux partenaires un climat de compétition et de suspicion. En 2014, la France a fait l'objet d'une dénonciation à la Commission européenne, qui a ouvert un cas de procédure d'infraction (article 258 TFUE) pour « absence de mise en œuvre de certaines obligations en vertu de la législation européenne sur la sécurité des documents »², la soupçonnant de ne pas vérifier les documents. La procédure a été classée sans suite. Les différents représentants français que je rencontre suspectent fortement l'Italie d'être à l'origine de la plainte : pour une fonctionnaire du MAE, « entre nous, on sait qui a porté la procédure auprès de la Commission. Un pays méditerranéen, et disons que ce n'est pas l'Espagne »³. Réciproquement, le personnel du consulat français exprime à plusieurs reprises ses réserves sur la réalité des contrôles effectués par l'Italie, à l'instar de Chantal H., cheffe du service visa à Beijing :

Mon collègue italien me jure qu'il respecte les contrôles, que tout va bien. De toutes façons, si jamais il force, il ne me le dira pas.⁴

En dépit de règles communes, le contrôle des frontières, qu'il serve à lutter contre l'immigration ou à favoriser le tourisme, reste un pré-carré national, alimentant le déficit de confiance entre les États membres. Isabelle N., fonctionnaire à la sous-direction de la politique des visas (SDPV), au Quai d'Orsay, résume bien cette tension entre solidarité et rivalité qui caractérise les relations entre les deux pays Schengen :

C'est ça qui est difficile au sein de l'UE. On a un devoir de solidarité. On a aussi une similarité avec les pays du sud [*de l'UE*], en termes d'attractivité touristique. Avec l'Italie on est sur le même marché. Simplement nous on est sur un *hub*, alors qu'ils ne le sont pas. Alors les Italiens font tout ce genre de choses pour faire venir les touristes chinois chez eux⁵

La concurrence intra-européenne pour attirer les touristes chinois repose sur une vision très marchande de l'accès à la mobilité, cadrée en termes d'avantages comparatifs. La France tirerait profit d'atouts structurels, comme son statut de première destination touristique mondiale, ou encore ses infrastructures aéroportuaires. Pour compenser, l'Italie accentuerait le jeu du visa *marketing*. Cette course à l'attractivité conduit d'ailleurs à un inversement des

¹ Cette information s'est avérée difficile à vérifier : en entretien, le consul italien a éludé la question des délais ; et lors de ma visite au VAC de l'Italie, la *manager* a refusé d'y répondre, évoquant une clause de confidentialité. Plusieurs éléments observés permettent de supposer qu'en effet, l'Italie est susceptible de délivrer dans la journée. Par exemple, le VAC contient un local bagage pour les groupes ADS, qui pourraient partir directement du VAC pour l'aéroport sans passer une nuit à l'hôtel. En outre, le retour passeport pour les groupes ADS ne se fait pas au VAC, mais le ou la responsable du groupe peut directement les récupérer auprès du consulat italien, ce qui est un gain de temps considérable, puisque l'agence n'a pas à attendre le retour des dossiers instruits le lendemain matin (carnet de terrain, Beijing, 31 octobre 20XX).

² Procédure d'infraction 2013/2257, ouverte le 23 janvier 2014, close le 18 mai 2015.

³ Entretien avec Isabelle N., Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères), Paris, 22 mars 20XX.

⁴ Entretien avec Chantal H., Cheffe du service des visas du Consulat Général de France à Beijing, 29 octobre 20XX.

⁵ Entretien avec Isabelle N., op. cit.

tendances de délivrance. En 2019, le consulat italien dépasse son homologue français, avec plus de 251 000 visas Schengen délivrés par l'Italie (+25% par rapport à 2018) contre à peine 147 000 pour la France (-34% par rapport à l'année précédente). En cause, une déprogrammation des nuitées en France du fait du mouvement des Gilets Jaunes¹, mais certainement un effet de la réduction des prix et des délais de traitement des dossiers par le consulat italien et son prestataire².

En somme, on peut tirer plusieurs éléments de l'analyse des pratiques concurrentielles mises en œuvre par les États membres en Chine. Tout d'abord, l'approche de *street-level organization* (SLO), en saisissant les configurations d'acteurs publics et privés, nationaux et locaux, révèle que les consulats ne sont plus les seuls acteurs de la mise en œuvre. Les agences ADS et les prestataires font, au même titre que les consulats, jouer la concurrence entre destinations pour gagner en attractivité. Ensuite, cette analyse permet de préciser le concept de *street-level diplomacy* (SLD) pour penser les rapports locaux entre consulats européens, qui oscillent entre coopération et compétition. D'une part, les États membres interagissent dans le cadre de la coopération locale Schengen, assurée par la délégation de l'UE à Beijing. Ils coopèrent également de manière informelle, par exemple pour échanger des statistiques. D'autre part, les pratiques étudiées ci-dessus mettent en lumière la redéfinition des intérêts nationaux non plus seulement autour du contrôle migratoire, mais aussi au soutien de l'industrie touristique domestique. Ce nouvel intérêt façonne un nouveau rapport de concurrence entre États Schengen. Car enfin, ces pratiques sont caractérisées par une tension entre compétition et régulation. Les pays Schengen délivrent le même instrument, selon des règles communes, qu'ils maximisent, optimisent voire détournent : la concurrence oscille entre visa *marketing*, qui fait des conditions de délivrance un argument de vente dans le respect du Code Visa, et visa *dumping*, qui compose avec les contraintes légales. Les conséquences de cette tension sur le travail de guichet sont discutées dans les sections suivantes.

¹ Le mouvement des Gilets Jaunes désigne une vague de protestation sociale ayant eu lieu en France d'octobre 2018 jusqu'au confinement débutant en mars 2020. Des manifestations ont été organisées en « actes » tous les samedis dans les villes de France, dont celles ayant eu lieu sur les Champs Élysées, lieu hautement touristique de la capitale, ont été particulièrement médiatisées en raison des violences de la police et d'une partie des manifestant·es. Selon les acteurs français du MAE, le mouvement des Gilets Jaunes serait responsable d'une déprogrammation massive de la France par les agences de voyage chinoises, les touristes chinois·es étant réputé·es comme sensibles à l'insécurité. Ce diagnostic est maintes fois partagé durant les entretiens.

² À noter que cette concurrence est très localisée dans la circonscription de Beijing. À l'échelle de la Chine, la France reste, en dépit du recul des demandes au consulat de Beijing, le premier pays Schengen avec plus de 700 000 dossiers de visa de traités en 2019. En comparaison, l'Italie a traité environ 560 000 demandes. Ces résultats différenciés renforcent l'hypothèse d'une concurrence entre les consulats d'une même circonscription pour leurs procédures, plutôt qu'entre destinations Schengen pour leurs avantages comparatifs.

8.2 La délivrance par défaut, une nouvelle mission bureaucratique ?

La mise en œuvre de la politique de visa Schengen en Chine se déroule dans un contexte hautement concurrentiel. Quels sont les effets de ce climat de compétition sur les pratiques quotidiennes des agent-es responsables de traiter les demandes de visa ? Cette section analyse les effets de la politique du chiffre sur les routines du service des visas du consulat français de Beijing. Cette politique du chiffre repose sur une double injonction. La première est une injonction à la *performance* : le traitement doit être plus productif pour que le consulat soit plus compétitif (8.2.1). La deuxième est une injonction à la *délivrance* : les décisions des agent-es doivent tenir compte de l'objectif de diplomatie économique qui consiste à faire venir plus de touristes chinois-es sur le territoire français (8.2.2). Cette politique du chiffre façonne un régime de délivrance par défaut où, pour tenir les objectifs chiffrés, les visas tendent à être accordés plutôt que refusés. Cette section montre donc comment ces injonctions remodelent le travail bureaucratique des agent-es et *in fine*, la distribution de la mobilité.

8.2.1 L'injonction à la performance

Dans le cadre de ses fonctions à la sous-direction des visas, André D. a été amené à effectuer des missions d'inspections des services de visas, notamment en Chine, comme il le relate ci-dessous :

Je suis resté une journée en observation silencieuse dans un consulat français en Chine, et c'était n'importe quoi. 18 minutes pour traiter un dossier. Aussi, vous avez des agents : "Ah non, je ne fais pas le visa tout de suite, la dame elle part dans trois semaines". Est-ce qu'il lui manque un justificatif? Non. Alors vous lui délivrez tout de suite, avec une date dans trois semaines. Ce n'est pas une façon de travailler, on ne s'y retrouve plus. Je leur ai dit : "Écoutez, votre service visa, c'est un routier de bord de départementale dans les années 70, et nous on vous demande de travailler comme chez McDonald". C'est deux rondelles de cornichon dans le cheeseburger, pas trois, parce que le patron est bien luné ce jour. ¹

La réaction du haut fonctionnaire en inspection, et la comparaison qu'il dresse entre un restaurant routier et une enseigne de *fast-food*, illustrent le remplacement de la discrétion et de l'autonomie bureaucratiques par une recherche d'efficacité organisationnelle, fondée sur des indicateurs de performance (par exemple, la rapidité du traitement) et des méthodes de travail standardisées. Cette première sous-section porte alors sur la diffusion du modèle de nouvelle gestion publique (NGP) sur l'administration des visas, et vise à mettre en évidence une injonction à la productivité et l'efficacité.

Le service des visas est situé au rez-de-chaussée de l'Ambassade de France de Beijing. La représentation diplomatique française, située dans le quartier des ambassades à

¹ Entretien avec André D., op. cit.

Chaoyang, est un bâtiment graphique et moderne, rénové en 2011 par un architecte français de renom qui a mêlé « inspirations Feng Shui et haute couture »¹ pour faire du lieu un « étendard de la culture française en Chine »² (voir photographie 4 en annexe 8 de la thèse). Le campus diplomatique, qui se veut par définition ouvert, est accessible au public sans rendez-vous, à condition de présenter ses papiers d'identité et de se soumettre à un contrôle de sécurité. Le service de visas se trouve à droite du hall d'entrée, juste à côté de la cafétéria *Crepanini*, spécialisée dans la cuisine française et surmontée d'un logo bleu blanc rouge aux contours de la Tour Eiffel, où se rencontrent souvent les 300 et quelques employé·es de l'Ambassade. L'accès au service des visas est sécurisé et automatisé : il faut présenter un badge et dès qu'un ou une employé·e quitte le service, il·elle doit laisser sa clé de bureau dans une boîte sécurisée. Le service est organisé en quatre espaces principaux. Un espace guichet où le public continue à être reçu³, un *open-space* réservé à la saisie des dossiers, une partie avec bureaux pour l'instruction et une cellule vérification, chargée de la lutte contre la fraude.

Entre 25 et 30 personnes travaillent au service visa, ce qui représente plus de 70% des effectifs en ressources humaines du consulat de Beijing. Les agent·es visa ont des profils très différents. En tout, le service comprend 8 fonctionnaires expatrié·es du MAE ; 6 agent·es de droit local (ADL) de nationalité française ; 6 à 7 ADL de nationalité chinoise et 3 volontaires internationaux (VI). À la différence de l'Algérie, ces contrats sont moins difficiles à pourvoir, la Chine étant une destination souvent plus prisée des jeunes de 18 à 28 ans à qui sont réservés les VI. Les agent·es présentent une ancienneté variable, comme on me l'explique lors d'une visite au consulat :

Les expatriés tournent tous les trois ou quatre ans. Parmi les recrutés locaux, français ou chinois, il y a quelques anciens qui sont là depuis une dizaine d'années mais la plupart sont là depuis une période récente. Il y a aussi quelques vacataires, là ce ne sont des gens qui ne font que venir et repartir, qu'on embauche pendant des périodes de grande activité : ils font deux mois, trois mois. Certains reviennent d'une saison à l'autre.⁴

Ainsi, non seulement le poste de Beijing bénéficie d'une augmentation d'effectifs ces dernières années (« plus de la moitié en six ans »⁵), pour suivre la demande de visa chinoise, mais de plus le poste a la possibilité d'embaucher du personnel supplémentaire en haute saison. En parallèle, le bon fonctionnement du service s'appuie sur son prestataire TLS Contact, qui embauche plus de 60 employé·es. La gestion du personnel, public comme privé,

¹ <https://chroniques-architecture.com/lambassade-revee-dalain-sarfati/> consulté le 12 novembre 2021.

² Ibid.

³ Malgré la généralisation de la sous-traitance, le Code Visa oblige les consulats à maintenir une possibilité d'accueil du public. De plus, le gouvernement chinois interdit la manipulation de passeports dits « affaires publiques » (fonctionnaires d'État) par un prestataire privé. Les personnes détentrices de ces passeports sont donc reçues directement au consulat (entre 50 et 60 personnes par jour pour le consulat français de Beijing).

⁴ Entretien avec Bernard S., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing, 15 octobre 20XX.

⁵ Ibid. En effet, comme souligné dans le chapitre 6, le nombre d'ETP affecté au service des visas de Beijing est passé de 19 à 33.

est un marqueur fort de la diffusion de la nouvelle gestion publique, dont la contractualisation est une composante clé. Le recours aux contrats court-terme s'est en effet imposé comme une solution opportune pour gagner en efficience (Lane 2000).

La division du travail administratif est décomposée selon les étapes du traitement et le statut des agent·es, en particulier entre les titulaires du ministère des Affaires étrangères, les agent·es de droit local (ADL) de nationalité française et ceux et celles de nationalité chinoise. Lorsque les dossiers sont apportés par le prestataire, l'employé·e de TLS Contact scanne les dossiers entrants dans un local réservé. Les dossiers entrants sont ensuite saisis dans la partie *open-space*. La saisie consiste à reporter les informations du formulaire visa dans le système d'information national VISANET. Cette tâche est exclusivement réalisée par les ADL de nationalité française. Lors des pics saisonniers, un ou deux vacataires supplémentaires sont affecté·es à la saisie.

Une fois saisis, les dossiers sont placés dans des bannettes avec le nom de chaque agent·e, pour l'instruction. Onze agent·es ont la charge de l'instruction : il s'agit des huit fonctionnaires du MAE et des trois VI. Les VI s'occupent surtout des dossiers des groupes de touristes ADS, qui sont simplifiés¹. Les instructeur·rices sont deux par bureau, fermés. Ils·elles sont les seul·es habilité·es à prendre une décision sur les dossiers. En cas de doute, ils·elles peuvent solliciter la cellule vérification. La cellule dite « vérif » est située dans un bureau à part, vitré et fermé, car les agentes sont amenées à passer des nombreux appels téléphoniques. Il s'agit de quatre employées de nationalité chinoise. Comme l'explique la cheffe de service, « il est impératif qu'elles parlent chinois, car il faut pouvoir mobiliser toutes les sources chinoises possibles »². Leur travail consiste à vérifier, sur demande des instructeur·rices, les informations dans des dossiers : il peut s'agir d'appeler l'employeur, faire de simples recherches Internet pour vérifier l'existence de telle association, tel évènement justifiant une demande de visa. Parfois elles appellent directement les demandeur·ses pour vérifier des informations sur leur emploi ou leur destination. Une fois les dossiers instruits, les vignettes visas, envoyées par l'Imprimerie nationale et numérotées, sont imprimées par un agent ADL que la cheffe de service présente comme « le spécialiste » : « il faut une certaine technique pour réussir l'impression... et gagner du temps »³. Enfin, les instructeur·rices signent les vignettes, ou, le cas échéant, les lettres de refus.

¹ Comme expliqué dans le chapitre 6, les dossiers des groupes ADS sont simplifiés. L'itinéraire principal (transport et hébergement) et l'assurance sont communs à l'ensemble du groupe. Le dossier individuel comporte le passeport bien sûr, le relevé de compte bancaire, l'attestation professionnelle, et les pièces pour les mineurs, type livret de famille.

² Carnet de terrain, Beijing, 26 octobre 20XX.

³ Carnet de terrain, Beijing, 1^{er} novembre 20XX.

En période de pic saisonnier, plus de 1400 dossiers transitent quotidiennement au service des visas. Cyril D., la trentaine, est le « doyen » de l'instruction, dans le service depuis plus de deux ans. Informaticien de formation, il a mis en place un système de répartition des dossiers par agent pour optimiser la charge de travail :

Cyril D. tourne son écran d'ordinateur et me montre les tableaux Excel et algorithmes qu'il a créés pour répartir les dossiers en fonction du nombre d'instructeur·rices présents. Au départ, la répartition était faite à la main et leur prenait une demi-heure tous les matins. Elle est désormais automatisée et tracée. Ce système que Cyril D. décrit comme *bottom-up* (« c'était pas du tout prévu dans ma mission ») permet d'organiser la répartition optimale de la charge de travail par agent, à partir des statistiques transmises par TLS Contact. Tous les matins, chaque agent·e reçoit un mail automatique avec son quota de dossiers à traiter dans la journée.¹

Cet exemple montre l'adaptation par le bas de la bureaucratie des visas pour traduire les objectifs du ministère des Affaires étrangères en méthodes de travail. Comme souligné par la politologue Isabelle Bruno dans l'ouvrage *Benchmarking : l'État sous pression statistique*, les tableaux de bord « sont construits dans une visée managériale » et ne servent pas seulement à décrire, mais à prescrire une performance de l'action publique (Bruno et Didier 2013, 53). En d'autres mots, ils servent tout autant à simplifier la coordination entre agent·es, qu'à contrôler que chacun·e fait sa part du travail d'instruction. Chaque agent·e doit effectuer une tâche précise dans la chaîne de traitement des dossiers, répétée toute la journée jusqu'à ce que l'objectif chiffré soit atteint. De plus, comme dans le cas algérien, le contrôle se lit à travers la hiérarchisation des tâches décisionnelles : celles-ci sont uniquement confiées aux titulaires de nationalité française, excluant les ADL chinoises alors qu'elles connaissent le mieux la réalité locale. Cette contradiction est évoquée par Cyril D. :

C'est paradoxal, car tout est dans le terrain, mais il y a un énorme *turnover*, ceux qui restent le plus et qui connaissent le mieux, ce sont les ADL. Mais fatalement on ne peut pas leur laisser la responsabilité de l'instruction. C'est arrivé, par le passé, qu'ils utilisent leurs connaissances pour faciliter certains réseaux. Nous on est bien payés pour ne pas être tentés, et malgré cela il y a des titulaires qui se retrouvent en garde à vue. Les ADL n'ont pas ce statut. Mais en même temps on n'a pas les moyens de ne pas leur faire confiance.²

L'organisation du service des visas repose donc sur une division et hiérarchisation du travail bureaucratique, pensée pour atteindre l'efficacité tout en luttant contre la corruption, dont les soupçons portent principalement sur les agent·es de nationalité chinoise.

8.2.2 L'injonction à la délivrance

Dans un deuxième temps, j'analyse l'effet de la politique du chiffre sur la décision. Le cœur du travail du service de visa est de produire des décisions sur les dossiers. Les agent·es doivent décider pour chaque demande si oui ou non le visa est délivré, et le cas

¹ Ibid.

² Entretien avec Cyril D., op. cit.

échéant, pour quelle durée. Dans le chapitre précédent consacré au cas algérien, j'ai montré comment cette standardisation des décisions s'articulait à l'impératif bureaucratique de lutte contre la fraude des agent·es visa (Alpes et Spire 2014). La combinaison entre mission de lutte contre le « risque migratoire » et rationalisation du traitement administratif tendent à systématiser les refus. Ici, l'enjeu est de démontrer une logique inverse à l'œuvre en Chine : la politique du chiffre transforme les routines et cultures décisionnelles en un régime de délivrance par défaut.

Un processus décisionnel standardisé...

Le travail d'évaluation repose sur des raccourcis cognitifs, c'est-à-dire des liens logiques entre des catégories de demandeur·ses et un standard de décision concernant l'octroi et la durée de validité du visa. Ces raccourcis sont intériorisés par les agent·es et mis à l'épreuve des dossiers. La catégorie administrative principale sont les dossiers ADS, qui représentent entre 40 et 60% des demandes traitées par le consulat français de Beijing. Il s'agit de dossiers déposés par des tour-opérateurs agréés par le gouvernement chinois et les consulats des pays Schengen, qui organisent des voyages collectifs de plusieurs dizaines de personnes à destinés de l'UE. Conformément à l'accord dit de statut de destination autorisée, signé entre la Chine et l'UE en 2004, les dossiers sont simplifiés, et les agences censées se porter garantes des demandeur·ses. Confiés aux débutant·es, ils sont considérés comme simples et rapides à instruire. Les demandes sont traitées par groupe, et chaque dossier individuel comprend un nombre limité de pièces justificatives : le passeport, le relevé de compte bancaire, l'attestation professionnelle et le livret de famille pour les personnes mineures. Généralement, la durée de validité du visa octroyé couvre la période du voyage, détaillé dans l'itinéraire commun établi par l'agence. Le plus souvent, le visa accordé est à entrée unique, conformément à l'accord ADS signé entre la Chine et l'UE en 2004. Cependant, les agent·es ne mentionnent cette disposition pour justifier l'octroi d'un visa à entrée unique plutôt qu'à entrées multiples, en expliquant que les profils ADS sont « des touristes mono-départ » qui font « le voyage de leur vie ».

À plusieurs reprises, je relève que le personnel du consulat associe les demandeur·ses ADS à la pauvreté et la ruralité, répétant qu'ils·elles viennent du « fin fond de la campagne », « ne sont jamais partis, viennent du bled ou de tout endroit inimaginable ». Paradoxalement, cette catégorisation classiste des demandeur·ses ADS est aussi empreinte d'une forme de respectabilité. Celle-ci est notamment mobilisée lors des rencontres avec le public, par exemple pendant les missions de biométrie mobile, qui est une des rares situations d'interaction en face à face entre demandeur·ses et agent·es :

Quelqu'un peut être pauvre et avoir toute sa dignité à voyager. C'était presque touchant car il y avait des gens de l'Ambassade, donc les petites dames avaient mis des petites robes, leurs

cheveux étaient bien frisottés... C'était touchant de voir qu'elles faisaient un effort. Elles étaient dans la dignité de leur vie qui est difficile et dans laquelle elles veulent se payer un peu de bon temps en allant visiter la France.¹

À la différence des autres postes consulaires, et des autres profils de demandeur·ses chinois·es, le manque de ressources financières n'est pas un motif de refus des dossiers ADS. Depuis 2014, la France impose à tout voyageur·se étranger·e un viatique de 120 euros par jour², mais « avec les ADS, on est plus souple car de toutes façons tout leur voyage est payé en avance. Donc on n'applique pas le Code Visa »³. Ainsi, des visas touristiques sont accordés à des personnes qui « ne passeraient pas en individuel » selon Cyril D. Les décisions de refus sur les dossiers ADS sont rares et concernent généralement un oubli de pièce justificative, ou alors un cas de fraude documentaire. Le Consul encourage les agent·es à faire du « refus pédagogique », c'est-à-dire expliquer aux agences les motifs du refus pour qu'elles complètent le dossier, ou le redéposent immédiatement, et ainsi éviter qu'elles ne se détournent vers des consulats concurrents.

Ensuite, les dossiers individuels sont triés en plusieurs catégories : touristes, personnel d'affaires et fonctionnaires publics. Par rapport aux dossiers ADS, ceux des touristes individuels sont « plutôt solides, avec plus d'argent » selon les agent·es. Les causes principales de refus sont la fraude documentaire (fausse lettre d'invitation, fausse attestation d'emploi) et le manque de garanties économiques. Pour faciliter la prise de décision, et limiter les effets de *turn-over* du personnel d'instruction, la cheffe de service donne certaines lignes directrices :

Moi par exemple, je suis rodée. Quand je vois trois visas Schengen dans le passeport, je mets automatiquement un visa de circulation [*entrées multiples*]. Ça c'est le type de cadre que je donne aux nouveaux qui ont besoin d'être rassurés. Et sinon en cas de moindre doute ils viennent me voir. Puis entre eux ils discutent. Et on peut faire des réunions improvisées.⁴

En effet, l'instruction se fonde en grande partie sur des échanges informels, au cas par cas. Lors d'une matinée d'observation que je passe dans le bureau de Cyril D., considéré comme « le doyen » de l'instruction, il est sollicité à plusieurs reprises sur différents dossiers. L'avis des employées de la cellule vérification, qui inscrivent des notes sur chaque dossier que l'instruction leur transmet, est également pris en compte dans la décision finale. De temps à autre, le consul et la cheffe de service effectuent des contrôles des dossiers pour « s'assurer de

¹ Entretien avec Chantal H., cheffe de service des visas, Beijing, 26 octobre 20XX.

² Journal officiel de l'UE (JOUE) no. 224/31 du 15 juillet 2014, mettant à jour des montants de référence requis pour le franchissement des frontières extérieures, tels que visés à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

³ Entretien avec Bernard S., op. cit.

⁴ Entretien avec Chantal H., op. cit.

l'équilibre de l'ensemble du service et ne pas [s]e retrouver avec un agent qui fait 80% de délivrance et l'autre qui va faire 60% de refus »¹.

Une autre catégorie de dossiers individuels sont les voyages pour affaires. Les services économiques de l'Ambassade de France ont des partenariats avec des grands groupes présents en Chine, comme Airbus, Michelin, etc. ou encore avec la Chambre de commerce et d'industrie franco-chinoise : c'est un outil classique de diplomatie économique. Ces partenariats permettent aux salarié·es de déposer des dossiers simplifiés pour des voyages strictement professionnels. Les agent·es appliquent des décisions plutôt généreuses, comme la délivrance en cascade, pour des dossiers réputés comme « très bons et très sérieux » :

Pour la première demande, on va donner un visa entrées multiples, mais 30 jours sur 90 et pas plus. S'il a bien respecté, on lui donnera plus longtemps la fois d'après. Ça arrive qu'on donne des visas de circulation sur 5 ans, mais il faut vraiment des belles garanties.²

Enfin, les passeports « affaires publiques » représentent une dernière catégorie de demandeur·ses individuel·les. Il s'agit de haut·es fonctionnaires et des cadres de grandes entreprises parapubliques. À la demande des autorités chinoises, ces passeports ne peuvent pas être manipulés par le prestataire et les détenteur·rices doivent être dispensé·es de biométrie. Ces dossiers sont directement déposés par un coursier au consulat, avec une demande officielle des autorités chinoises d'émettre le visa pour des réunions, conférences, voyages en délégation officielle etc. Le nombre de dossiers est peu élevé (50 à 60 par jour), cependant leur instruction est chronophage. Comme l'explique Cyril D., « leurs dossiers sont très mal montés, mais difficiles à refuser. Il manque très souvent des pièces, donc on est en permanence en contact avec le MOFA [*administration chinoise responsable des passeports d'affaires publiques*] pour récupérer les compléments »³. On peut en déduire que différents accommodements coexistent selon les profils d'usager·es. Alors que les facilitations accordées dans le cadre des partenariats s'inscrivent dans une approche globale du ministère des Affaires étrangères français (voir chapitre 7, point 7.3.2), la souplesse envers les passeports « affaires publiques » est une spécificité chinoise, qui relève davantage d'un passe-droit exigé par les autorités chinoises, et concédé par le consulat français.

Ainsi, l'évaluation individuelle des dossiers est standardisée, cadrée par des routines collectives, qui font correspondre une certaine catégorie de dossiers avec un type de décision. Seuls 5 à 6% des dossiers sont refusés. De manière générale, l'instruction se caractérise par un évitement du refus : alors que certains dossiers ne remplissent pas les critères d'entrée dans l'espace Schengen, ceux-ci sont approuvés pour des raisons soit diplomatiques (les dossiers « affaires publiques »), soit économiques (les dossiers ADS). Les contraintes pesant

¹ Carnet de terrain, Beijing, op. cit.

² Entretien avec Cyril D., agent visa, consulat français de Beijing, 1^{er} novembre 20XX.

³ Ibid.

sur le pouvoir discrétionnaire des instructeur·rices sont exacerbées par les impératifs de la politique du chiffre.

... au prix des contrôles de sécurité

Le régime de délivrance par défaut est ainsi accentué par les objectifs en termes de délais et de volumes de la politique du chiffre. La politique de délivrance de visa en 48 heures, décrétée par le Ministre Fabius, se traduit localement par une course à l'attractivité entre les consulats Schengen : comme expliqué dans la sous-section 8.1.3, la délivrance se fait en réalité en 24 heures, parfois moins. Pour les acteurs diplomatiques, la compétition pour les délais est vertueuse : plus le traitement est rapide, plus les agences de voyage sont incitées à déposer leurs dossiers au consulat français, et *in fine*, plus de touristes visitent la France. Mais pour les acteurs bureaucratiques, cette compétition se traduit par une augmentation des dossiers et une réduction du temps pour les traiter.

Mon enquête de terrain a lieu dans une période de creux de la demande, juste après la *Golden Week* du mois d'octobre. Le service des visas reçoit en moyenne 800 dossiers par jour. En travaillant avec des effectifs complets, cela représente environ 80 dossiers par jour et par agent. Avec un temps de travail réglementaire de 38,5 heures par semaine, « on compte 4 minutes par dossier » estime Cyril D., « ce qui suffit pour un agent aguerri ». Or, en saison haute, le volume quotidien de dossiers à traiter atteint 1 400 à 1 500 dossiers, ce qui selon Cyril D., entraîne une altération de la qualité du travail d'instruction :

Du 1^{er} mai jusqu'à la *Golden Week* d'octobre [*congé d'une semaine début octobre pour célébrer la Fête nationale de la RPC*], on est sous l'eau. À partir de 100 dossiers par jour [*par personne*], on commence à sentir une dégradation de l'instruction. Et au-delà de 120 dossiers par jour, ce qui est le cas deux-trois mois par an, c'est infernal. Au pic de la demande, ça peut aller jusqu'à 160. Ça veut dire qu'on passe moins d'une minute par dossier. Une minute par dossier, c'est pas suffisant pour faire les contrôles de sécurité.¹

Comme le souligne l'agent, les moyens restent insuffisants pour satisfaire les exigences de volumes et de délais. L'été, alors que le volume à traiter est à son paroxysme, correspond aussi à une période de congés des agent·es, qui ne sont pas systématiquement remplacé·es :

En termes de gestion, c'est impossible. L'été dernier, il n'y avait plus que deux agents au lieu de onze. Du coup on a été obligé de mettre des quotas à 400 dossiers par jour, alors que l'été précédent à la même époque c'était 1200 dossiers par jour. C'est comme ça qu'on perd les demandeurs, qui vont vers des pays qui eux peuvent continuer à délivrer vite.²

Du fait des retards accumulés, le délai de délivrance est passé de un à neuf jours ouvrables, en pleine saison touristique. « Les agences ont immédiatement réagi, déprogrammé une

¹ Entretien avec Cyril D., op. cit.

² Entretien avec Chantal H., Cheffe du service des visas du Consulat Général de France à Beijing, 26 octobre 20XX.

nuitée chez la France pour la remettre chez un autre pays qui délivrera plus vite »¹ déplore Martine N., directrice du bureau chinois Atout France.

En plus du manque d'effectifs, le travail d'instruction est ralenti par un ensemble de défaillances technologiques. En attendant le lancement du système informatique France-Visas, prévu depuis 2017, et la dématérialisation du processus de demande de visa, le système informatique utilisé au quotidien est le Réseau Mondial Visa 2 (RMV2). En régime de délivrance directe, comme c'est le cas pour la Chine, les informations des demandeur·ses saisies dans le RMV2 sont automatiquement « moulinées » avec le *Schengen Information System* (SIS), le *Visa Information System* (VIS) et le fichier des passeports perdus et volés. Les données sont d'abord envoyées à la sous-direction des visas (SDV) à Nantes, puis au ministère de l'Intérieur à Paris, qui transmet ensuite au VIS à Bruxelles, avant de faire le chemin inverse. Lorsque la vérification est transmise, le RMV2 affiche une bille orange. Lorsqu'il y a un échec de transmission, la bille est noire. Or les « épidémies de billes noires », comme les appellent et les redoutent les agent·es visa, sont d'autant plus fréquentes que le RMV2, système qui date de la fin des années 1990, est « agonisant » :

Le RMV foire en permanence. Quand il n'y a pas de problème, ça prend 40 minutes. Mais quand ça bugge, c'est 48 heures, ou des fois carrément une semaine comme cet été. On est dans la lourdeur organisationnelle pure et dure et c'est un frein énorme à l'efficacité.²

L'instruction se trouve donc aux prises entre l'impératif de délivrer rapidement et l'impossibilité d'effectuer les contrôles. Cyril D. le résume ainsi : « C'est la politique du chiffre : quand on doit aller plus vite, on donne plus de visas ». Certain·es admettent « forcer les billes noires » pour prendre une décision positive sur un dossier en attente. En plus de retarder la délivrance, le filtrage informatisé des dossiers est en décalage avec le profilage du risque établi par les agent·es de terrain. En effet, plus une personne a déjà voyagé avec un visa Schengen, plus elle a des antécédents dans les bases de données, et plus le processus informatique est lent et complexe. « Alors que *de facto*, le risque migratoire est moindre pour une personne qui a déjà voyagé plusieurs fois et qui est revenue » affirme Cyril D. À l'inverse, les primo-demandeur·ses, qui n'ont jamais voyagé et qui présentent un « risque migratoire » plus important aux yeux des agent·es, n'ont aucun antécédent et obtiennent plus facilement des billes orange.

En somme, cette section montre comment la politique du chiffre, imposée par le niveau diplomatique, se traduit au niveau bureaucratique par une double injonction à la performance et à la délivrance. Le traitement et l'évaluation des dossiers au sein du consulat

¹ Entretien avec Martine N., Responsable du bureau Atout France Chine, 21 octobre 20XX.

² Entretien avec Cyril D., op. cit.

reposent sur des décisions standardisées et un évitement de refus. Ces logiques de gestion collective priment sur l'approche au cas par cas des dossiers de demandeur·ses : les visas sont parfois délivrés malgré une inadéquation entre le profil de l'utilisateur et les directives du Code Visa. La politique du chiffre façonne ainsi un régime de délivrance par défaut où en cas de doute, de dossier « limite » ou de technologie défaillante, le visa est octroyé, alors que dans un autre contexte, il serait refusé. En d'autres mots, la course à l'attractivité prime sur les contrôles de sécurité. Ce régime de délivrance par défaut entre en dissonance avec la mission bureaucratique des agent·es visa, chez qui l'on voit se développer des discours et pratiques de résistance à la politique du chiffre, analysées dans la section suivante.

8.3 Dissonances et résistances bureaucratiques à la politique du chiffre

Exacerbée par la course à l'attractivité avec les autres destinations Schengen, la politique du chiffre va à l'encontre de la mission initiale des agent·es visa, axée sur la lutte contre l'immigration irrégulière. L'injonction à délivrer plonge les agent·es visa dans un dilemme, entre l'impératif politico-diplomatique de délivrer et l'impératif bureaucratique de contrôler. Soulignant les pressions subies par les agent·es, Cyril D. résume ce dilemme comme suit :

L'Ambassade nous engueule quand on ne délivre pas assez vite et [*le ministère de*] l'Intérieur nous engueule quand il y a trop de demandeurs d'asile.¹

Cette dernière section porte sur ce dilemme et ses effets sur les agent·es. Plus précisément, il s'agit d'analyser les résistances des agent·es visa au régime de délivrance par défaut, tel que mis en évidence dans la section précédente. Dans un premier temps, cette résistance se manifeste par la dénonciation par les agent·es du système ADS d'octroi des visas aux touristes chinois·es (8.3.1). Ensuite, j'identifie une résistance par des pratiques informelles : les agent·es s'ajustent à la politique du chiffre et mobilisent les ressources bureaucratiques à leur disposition (discrétion, savoir pratique mais aussi présence d'un officier liaison dans l'ambassade) pour réinjecter une logique de police dans le travail d'instruction, en opposition à la logique diplomatique (8.3.2).

8.3.1 Dénoncer : la mise en cause par le bas du système ADS

Alors que je l'interroge sur le type de profils refusés par le consulat, Cyril D. me montre un dossier sur une pile de documents, sur l'étagère derrière moi :

Là tu vois par exemple on vient de refuser un visa qu'on appelle visa Château Latour² entre nous. C'est le cas typique de viticulteurs français, qui ont des dollars dans les yeux dès qu'on

¹ Entretien avec Cyril D., op, cit.

² Château Latour est un domaine viticole dans la région de Bordeaux.

leur parle de Chinois et qui les invitent pour faire une dégustation... mais après c'est comme ça qu'ils disparaissent dans la nature.¹

Cet extrait est particulièrement représentatif de la critique formulée par les agent·es à l'encontre de la politique du chiffre : l'objectif d'attractivité repose sur une vision homogénéisante et biaisée des touristes chinois·es comme de riches consommateur·rices. Or cette représentation est en déconnexion avec la réalité des enjeux migratoires. La formule « disparaître dans la nature », employée par Cyril D., renvoie au risque d'*overstay*, lorsqu'un·e étranger·e avec visa prolonge irrégulièrement son séjour sur le territoire national, soit précisément ce que les agent·es visa ont pour responsabilité d'éviter. En d'autres mots, la politique du chiffre est en contradiction avec la mission de débusquer les « faux touristes », constitutive du travail d'instruction des demandes de visa. Le décalage entre l'injonction à délivrer et la constatation sur le terrain d'un « risque migratoire », provoque une dissonance chez les agent·es, en particulier Chantal H. et Cyril D. avec qui j'ai principalement échangé (voir encadré 8.1 ci-dessous). Cette dissonance les conduit à contester le système de délivrance des visas ADS.

Encadré 8.1. Chantal H., « gardienne du temple » et Cyril D., « pragmatique du guichet » : les profils des agent·es visa

Dans ses travaux ethnographiques sur les guichets de l'immigration, Alexis Spire (2008b) dresse une typologie d'agent·es, entre *réfractaires*, *pragmatiques* et *gardien·nes du temple*. Dans cet encadré je reviens plus en détail sur les profils de Chantal H. et Cyril D. et le type d'agent·e qu'il et elle incarnent. Avant de développer leurs caractéristiques respectives, il convient de préciser que les agent·es visa sont un type spécifique de *street-level bureaucrats* : ils·elles travaillent certes sur le terrain, mais pas au guichet en tant que tel. Depuis l'externalisation de l'accueil du public, le travail d'agent ne comprend quasiment plus d'interaction et se concentre essentiellement sur des dossiers papiers, ce qui modifie le rapport aux usager·es. De plus, les titulaires du MAE ont des carrières mobiles : ils·elles se déplacent et exercent l'instruction d'un pays étranger à l'autre, dans des contextes parfois très différents. Ainsi, les conceptions du métier d'agent, les raccourcis cognitifs permettant d'évaluer le bon du mauvais dossier et la culture bureaucratique des visas font l'objet de circulations transnationales, brassées et véhiculées par les agent·es expatrié·es.

Dans la fonction consulaire depuis vingt ans, Chantal H., cheffe de service, est fortement investie dans la lutte contre la fraude et l'immigration irrégulière. À ce titre, elle fait figure de « gardienne du temple », type d'agent·e qui conçoit son métier comme une mission morale de protection des intérêts économiques et sociaux de l'État. Après des études de droit, Chantal H. a passé le concours du ministère des Affaires étrangères, « par idéal de la fonction publique, pour le goût des langues et du voyage, et pour la sécurité de l'emploi ». Elle a tout d'abord été instructrice en Algérie au début des années 2000, poste qu'elle évoque en mentionnant « la fraude à grande échelle ». Elle a ensuite travaillé au service visa du consulat français dans une grande ville indienne. Elle décrit ce poste comme « le bassin de l'industrie indienne, donc grosse pression migratoire », avec des « bonnes filières [*d'immigration irrégulière*] bien organisées, bien

¹ Carnet de terrain, Beijing, 1^{er} novembre 20XX.

implantées ». Son expérience à différents postes a ainsi façonné sa socialisation à la mission bureaucratique de lutte contre la fraude. Le discours de Chantal H. se caractérise en effet par une certaine fermeté envers l'immigration. À plusieurs reprises, elle évoque les « *clandés* » pour désigner les personnes en situation irrégulière. Ses positions sont encore plus stigmatisantes lorsqu'il est question de femmes. D'un côté, elle condamne moralement les femmes chinoises en situation irrégulière en France, se demandant par exemple « à quel point le Français se fait pigeonner par celles qui comme par hasard trouvent l'amour sur internet après s'être fait refuser deux fois l'asile ». De l'autre, elle se montre suspicieuse envers les groupes de jeunes femmes qui demandent un visa Schengen, soupçonnées d'appartenir à des réseaux de prostitution itinérante à travers l'Europe, qu'elle surnomme « les rockstars » car elles se déplacent en bus. On retrouve ici les logiques genrées de pénalisation et de soupçon portant sur les projets de mobilité de femmes (Sizaire et Rupert 2018; D'Aoust 2018). C'est donc sans surprise que Chantal H. est défavorable à la politique d'attractivité, reconnaissant parfois se faire « tordre le bras » pour délivrer des visas, et montrant une certaine loyauté envers la mission initiale de contrôle migratoire du visa Schengen.

Cyril D. se distingue par un tout autre profil, que l'on peut rapprocher du « pragmatique ». Celui-ci ne conçoit pas le travail bureaucratique comme une croisade morale de protection des frontières ou de la fonction, et ni se montre défiant envers les normes de contrôle potentiellement contraires aux droits fondamentaux. Le pragmatique a généralement exercé dans le privé, à l'instar de Cyril D. qui a d'abord travaillé comme informaticien *freelance* puis qui a passé le concours de catégorie C du MAE pour suivre son épouse, fonctionnaire à l'Ambassade. La position de Cyril D. consiste à déplorer l'absence d'efficacité et de modernité de l'administration des visas, en particulier le manque de moyens humains et technologiques pour mener à bien le travail d'instruction. Il critique également ce qu'il considère comme une incohérence entre des directives politiques de délivrance de masse, et les apprentissages pratiques sur le tas permettant de comprendre et détecter les schémas d'immigration irrégulière. Ainsi, sa remise en cause de la politique du chiffre porte principalement non pas sur des arguments moraux, mais sur des arguments logiques. Selon lui, les conditions d'exercice du métier d'instructeur sont incompatibles avec l'épanouissement professionnel et le bien-être au travail. Cyril D. jure que c'est son « premier et dernier poste visa » et qu'il retournera dans le secteur privé dès la prochaine affectation de son épouse. Appartenant depuis trop peu longtemps au corps professionnel des agent-es visa pour choisir une stratégie de *loyalty*, Cyril D. préfère une stratégie d'*exit* (Hirschman 1980).

Tout d'abord, la remise en question de la politique du chiffre porte sur les conditions et les méthodes de travail imposées par la politique du chiffre. Les agent-es évoquent des cadences « infernales », « de l'abattage », et dénoncent une « violence managériale »¹. Pour Cyril D., la délivrance au service de la diplomatie économique est source de souffrance au travail : « l'étalon des 48h, décrété par Fabius, n'a jamais vraiment été remis en question par personne depuis. Or c'est un discours, juste un discours, éloigné de la réalité du travail

¹ Dans cette sous-section, les expressions entre guillemets rapportent les paroles des agent-es consignées dans mon carnet de terrain le temps de l'enquête.

aliénant et abrutissant du travail d'instruction ». La standardisation des décisions pour tenir les objectifs de délivrance fait également l'objet de critiques internes. Lors de sa prise de fonction, deux ans auparavant, Chantal H. réalise que son prédécesseur préconisait des critères d'octroi automatiques pour les ADS : « on ne regardait même pas les dossiers, ça m'a fait hurler, j'ai fait arrêter tout ça. Je suis contre l'industrialisation ». Les méthodes de travail fondées sur la délivrance automatique ont été stoppées. Néanmoins, la pression des délais et des volumes ne permet pas toujours de faire des contrôles approfondis au cas par cas, comme expliqué dans la section précédente. Cette négligence des contrôles entraîne, selon les agent-es, le risque que « les réseaux de filières s'en rendent compte et nous envoient de plus en plus mauvais dossiers ».

La critique de la politique du chiffre passe alors par une remise en question du système ADS, à la fois pour le peu de garanties qu'il apporte en termes de contrôle migratoire, mais également pour l'absence de véritable sanction en cas d'infraction commise par les agences complices des filières clandestines. Chantal H. affirme que « plusieurs pays ne comprennent pas ce qui justifie encore l'existence des ADS aujourd'hui » et qu'il est prévu d'inscrire la question à l'agenda des prochaines réunions de coopération locale Schengen, organisées par la délégation de l'UE. Pour comprendre le système ADS, spécificité chinoise, Chantal H. explique être retourné directement au texte de l'accord, selon elle devenu obsolète :

Je suis retournée chercher les textes. C'est un accord entre la Chine et l'UE qui date de 2004 [*insistance*]. Or en 2004, les passeports ils étaient donnés avec un élastique, les gens devaient les rapporter au ministère de l'Intérieur [*chinois*]. Là maintenant, n'importe qui peut demander un passeport et l'obtenir, et il n'y a plus de contrôle retour. ¹

Cyril D. ajoute qu'en 2004, à l'époque où l'accord a été signé :

[...] c'était beaucoup plus sécurisé, le dossier était en quelque sorte déjà filtré par le gouvernement chinois. Or maintenant ce n'est plus du tout la même population : tout le monde peut avoir un passeport, des gens avec très peu de ressources, sur qui on a très peu de garanties. ²

Ici, les deux agent-es expriment clairement la dissonance en jeu : la politique d'attractivité touristique reposant sur les agences ADS n'a plus de sens dans une réalité où les autorités chinoises n'exercent plus, ou plus assez, leur fonction de premier filtre du risque migratoire (voir sous-section 6.2.1 qui revient en détail sur le contenu de l'accord ADS et les obligations des parties chinoises). La perception d'un accès plus facile au passeport accroît la méfiance des agent-es envers les demandeur-ses ADS. Les facilitations dont ils-elles bénéficient en vertu de l'accord UE-Chine sont considérées comme illégitimes, les agent-es estimant que

¹ Entretien avec Chantal H., op. cit.

² Entretien avec Cyril D., op. cit.

leurs dossiers sont « à 90% pourris ». À leurs yeux, ces demandeur·ses sont « des paysans qui disent vouloir faire du tourisme », soit l'incarnation même du « faux touriste » prétextant un voyage pour masquer son intention réelle d'immigrer.

Le profil des demandeur·ses ADS suscite donc la méfiance des agent·es visa. Cette méfiance porte également sur les agences elles-mêmes, suspectées de malversations et de compromission avec des réseaux clandestins. Lors d'une matinée d'observation, les agent·es du consulat français de Beijing reçoivent une alerte de la préfecture de Paris, à la suite de l'arrestation de ressortissant·es chinois·es en situation d'irrégularité. Leurs visas, Schengen ADS, ont été délivrés par le consulat italien. La cheffe de service, Chantal H., demande alors un fond de dossier à son homologue italien. Ce dernier affirme cependant que les individus sont rentrés en Chine, puisque le consulat a effectué le contrôle passeport. En effet, l'accord ADS laisse la possibilité aux consulats européens de vérifier les passeports de l'ensemble d'un groupe, dans le but de contrôler que tous les membres sont revenus en Chine et que personne n'est resté en Europe. Ici, les agent·es concluent au forfait d'un *tour-leader* peu scrupuleux, qui aurait ramené le passeport de personnes restées en Europe, probablement avec un faux tampon de sortie reproduit par un faussaire.

D'un point de vue légal, l'accord ADS, signé en 2004, est justement censé apporter des garanties contre les malversations des agences. Par exemple, la présentation de tampon de sortie falsifié expose une agence à la perte définitive de son accréditation (dernier échelon de sanction)¹. Or en pratique, un retrait de l'accréditation est très difficile à obtenir. La liste des agences accréditées est gérée au niveau de la délégation de l'UE. Elle comprend environ 100 agences. Chaque semaine, les consulats Schengen transmettent à la délégation la liste des agences à ajouter ou à sanctionner². Les sanctions sont adoptées par une procédure d'arbitrage. Mais d'après le protocole, les États membres en désaccord avec une sanction collective adoptée à l'issue de cette procédure gardent la possibilité discrétionnaire de ne pas imposer la sanction, ou d'imposer une sanction moins sévère. Le retrait complet d'un agrément est dans les faits impraticable.

La contestation des agent·es de la politique de chiffre se cristallise donc sur le système ADS, qui régule plus de la moitié des demandes de visas Schengen à destination de la France. Négocié en 2004, l'accord ADS permettait de faciliter la venue de touristes chinois·es en Europe, en s'assurant un pré-contrôle des dossiers par les agences de voyage, agréées par le gouvernement chinois et les consulats des pays Schengen. Cet accord a permis de développer

¹ Manuel de sanctions des agences ADS, protocole de mise en œuvre de l'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA), version approuvée en 2013, pp.6-7.

² Entretien à la délégation de l'Union européenne en Chine, Beijing, 13 novembre 20XX.

le tourisme de masse chinois en Europe, tout en déléguant une partie du contrôle migratoire aux agences de voyage chinoises. Mais près de quinze ans après son entrée en vigueur, les bureaucrates du consulat de France à Beijing dénoncent un système obsolète, les autorités chinoises n'effectuant plus leur part du contrôle migratoire comme à l'époque de la signature de l'accord. Les agent·es déplorent en outre l'absence de contrôle des agences ADS, soupçonnées d'exploiter les facilitations de visa pour servir de « passeurs » à des candidat·es à l'immigration irrégulière. Il existe ainsi un dilemme entre l'objectif politico-diplomatique de délivrer des visas pour soutenir le tourisme de masse, et la perception d'un « risque migratoire » par les agent·es sur le terrain. Pour gérer ce risque, les agent·es visa réinjectent alors une logique policière dans leurs pratiques quotidiennes.

8.3.2 S'ajuster : le traitement policier des dossiers « douteux »

La résistance à la politique du chiffre est formulée à travers une critique des méthodes de travail, et surtout à travers une remise en question du système de délivrance aux demandeur·ses ADS. Je m'intéresse désormais à cette résistance en *pratiques*. Pour rappel, Evelyn Z. Brodtkin (2011) montre dans ses travaux que les agent·es de terrain produisent des pratiques informelles, à l'aide de leur autonomie bureaucratique et leur discrétion, pour répondre aux injonctions à la productivité. Dans ce dernier point, l'enjeu est de voir comment les agent·es visa utilisent leurs ressources pour s'ajuster à la politique du chiffre, et pas uniquement l'appliquer. Plus spécifiquement, il s'agit de montrer comment cet ajustement est *policé*, au sens de la notion de *policing* qui désigne la mobilisation de techniques et de connaissances de gestion du risque par des acteurs en dehors et en dedans de la police (Bowling, Reiner, et Sheptycki 2019; Jobard et de Maillard 2015; Bigo 1996). Par conséquent, j'analyse comment les pratiques informelles des agent·es, reposant sur la criminalisation et l'investigation des dossiers douteux, répondent d'une forme de *policing*.

La mobilisation de connaissances en gestion du risque

En effet, les agent·es aménagent, au sein des injonctions à la performance et à la délivrance, des pratiques informelles tournées vers la gestion du risque. À Beijing, l'inquiétude des agent·es n'est pas tant qu'un·e usager·e individuel·le demande un visa pour immigrer durablement en France (soit le « risque migratoire »), mais plutôt que des filières utilisent le visa, en particulier le système ADS, pour poursuivre des activités illégales sur le sol français. En effet, Cyril D. explique que la détection des profils douteux porte davantage sur le risque de *détournement* que sur le risque d'établissement :

Ce qu'on regarde, c'est pas tant sur le risque migratoire en tant que tel, que le risque de détournement de l'utilisation du visa. La majorité de nos refus, c'est la case 8 [*de la grille de motifs standards de refus prévus par le Code Visa*] : objet du séjour douteux.¹

Les agent-es s'appuient alors un savoir pratique local pour catégoriser, détecter et neutraliser les profils considérés comme douteux. L'indice d'un risque de détournement peut tout d'abord provenir de la composition, jugée incohérente, d'un dossier. Par exemple, le consulat reçoit, au moment de l'enquête, une demande de visa collective, que les agent-es présentent comme « un groupe d'orphelins tibétains invités en France pour un concours de dessin dans le cadre de la semaine de la culture du panda sino-française ». Cyril D. admet qu'il a d'abord cru à un « canular », mais après des vérifications, il s'est avéré que la semaine en question existait réellement. Le groupe a été refusé car il comprenait 18 personnes, dont 12 adultes « alors que c'est censé être un voyage pour des orphelins ». La demande a donc été considérée comme « bidon » : la présence d'un nombre élevé d'adultes dans un groupe où le voyage est motivé par les mineur-es (compétition sportive, invitation culturelle etc.) est un exemple d'incohérence qui conduit les agent-es à catégoriser la demande comme douteuse, et à la refuser. Ici, je retrouve une logique du soupçon et un usage du refus similaires aux pratiques identifiées au consulat d'Alger et présentées dans le chapitre 7 (sous-section 7.2.2).

Le « coup d'œil » de l'agent-e peut également s'appuyer sur ses connaissances du contexte géographique et sociologique du pays de délivrance. Derrière le bureau de Cyril D. se trouve une grande carte de la Chine. Lors d'une de mes visites au service de visa, il désigne la carte et m'explique le risque de détournement propre à chaque région chinoise :

Il désigne le sud de Shanghai. « Fujian, c'est de là où sont originaires tous les Chinois du XIII^{ème} [*XIII^{ème} arrondissement de Paris, quartier à forte immigration asiatique*], donc une grosse partie de la diaspora : il y a une grosse pression migratoire historique, et pas mal de filières ». Il désigne ensuite la partie nord-est de la Chine, le Dongbei : « Au nord-est, autour de Shenyang, c'est Belleville [*quartier du XIX^{ème} arrondissement de Paris, où l'on trouve une immigration asiatique plus récente, datant des années 1980-1990*]. C'est une région très pauvre, avec de l'immigration économique. Toutes les dames de 50 ans, divorcées, qui partent se prostituer pour envoyer de l'argent à leurs familles, elles viennent de là ». ²

Le savoir géographique local de Cyril D. se fonde sur l'histoire de l'immigration chinoise en France, telle que présentée dans le chapitre 6. Depuis le début du XX^{ème} siècle, celle-ci provient effectivement tout d'abord de la région de Zhejiang et de Fujian. Les flux les plus récents sont originaires de la province du Dongbei, entraînés par la précarité découlant de la désindustrialisation. Le discours de l'agent traduit un lien logique entre provenance géographique des flux migratoires et filières de criminalité organisée, reprenant les mêmes figures de la clandestinité que les pouvoirs publics français dans les années 1990-2000 (voir

¹ Entretien avec Cyril D., op. cit.

² Carnet de terrain, Beijing, 1er novembre 20XX.

chapitre 6, point 6.1.2). Ces connaissances le conduisent à soupçonner davantage les dossiers en provenance de ces régions. Cyril D. poursuit son exposé géographique, en intégrant des savoirs pratiques plus récents, et un nouveau risque de filière, cette fois-ci de travail dissimulé :

Cette fois ci, son index pointe vers la capitale : « autour de Pékin, il y a Jinan, Shandong, des régions industrielles très pauvres. Là on a des ouvriers qui gagnent 250 euros par mois, qui vont tenter de venir pour des courtes périodes et gagner le triple sur des chantiers en France. Tout ce qu'ils risquent, c'est une OQTF [*obligation de quitter le territoire français*] et revenir aux frais de la princesse pour reprendre leur vie là où ils l'avaient laissé. Ils vont respecter la durée de leur visa touristique ou business, mais travailler au noir. Là, il y a un vrai risque de dumping social ». ¹

En d'autres mots, alors que la politique du chiffre, axée sur la figure du touriste-consommateur, gomme la figure de la clandestinité, cette dernière est réinvestie par les agent-es bureaucratiques. Avec l'expérience, ils-elles développent des connaissances empiriques, « sur le tas », qui permettent de faire des liens entre le risque et le type de filières de criminalité organisée, et l'origine géographique des dossiers : immigration irrégulière (Fujian), traite et travail du sexe (Dongbei) et travail non déclaré (autour de Beijing). Le savoir pratique local est donc mobilisé au service d'une vision policière du travail d'instruction. Pour justifier l'importance de cette vision, l'agent pointe « l'aveuglement » et la « méconnaissance sociologique »² des services économiques de l'Ambassade, qui prônent une politique du chiffre négligeant les inégalités sociales et géographiques en Chine, lesquelles nourrissent les filières clandestines.

L'officier de liaison, soutien au policing de la délivrance

Contre la logique economico-diplomatique de la délivrance des visas entretenue par l'Ambassade, les agent-es visa réactivent une logique de l'instruction comme une investigation. Cette réactivation est renforcée et encouragée par la collaboration informelle du service des visas avec l'officier de liaison immigration (OLI) de l'Ambassade de France, Thierry F. Le statut d'OLI est créé par un règlement européen de 2004 : un OLI est un « représentant d'un État membre détaché à l'étranger [...] pour établir et entretenir des contacts avec les autorités en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène »³. La France compte environ 500 OLI, déployés dans plus de 100 pays tiers. Thierry F., officier de police depuis 20 ans, occupe le poste d'OLI à l'Ambassade de Beijing. Il a occupé plusieurs postes à l'étranger, au service de la lutte contre le trafic international de stupéfiants, du renseignement et de la lutte anti-terroriste. Beijing

¹ ibid.

² ibid.

³ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration".

est son premier poste axé sur le contrôle migratoire. Ses missions, au quotidien, sont de deux ordres. La première mission, très opérationnelle, consiste à être présent dans les aéroports internationaux de Beijing et à participer aux contrôles d'identification des passager·es à destination de pays Schengen. Sa deuxième mission repose sur un travail de renseignement : il s'agit d'enquêter, de collecter des informations pour comprendre les tendances d'immigration irrégulière et ultimement, participer à les prévenir.

Dans le cadre de ces investigations, Thierry F. est amené à coopérer à l'extérieur et à l'intérieur de l'Ambassade française. À l'extérieur, il s'appuie sur le réseau des OLI, qui sont cinq en tout à Beijing, en poste aux ambassades d'Allemagne, des Pays-Bas, de Finlande, de Hongrie et du Danemark. À l'intérieur de l'Ambassade, Thierry F. collabore activement avec le service des visas. Ici, les relations interpersonnelles sont d'autant plus cruciales qu'aucun cadre légal ne les oblige à coopérer. Thierry F. s'entend particulièrement bien avec la cheffe du service : il la tutoie, passe plusieurs fois par semaine au service des visas, échange informellement avec elle ainsi qu'avec les autres agent·es. « Sans relation, pas d'information » souligne-t-il. À son arrivée, Thierry F. a fait la demande à la cheffe du service et aux agent·es de lui « signaler les trucs bizarres, les trucs atypiques »¹. En échange, il fournit une assistance technique, par exemple sur la vérification des documents potentiellement falsifiés avec des outils type lampe à UV, et surtout une assistance policière. Cette assistance policière consiste à proposer un support opérationnel pour détecter les tendances de fraude derrière les profils douteux, en mettant à disposition son expérience et ses réseaux de lutte contre la criminalité transnationale organisée. Thierry F. devient ainsi un allié circonstancié des agent·es visa critiques de la politique du chiffre et il contribue à recadrer l'activité de délivrance comme un travail de prévention de la délinquance. Son rôle à l'Ambassade confirme les travaux menés sur ces acteurs transnationaux, qui participent à façonner un ordre policé global reposant sur le nexus sécurité-mobilité (Casella Colombeau et Clochard 2012).

Les cibles principales de ce travail d'enquête sont les dossiers ADS. Je développe ici un exemple de catégorisation et d'investigation, qui témoigne de la mise en œuvre d'une logique de police contre la politique du chiffre. Lors d'une mes rencontres avec Chantal H., cette dernière m'explique avoir « repéré » un groupe ADS « louche », avec des « jeunes filles » qui présentent des « dossiers trop parfaits »², c'est-à-dire avec ressources stables, mais qui voyagent seules avec un *tour-leader*. Chantal H. suspecte alors une filière de prostitution

¹ Entretien avec Thierry F., Officier de liaison immigration en poste à l'Ambassade de France, Beijing, 22 novembre 20XX.

² Carnet de terrain, Beijing, 26 octobre 20XX.

itinérante (voir encadré 8.1). Il s'agit en effet, selon Thierry F., d'un « schéma de délinquance relativement récent » :

Dans le cas chinois, on a constaté que ce sont souvent des personnes en règle, avec un salaire et un emploi décent, qui vont faire de la prostitution qu'on appelle itinérante, la plupart du temps avec des clients chinois en Europe, sous couvert de voyage touristique. Elles voyagent avec des visas Schengen, en France, en Allemagne, en Italie, où elles bénéficient du soutien, de la complicité d'entreprises, par exemple une compagnie de transport française, ou de location d'appartement, qui sécurisent leurs conditions de prostitution.¹

La cheffe de service signale le dossier à Thierry F. et conjointement, il et elle décident de faire venir deux membres du groupe pour un entretien. L'article 21.8 du Code Visa, consacré à l'évaluation des risques des demandes, prévoit en effet la possibilité de convoquer un·e demandeur·se « lorsque cela se justifie »². Deux femmes se sont présentées. Thierry F., qui les a interrogées en se faisant passer pour un agent visa, m'explique qu'« elles avaient préparé leur légende mais [qu']au bout de deux trois questions, ça ne tenait plus la route »³. Pour poursuivre le travail d'investigation, les visas Schengen ont été délivrés, et les identités des membres du groupe transmises aux services de la police française, qui les a surveillées sur place.

Un matin, alors que je m'apprête à commencer l'entrevue avec Thierry F. à la cafétéria de l'Ambassade, nous croisons Chantal H. qui nous salue. Elle se penche vers Thierry F. et lui glisse en aparté : « Les nanas⁴ de l'autre jour : c'était bien une histoire de sacs à mains »⁵. En effet, la surveillance du groupe par la police française sur place a permis d'établir que le groupe se livrait bien à des activités illicites, non pas de traite... mais de trafic de maroquinerie de luxe. Les femmes du groupe achetaient des articles de haute couture, détaxés en aéroport, destinés à être revendus le double de leur prix d'achat par des circuits informels en Chine. Le prix de revente reste inférieur au prix d'achat du même article en Chine, où les produits de luxe sont fortement taxés par le gouvernement. L'infraction en question relève donc d'une forme de fraude fiscale et s'inscrit dans le système de *daigou*, qui consiste à acheter de la marchandise de luxe à l'étranger et la revendre sur le territoire chinois (voir encadré 8.2). Dans la zone grise entre l'économie licite et illicite, la pratique du *daigou* fait l'objet de contrôles de plus en plus stricts de la part du gouvernement chinois, pour qui ce système entraîne un manque à gagner fiscal, ainsi que par les autorités étrangères, qui dénoncent une forme de contrebande⁶. En faisant remonter des soupçons à l'officier de

¹ Entretien avec Thierry F., officier de liaison immigration, 22 novembre 20XX.

² Article 21.8 du règlement (CE) no. 810/2009.

³ Entretien avec Thierry F., op. cit.

⁴ Argot qui désigne des jeunes femmes.

⁵ Carnet de terrain, Beijing, 22 novembre 20XX.

⁶ <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-australia-china-retail-idUSKBN1780I3> consulté le 16 novembre 2021.

liaison puis à la police française, le service des visas de Beijing participe ainsi à la coopération policière internationale de lutte contre ce trafic.

Encadré 8.2. Le système de *Daigou*, une pratique transnationale aux confins de la légalité

Sorte de *personal shoppers* transnationaux, les *daigou* sont des intermédiaires qui achètent des produits de luxe à l'étranger sur commande de client·es depuis la Chine. Par le jeu des détaxes, les articles rentrent sur le marché chinois à des prix cassés. En plus de contourner les droits de douane, l'activité de *daigou* peut reposer sur des trafics informels, notamment avec les agences ADS. La sociologue Simeng Wang relate un exemple de cette coopération, tiré de sa thèse sur les migrant·es chinois·es à Paris. Les *daigou* installé·es durablement en France ont pour usage d'« emprunter » les passeports de touristes chinois·es des groupes ADS, par exemple lors d'un arrêt prolongé dans un grand magasin comme *Le Printemps* ou *Les Galeries Lafayette*, afin d'enregistrer l'achat de produits de luxe qui bénéficieront ensuite de la déduction de la TVA en aéroport (celle-ci est réservée aux touristes internationaux·ales qui séjournent moins de six mois en France). L'emprunt d'un passeport coûte environ trente euros au *daigou*, dont vingt euros vont au touriste qui prête son passeport et devra ramener l'article en Chine. Les dix euros restants vont au *tour-leader* (Wang 2017b). En prospérant sur l'augmentation du nombre de touristes chinois·es à l'étranger, les *daigou* s'apparentent à une industrie migratoire pseudo-légale. Leur activité est requalifiée en filière par les agent·es visa, qui voient là un schéma de délinquance facilité par la politique du chiffre.

En somme, cette section met en évidence les dilemmes de la délivrance. Les agent·es visa sont aux prises entre l'injonction diplomatique de délivrer et l'impératif bureaucratique de contrôler. Malgré la pression managériale qui pèse sur le travail de guichet, les agent·es visa agissent comme des acteurs dotés d'autonomie bureaucratique. Leur autonomie leur confère suffisamment de ressources pour dénoncer la politique du chiffre, en dissonance avec la fonction du visa, et pour aménager des pratiques de *policing*, revenant aux fondamentaux de leur mission de lutte contre la fraude. Ainsi, cette résistance de la bureaucratie cristallise l'opposition entre une vision policière, axée sur le contrôle et la connaissance du terrain et propre à la logique « Intérieur », et une vision diplomatique, propre aux « Affaires étrangères » qui conçoit le tourisme chinois comme une manne financière, sans prendre en compte le risque d'immigration ou d'activité irrégulière.

Conclusion du chapitre 8

Ce chapitre, consacré à la mise en œuvre locale de la politique de visa Schengen par les acteurs consulaires en Chine, avait pour objectif d'élucider le paradoxe suivant : comment une politique d'attractivité est-elle appliquée au quotidien par des acteurs du contrôle des frontières extérieures ? Le travail de terrain menée au niveau *street-level* de la délivrance des

visas dans la circonscription de Beijing permet de faire ressortir trois principaux éléments de réponse à cette question et de contribution aux études sur le niveau de mise en œuvre des instruments d'action publique.

Premièrement, l'analyse du travail bureaucratique au sein du service des visas permet une contribution aux travaux sur les *street-level organizations*. Le traitement des dossiers est structuré par une injonction à la performance et des pratiques d'instruction fortement standardisées. Ces logiques de rationalisation sont poussées au maximum des capacités du consulat pour demeurer attractif malgré la concurrence et pour tenir les objectifs de performance. Alors que la littérature sur la managérialisation des bureaux de l'immigration tend à montrer qu'elle se traduit par une augmentation des décisions de refus (Miaz 2019), le service des visas de Beijing constitue un cas inédit de logique inverse, où le traitement de masse va de pair avec un octroi de masse. Il s'agit là de la principale distinction d'avec le cas du service des visas d'Alger.

Ensuite, en montrant à la fois les logiques organisationnelles qui façonnent la délivrance et les capacités de manœuvre des agent·es, ce chapitre se situe dans la lignée des travaux sur le guichet, en particulier les guichets de l'immigration. Les agent·es visa résistent à la conversion vers le modèle de nouvelle gestion publique, ainsi qu'à la conversion vers le régime de délivrance par défaut. La politique du chiffre est contestée par les agent·es visa, qui déplorent à la fois les méthodes de travail et son incompatibilité avec la réalité du « risque migratoire » : c'est là le principal dilemme des acteurs de la mise en œuvre. Pour surmonter ce dilemme, ils·elles mobilisent leur autonomie bureaucratique afin de réactiver une logique de police et du soupçon, en phase avec leur mission professionnelle de lutte contre la fraude.

Enfin, et il s'agit sans doute du résultat le plus fort de ce chapitre, la délivrance locale des visas Schengen en Chine se caractérise par des dynamiques de *street-level diplomacy* inédites et même inattendues pour un instrument de contrôle migratoire. En effet, les demandeur·ses de visa sont un marché, dont les consulats se disputent des parts. Dans cette concurrence, ils sont épaulés par les prestataires à qui ils ont délégué l'accueil du public. Dans ce chapitre, j'ai identifié des tandems nationaux consulat-prestataires, parfois appuyés par les agences nationales de promotion de tourisme, dont les pratiques oscillent entre le visa *marketing* (optimisation des règles pour en faire un argument de vente) et le visa *dumping* (contournement des règles pour se montrer plus compétitif). De plus, les agences touristiques chinoises ADS jouent un rôle clé puisqu'elles sont en mesure d'orienter les demandeur·ses de visa vers un consulat plutôt qu'un autre. Ce résultat vient rappeler l'une des propositions théoriques majeures de l'instrumentation, à savoir qu'au gré de sa trajectoire et de ses redéfinitions par les acteurs, un instrument développe des buts indépendants de sa fonction de régulation initiale. Le cas du visa Schengen en Chine, d'instrument de contrôle des

frontières à instrument d'attractivité touristique et de mise en compétition des États membres, par ailleurs co-régulateurs de ce même instrument, représente ainsi un exemple éloquent du développement de fonctions imprévues d'un instrument.

Bilan de la quatrième partie

L'enquête de terrain comparative menée auprès de deux des plus importants postes visas de la France à l'étranger permet de souligner des similitudes et des différences entre la délivrance des visas Schengen en Algérie d'une part, et en Chine d'autre part.

D'une part, l'administration délocalisée des visas se caractérise par une circulation transnationale des normes et de la culture organisationnelles, et surtout des agent·es qui naviguent d'un poste à l'autre. À Beijing comme à Alger, où entre 1 000 et 2 000 demandes par jour sont traitées, on retrouve une rationalisation du travail bureaucratique semblable. Celle-ci repose sur une division du traitement des dossiers par espaces, étapes et par agent·es, avec une hiérarchisation entre titulaires du ministère des Affaires étrangères et contractuel·les, en particulier ceux·celles qui n'ont pas la nationalité française, écarté·es du pouvoir décisionnel. Dans les deux postes, la culture organisationnelle est en outre bouleversée par les transformations managériales des services publics, avec la rationalisation et la standardisation des procédures, l'externalisation de l'accueil à des prestataires et, en cours, la dématérialisation progressive de la délivrance de visas, amorcée par le lancement du portail France-Visas.

En dépit de cette apparente « modernisation », le travail d'instruction au quotidien repose sur des organisations par contraste très artisanales (à l'image du classement des bannettes à Alger ou de la répartition des dossiers par agent à la main à Beijing), et sur la valorisation des savoirs pratiques locaux, comme le « *feeling* », afin de compenser des moyens techniques défailants (le RMV2) ou des effectifs insuffisants. Surtout, on retrouve une circulation des « bonnes » pratiques (par exemple, l'octroi de visas de circulation à partir d'une deuxième demande) mais aussi des catégories morales de bon·nes et mauvais·es demandeur·ses : les personnes qui présentent de faibles revenus, des vrais faux documents, voire parfois des dossiers « trop parfaits », sont profilées comme douteuses et risquent le refus. Les agent·es visa, qui véhiculent ces normes au fil de leurs affectations, sont socialisé·es à la mission de lutte contre la fraude et conçoivent leur fonction comme appartenant à une chaîne de protection de l'ordre public, économique et social national. Dans les deux postes, le travail d'instruction des dossiers à la chaîne, les vérifications dans des délais de plus en plus réduits et les objectifs chiffrés rendent le quotidien aliénant, à l'image de la métaphore de l'usine, souvent mobilisée par les acteurs au cours de l'enquête. Cependant, l'impératif de productivité qui pèsent sur les services des visas a des effets opposés d'un cas à l'autre : à Alger, plus les contrôles doivent aller vite, plus ils conduisent à des décisions de refus, alors qu'à Beijing, la réduction des délais entraîne à l'inverse une augmentation de l'octroi, pour satisfaire la politique du chiffre.

D'autre part, malgré ces points communs dans la conception et l'organisation du travail bureaucratique, les acteurs consulaires d'Alger et de Beijing ne font pas face aux mêmes dilemmes. La délivrance des visas en Algérie se caractérise par une tension entre restriction et représentation : la mise en œuvre de pratiques répressives doit tenir compte de la relation diplomatique. Par conséquent, les autorités consulaires aménagent la mise en place de passe-droits, pour diminuer la contestabilité de leurs pratiques de verrouillage. En Chine, le dilemme principal se situe entre l'objectif d'attractivité touristique, mis à l'agenda par le ministère des Affaires étrangères, et la mission bureaucratique des agent·es tournée vers le contrôle. En plus d'entraîner une dissonance chez les agent·es, la course à l'attractivité affecte les relations entre pays Schengen, qui se retrouvent en concurrence les uns contre les autres. La compétition pour attirer les touristes chinois·es exacerbe le visa *marketing*, qui se mue en visa *dumping* : les consulats contournent les règles de délivrance dans le but de faciliter la délivrance de visas, et *in fine*, stimuler leur économie touristique nationale. Les relations entre partenaires Schengen se déclinent de manière très différente en Algérie : les autres États membres sont plutôt dans une optique de partage de fardeau migratoire avec le consulat français, en contrôlant le visa *shopping*, c'est-à-dire le risque qu'un·e usager·e sollicite un visa auprès de leur consulat alors qu'il·elle cherche à se rendre en France. L'analyse ethnographique de la mise en œuvre met donc en évidence des dynamiques contrastées de *street-level diplomacy*.

Enfin, cette partie apporte une réponse clé à la question de recherche initiale, qui interroge le visa comme vecteur d'un accès différencié à la mobilité selon la nationalité. L'enquête de terrain comparative menée auprès des acteurs de la délivrance rend compte des discours et pratiques de recatégorisations locales de désirables et d'indésirables au sein d'un même groupe national. Ainsi, les passe-droits en Algérie montrent que les « notables » sont considérés comme des voyageur·ses légitimes tandis qu'en Chine, les agent·es accordent les visas avec réserve aux touristes ADS, considéré·es comme trop pauvres pour voyager et soupçonné·es de détourner le visa. Ce résultat complexifie ainsi la distribution inégalitaire de la mobilité par les régimes de visas, qui se joue à plusieurs échelons : (1) entre pays exemptés et ceux obligés ; (2) entre pays de la liste négative ciblés par des logiques différentes, et (3) entre ressortissant·es d'une même nationalité. Dans la prochaine et dernière partie de la thèse, il s'agit désormais de situer du côté de ces usager·es afin de comprendre ce qu'ils et elles font des pratiques de délivrance qui les visent.

PARTIE V. LE NIVEAU DU PUBLIC : NÉGOCIER, SE CONFORMER, RÉSISTER À L'INSTRUMENT

Introduction de la cinquième partie

Dans cette ultime partie, j'analyse le niveau du public, en me situant du côté de ces usager·es de la politique de visa Schengen. Comment les demandeur·ses de visa s'approprient-ils ou elles cet instrument ? Quels rapports entretiennent-ils·elles au régime de mobilité ? Jusqu'ici, certaines de leurs pratiques et tactiques ont été abordées, mais seulement au prisme du guichet. C'est le cas par exemple de la fraude documentaire, commune aux deux cas, mais analysée uniquement à travers le point de vue des agent·es visa. Ici, l'analyse se déplace des institutions vers les administré·es, pour comprendre comment le régime de visa Schengen est également modelé par les individus qu'il cible, et pas uniquement par les acteurs qui conçoivent cet instrument d'action publique, le délivrent ou encore le refusent. Cette focale revient à se poser les questions suivantes : en Algérie, comment les demandeur·ses de visa s'accommodent ou à l'inverse contestent la politique du robinet du visa ? En Chine, quelles sont les conséquences de la politique du chiffre sur les usager·es, qui sont considéré·es comme un marché ? Quelles similitudes peuvent-elles être identifiées entre les pratiques et les représentations des publics algériens d'une part, et des publics chinois d'autre part ?

Pour étudier les pratiques d'appropriation et de contestation du visa, j'ai souligné dans le chapitre théorique (sous-section 2.1.2, quatrième point « *Le niveau du public* ») la nécessité de faire dialoguer les trois écoles suivantes : la sociologie des publics (Revillard 2018; Gourgues et Mazeaud 2019), l'approche d'*autonomy of migration* (De Genova 2017; Scheel 2018; 2019) et la littérature sur les discours et pratiques infrapolitiques (Scott 1990). Ces courants se rejoignent sur la prise en compte de l'agentivité des individus ciblés voire dominés par des politiques, notamment migratoires. La sociologie sur les publics ne suffit en effet pas à déchiffrer pleinement le rapport des usager·es à l'instrument du visa, dans la mesure où en tant que non-citoyen·nes, ils·elles ne sont pas lié·es au visa par un rapport de droit, mais d'obligation. Ce besoin d'ouvrir l'analyse du visa à d'autres littératures que la sociologie de l'action publique fait ressortir une des principales contributions théoriques de cette thèse, à savoir que l'instrumentation dépasse le seul cadre des politiques publiques et s'inscrit dans l'analyse de dynamiques transnationales. Dans cette partie, je m'appuie sur le concept de capital spatial (Levy et Lussault 2013; Taunay 2013; L'Hostis 2020a) pour montrer quelles dispositions individuelles et quelles ressources les demandeur·ses de visa mobilisent dans la

mise en œuvre de stratégies d'appropriation de l'instrument. À l'aide des littératures mentionnées ci-dessus, je cherche à mettre en évidence que les candidat·es à la mobilité sont à même d'exercer un pouvoir discrétionnaire. Autrement dit, le public investit les marges de manœuvre à sa disposition afin de refaçonner l'instrument du visa et redéfinir la distribution de la mobilité. À ce titre, le concept de capital spatial se montre d'autant plus utile qu'il permet de dévoiler les inégalités de capacités à s'approprier le visa et *in fine*, les inégalités d'accès à la mobilité, questionnement au cœur de cette thèse.

En guise de matériel empirique, cette partie s'appuie sur des données de première main majoritairement issues d'entretiens semi-dirigés avec des usager·es, et dans une moindre mesure d'entretiens et d'observations menées auprès d'intermédiaires des industries locales des visas. Ici, il importe de souligner l'asymétrie des sources entre les deux cas. En Algérie, il a été possible de réaliser des entretiens semi-dirigés avec un total de 12 demandeur·ses, et de collecter des données sur des expériences individuelles de demandes de visa Schengen au cours de conversations informelles consignées dans mon carnet de terrain. J'ai de plus effectué plusieurs demi-journées d'observations des lieux dits du « marché parallèle » des visas, dont une agence de voyage et trois cybercafés. Ce matériel a également été complété par des observations netnographiques sur différentes pages publiques du réseau social Facebook ou sites de petites annonces, où sont proposés divers conseils et services en matière de visa. Je présente les analyses tirées de ces sources dans le chapitre 9 consacré au cas algérien et intitulé « *S'approprier le visa en Algérie : discours et marchés cachés, les arts de la résistance* ».

Par comparaison, les données collectées en Chine et analysées dans le chapitre 10 « *Une mobilité dépolitisée ? Réception et appropriation du visa Schengen par le public chinois* » sont beaucoup plus limitées. En effet, il n'a été possible de réaliser que quatre entretiens avec des demandeur·ses de visa. Plusieurs facteurs expliquent ce déséquilibre. Le principal obstacle est la barrière linguistique, ne parlant moi-même aucune langue chinoise. La seule langue d'échange possible était l'anglais, dont la maîtrise reste peu répandue en Chine : d'après une étude de 2012, entre 6 et 18% seulement des habitant·es de Beijing se déclarent aptes à mener une conversation en anglais (Wei et Su 2012). Pendant l'enquête de terrain, les ressources limitées en temps et en argent n'ont pas permis de recourir à un·e interprète. Par contraste, mon intégration dans plusieurs cercles sociaux et amicaux à Alger, ainsi que l'usage courant de la langue française, ont favorisé la prise de contact initiale avec des individus ayant déjà demandé des visas, puis l'effet boule-de-neige propre aux campagnes d'entretiens pour rencontrer d'autres répondant·es potentiel·les. Malgré un accès modeste aux publics et intermédiaires dans le cas chinois, il m'a paru important de présenter et discuter ces données dans le chapitre 10. Ce choix permet de respecter la structure logique de la thèse, mais aussi

de refléter des difficultés propres à l'empirique des enquêtes qualitatives, qui plus est comparatives (Boas 2012). À la différence des chapitres précédents, qui reposent sur des démonstrations empiriques, le dixième et dernier chapitre de la thèse relève davantage de l'ouverture. Tout en analysant les données disponibles, il élabore des réflexions sur les effets de la marchandisation de la politique de visa sur les individus. Ce dernier chapitre ouvre ainsi des pistes de recherches futures, préfigurant la conclusion de la thèse.

Chapitre 9. S'appropriier le visa en Algérie : discours et marchés cachés, les arts de la résistance¹

Lors de mon arrivée à Alger, les premières conversations avec des habitant·es, le plus souvent autour de repas, m'ont fortement marquée : dès l'évocation de la raison de ma venue en Algérie, les discussions s'enflammaient de part et d'autre de la table. Chacun·e y allait alors de son anecdote, de la dernière rumeur du moment ou de sa lassitude face aux sempiternelles histoires de refus. « Le visa, c'est soit le mot tabou, soit le mot magique »² a résumé un soir l'une de mes convives. Par la suite, tout échange informel sur cet enjeu pendant la période de terrain était chargé politiquement ou émotionnellement, faisant du visa Schengen un objet à la fois de convoitise et de frustration³.

Or, même lorsqu'il ou elle « mange, bavarde, papote, plaisante, regarde ou écoute », un ou une chercheuse sur le terrain s'imprègne de son objet d'études et s'en fait une idée (Olivier de Sardan 1995). Suscité par ces conversations privées, mon intérêt pour les expériences des demandeur·ses de visa est devenu un sous-questionnement de recherche : que disent-elles du régime de visa Schengen ? Le poids symbolique du visa et la variété de réactions chez les usager·es à son égard constituent ainsi le point de départ de ce chapitre. L'objectif est d'analyser la réception de la politique des visas, c'est-à-dire les effets qu'elle produit sur eux·elles (Revillard 2018). Plus précisément, il s'agit de questionner comment le public de demandeur·ses s'approprie la politique de verrouillage du robinet des visas, mise en œuvre par les consulats pour restreindre l'accès à l'espace Schengen. Les différentes approches sur le public, exposées dans le chapitre théorique, permettent d'affirmer que la politique du robinet n'est pas uniquement répressive, mais qu'elle ouvre aussi des espaces de subversion, tactique ou discursive, que les usager·es peuvent ou non investir. À partir des expériences individuelles des usager·es, l'enjeu est de montrer que les demandeur·ses de visa

¹ Le titre de ce chapitre est volontairement inspiré de l'ouvrage de référence de l'anthropologue James C. Scott, paru en 1990, *Domination and the Arts of Resistance : Hidden Transcripts*, qui documente les discours et pratiques cachées de résistance des sujets subalternes à l'ordre dominant.

² Carnet de terrain, Alger, 9 octobre 20XX.

³ Ce sentiment d'hypersensibilité de la question du visa en Algérie est également documenté par un rapport de l'association La Cimade, consacré aux refus de visas dans le réseau consulaire français, notamment en Algérie : « Nous avons rencontré toutes sortes de gens : des associatifs, des militants des droits de l'Homme, des commerçants, des chauffeurs de taxi, des professeurs d'université, des médecins... Et toujours, à un moment de la conversation, ils parlaient de visas, levant les yeux au ciel d'un air las ou avec un grand rire teinté d'ironie. Souvent, le ton montait et la colère éclatait, l'incompréhension, les reproches. Les anecdotes suivaient... ». (La Cimade 2010, 118). Le même constat ressort à plusieurs reprises au sein de rapports parlementaires du corpus documentaire (voir par exemple les rapport n° 1441 (1998, pp. 25-27) et n° 1501 (2013, p.54) de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale).

ne font pas simplement *avec* la politique mise en œuvre, mais qu'ils-elles la commentent, la contestent ou la contournent.

Pour documenter l'appropriation, et les éventuelles résistances, des demandeur·ses à une politique qui limite leur libre circulation, trois ensembles de pratiques sont étudiés. Tout d'abord, je questionne les usages du droit (9.1). Les demandeur·ses de visa s'appuient sur leur capital spatial pour aménager des pratiques permettant de mener à bien leurs projets de mobilité, en dépit des obstacles procéduraux érigés par les consulats. La deuxième section du chapitre porte sur le marché parallèle des visas (9.2). Le contexte local algérien se caractérise par un foisonnement de facilitateurs, formels et informels, qui proposent contre rémunération des services de contournement aux demandeur·ses de visa. Le marché parallèle est alors une stratégie à la disposition des usager·es, en particulier les moins bien doté·es en capital spatial. La dernière section s'intéresse aux discours des usager·es, et plus précisément aux émotions et représentations suscitées par l'instrument du visa Schengen (9.3). L'enjeu est de saisir les rapports ordinaires et politiques qu'ils-elles entretiennent au régime de mobilité.

9.1 Les arrangements pseudo-légaux avec le visa

Cette première section porte sur les pratiques d'appropriation des contraintes légales de la délivrance des visas par les usager·es. L'enjeu est de voir comment la mise en œuvre de la politique de visa par les consulats, articulée aux dispositions personnelles des demandeur·ses, confèrent au public la possibilité de manœuvrer à l'intérieur d'un régime de délivrance pourtant restrictif. Pour prendre en compte les ressources individuelles des demandeur·ses et comprendre comment ils-elles les mobilisent pour contourner les règles en matière de visa, j'utilise le concept de capital spatial, c'est-à-dire l'accumulation de connaissances et de savoirs-faires par un acteur pour s'approprier les conditions de sa mobilité, par exemple les compétences liées aux démarches administratives de demande de visa. Ainsi, je cherche à montrer dans cette section que les usager·es ont un pouvoir discrétionnaire et sont à même de se saisir des contraintes légales du visa Schengen pour les tourner à leur avantage. Pour mettre en évidence ce pouvoir discrétionnaire, je discute trois pratiques d'appropriation du régime de visa : le visa *shopping* (9.1.1), le « piston » (9.1.2) et enfin le recours administratif (9.1.3).

9.1.1 Le visa *shopping* : jouer sur les écarts entre guichets pour mieux circuler

Le terme de visa *shopping* désigne la pratique selon laquelle les usager·es choisissent le consulat où déposer leur demande de visa en fonction des facilités d'obtention (réelles ou perçues) plutôt qu'en fonction de leur destination géographique. Qualifiée par les autorités

européennes de « pratique indésirable »¹, le visa *shopping* ne figure pas dans le Code Visa mais peut malgré cela motiver un refus de visa (voir sous-section 7.2.2). La pratique du visa *shopping* est donc réprimandée par les consulats en Algérie. Or, la possibilité même d'un visa *shopping* est liée au paradoxe initial du régime de visa Schengen, à savoir un document uniforme donnant accès à la totalité de l'espace Schengen, mais délivré par des consulats nationaux selon des règles parfois peu harmonisées. Stephan Scheel (2019) considère le visa *shopping* comme une pratique d'appropriation du régime de visa Schengen par les demandeur·ses. En effet, lorsqu'elle est indétectable, cette pratique permet de contourner les obstacles du guichet et d'accéder à l'espace Schengen en (presque) toute légalité. À partir des exemples de deux usager·es, Khadija H. et Samy M., cette sous-section souligne que la pratique de visa *shopping* est façonnée à la fois par les écarts de procédures entre consulats et par le capital spatial des demandeur·ses. En recourant au visa *shopping*, ils-elles jouent sur les règles de destination et de délivrance pour concrétiser leur projets de mobilité.

Khadija H. 29 ans, mariée, fille d'universitaires, est cadre dans l'industrie pharmaceutique. Elle a voyagé à l'étranger à de nombreuses reprises et n'a jamais eu de refus de visa. Elle raconte avoir « dû tricher un peu, une fois, pour aller en France »², en demandant un visa Schengen au consulat d'Italie :

J'avais besoin d'un visa valide, mais je m'y suis pris un peu trop tard pour le renouveler, genre deux mois avant l'expiration. J'ai cherché un rendez-vous visa pour la France, mais le site de TLS [*le prestataire*] me disait que le premier rendez-vous était disponible trois mois après l'expiration de visa. Or, j'avais vraiment besoin de partir en France à ce moment-là. J'ai pensé à l'Italie car elle est aussi avec TLS. J'étais sur le site, j'ai regardé au hasard pour l'Italie. Y avait un rendez-vous dispo quinze jours après, je me suis dit « *why not*, allez, je le bloque ». J'avais tout ce qu'il faut comme documents, il me fallait juste une réservation d'hôtel en Italie. J'en ai fait une *fake* [fausse], avec annulation gratuite. C'est très facile, c'est un plan B que tout le monde utilise. J'ai déposé le dossier et quinze jours après j'avais le visa.³

Ici, Khadija H. passe par un autre consulat proposant des créneaux plus rapidement, pour contourner l'effet d'engorgement du consulat français. Pour crédibiliser son dossier auprès du consulat italien, elle fabrique un séjour touristique, « *plan B* » selon elle largement répandu parmi les demandeur·ses de visa en Algérie (« *tout le monde* »). Pour renforcer cette crédibilité, Khadija H. a en outre adapté son itinéraire de vol, comme elle l'explique ci-dessous :

Mais j'ai eu peur de prendre mon visa Schengen délivré par l'Italie et de partir directement en France. Donc j'ai transité par l'Italie, en prévoyant de rester 24 heures et d'aller en France ensuite, pour avoir le tampon, pour que ma 1^{ère} entrée soit via l'Italie. [...] Mais arrivée en Italie, la douane a failli poser un problème. L'agent voit que j'ai un visa délivré par l'Italie, moi j'arrive pour sortir de l'aéroport. Il me dit « Mais vous avez un vol dans 24 heures ».

¹ Assemblée nationale, 2006, Rapport no. 3363 sur le projet de loi de finances pour 2007 (n°3341), Annexe no. 1 "Action extérieure de l'État", par M. Jérôme Chartier au nom de la Commission des finances, p.82.

² Entretien avec Khadija H., cadre dans l'industrie pharmaceutique, Alger, 20 octobre 20XX.

³ Ibid.

Oui, je sais. « Vous repartez, pourquoi vous ne restez pas à l'intérieur de l'aéroport ? ». Il essayait de comprendre, mais qu'est-ce que tu vas faire, pourquoi tu sors, comment ça se fait... je lui disais que je devais sortir, bien sûr je ne lui ai pas dit que je devais sortir pour avoir le tampon de la douane italienne. Après quinze minutes il ne trouvait plus rien à dire, il a cacheté mon passeport très violemment et me l'a rendu. Je ne comprenais pas pourquoi il me posait autant de questions. J'avais le droit d'être là, j'avais le droit de sortir, et je n'allais pas rester en Italie ! C'est un visa Schengen donc techniquement on le demande via n'importe quel pays, on nous le délivre et on a le droit de partir partout. C'est l'évidence même.¹

La deuxième expérience de visa *shopping* est partagée par Samy M., informaticien d'une trentaine d'années, célibataire, vivant à Alger. Il aime voyager seul à l'étranger une à deux fois par année, pour « changer d'air et d'idées »². Alors qu'il s'est rendu dans plusieurs destinations touristiques européennes (France, Italie, Pays-Bas etc.), Samy M. dépose systématiquement ses demandes de visa Schengen auprès du consulat de République Tchèque :

Je fais toujours mon premier passage au pays qui m'a donné le visa, généralement c'est la République Tchèque. Après je prends un bus pour aller dans d'autres pays Schengen.

JD. Dès que tu veux voyager quelque part, tu fais toujours comme ça ?

Oui. C'est moins cher avec le bus et c'est moins compliqué, on est moins contrôlé en bus que par avion.

JD. Et comment tu as connu ce « truc » ?

Généralement, quand tu fais le premier pays où on t'a décerné le visa, après t'as aucun problème pour accéder aux autres pays. Le consulat ne sait même pas que je vais changer. Je donne des réservations d'hôtel qui sont annulables au bout de quelque temps. Une fois que j'ai eu le visa, je l'annule et je refais des réservations pour les périodes où je serai vraiment là-bas. Mais tout le monde le fait hein.³

Pour justifier sa pratique consistant à demander un visa au même État membre peu importe sa destination, Samy M. met en avant les différents avantages pratiques et procéduraux du consulat tchèque, par rapport à d'autres :

Une fois je suis allé à l'Ambassade du Portugal. Elle m'a viré à cause du titre de congé que mon entreprise m'avait donné. Elle m'a demandé de revenir. Ça m'a énervé, je l'ai trouvée irrespectueuse. J'ai pas repris de rendez-vous et je suis allé au consulat tchèque à la place. J'y étais déjà allé, c'est sans rendez-vous, il y a pas beaucoup de monde. Par rapport à d'autres ambassades, c'est la plus *soft*.⁴

Samy M. ajoute qu'un autre atout est l'absence d'intermédiaire privé, considérant « qu'au consulat, on peut mieux défendre son visa que chez le prestataire car on est directement en contact avec la personne qui travaille à l'Ambassade »⁵. Enfin, il reconnaît, en fin d'entretien, ne pas oser demander de visa au consulat français par « peur d'être refusé »⁶. Présenter ses

¹ Ibid.

² Entretien avec Samy M., webmaster, Alger, 24 octobre 20XX.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

demandes de visa à un consulat où il semble avoir ses habitudes est donc un moyen pour cet usager de réduire l'incertitude du processus bureaucratique.

Trois éléments ressortent de la confrontation de ces deux exemples. Premièrement, pour Khadija H. comme pour Samy M., le recours au visa *shopping* est une tactique pour contourner les obstacles du processus de demande : l'absence de rendez-vous, l'attente, le mauvais accueil ou la crainte d'un refus arbitraire. En ce sens, se tourner vers un autre guichet est bien une réponse des usager·es aux pratiques de dissuasion de la demande de visa, mises en évidence dans le chapitre 7 (voir section 7.1). Deuxièmement, cette pratique repose sur une stratégie de crédibilité et d'indétectabilité. Elle engage ceux·celles qui y recourent à présenter un itinéraire aux normes de la règle de destination principale et à respecter la règle de première entrée sous peine de risquer un refoulement. En effet, cette stratégie excède le temps de la demande de visa, puisque l'usager·e doit masquer sa destination réelle non seulement aux agent·es consulaires, mais aussi aux agent·es de police aux frontières aéroportuaires. Ces différentes stratégies de crédibilité et d'indétectabilité reposent sur un savoir pratique expérientiel, soit la bonne connaissance du processus et des règles des consulats, commune à Khadija H. et Samy M. Elles reposent également sur des savoirs collectifs informels, les deux usager·es mentionnant à plusieurs reprises « *tout le monde* » qui « sait » ou qui « fait ». Ces deux types de savoirs sont des ressources qui constituent une partie du capital spatial des individus. Troisièmement, les deux exemples soulèvent un rapport ambivalent au droit : il·elle sont tous deux conscient·es du risque de « se faire prendre », soit de commettre une faute, tout en revendiquant être dans leur bon droit à circuler. Il·elle s'approprient donc les incohérences du régime de visa Schengen pour légitimer une pratique pseudo-légale.

9.1.2 Le « piston » : mobiliser ses réseaux en faveur d'une décision

L'Algérie est décrite par les agent·es visa comme un pays « très interventionniste »¹. Chaque jour, environ 50 dossiers dits « signalés » par l'Ambassade ou un tiers (ministre français·e ou algérien·ne, élu·es etc.) sont traités par la cellule « dossiers spéciaux » du consulat français (voir sous-section 7.2.1). Les interventions, ou plus familièrement les « piston », se rapprochent d'une forme de clientélisme : il s'agit d'une recommandation, d'un appui par une personne extérieure, généralement influente (par exemple, un·e élu·e) en faveur de l'avancement d'une procédure administrative (Mattina 2004). Dans le cas des visas, il peut s'agir soit d'une demande de rendez-vous en urgence, soit d'une demande de révision d'une décision de refus de visa. 400 recours dits « gracieux » sont ainsi sollicités chaque mois². Le « piston » est donc un détournement de procédure, mais à la différence du visa

¹ Carnet de terrain, visite ethnographique du consulat français, Alger, 18 février 20XX.

² Ibid.

shopping qui peut être considérée comme une malversation, cette pratique transgressive est permise par l'institution. Néanmoins, elle n'est pas accessible à tous·tes les demandeur·ses, et son usage n'est possible qu'à l'appui de ressources bien spécifiques. Il s'agit ici de discuter le piston comme un mode de régulation par « accommodement », idée soulignée par Lorenzo Barrault-Stella (2014) dans ses travaux sur la carte scolaire et son appropriation par les parents d'élèves. La pratique du piston, c'est-à-dire du contournement de la règle, repose sur la possibilité que les usager·es mobilisent leurs propres ressources et réseaux en vue d'obtenir une décision dérogatoire favorable, mais elle reste conditionnée à la discrétion administrative. Pour le démontrer, je développe ici deux récits d'interventions, ceux d'Ilyes B. et de Karim R., afin de préciser quel·les usager·es peuvent recourir à cette pratique, selon quelles modalités et en fonction de quelles dispositions.

Ilyes B., une soixantaine d'années, est retraité du ministère de la Santé, où il occupait des fonctions élevées de cadre. Il est marié et père de quatre enfants. Dans les années 1990, il tombe gravement malade d'un cancer. Son médecin l'informe qu'il peut être pris en charge en Algérie, mais qu'il a des meilleures chances de guérison s'il est soigné en France. Il prend alors rendez-vous avec « un grand professeur à Paris » et dépose un dossier de visa pour soins¹ au consulat français. Sa demande est refusée et Ilyes B. renonce dans un premier temps à partir :

J'étais résigné. Je ne voulais plus y aller, mais toute ma famille a insisté pour que j'essaie de repartir. Le professeur à Paris a fait une lettre à l'Ambassade. Il y a eu d'autres interventions auprès de la présidence de la République. [JD. *Vraiment ?!*]. Bah oui, tout le monde s'y est mis ! On est quatorze frères et sœurs, chacun a son relationnel. Ils ne sont pas intervenus directement auprès de l'Ambassade, mais par personnes interposées si tu veux. Et là ils ont annulé le refus et ils m'ont donné le visa. J'ai pu partir en France me faire soigner. ²

Le second exemple est celui de Karim R., photographe indépendant, la petite quarantaine. Artiste est une catégorie à double tranchant lorsqu'il est question de visa : d'un côté, la mobilité est encouragée au nom de la coopération culturelle internationale ; de l'autre, l'absence de stabilité économique liée à cette profession constitue un facteur de « risque migratoire » aux yeux des agent·es consulaires. Invité à présenter son travail à Marseille, Karim R. a tenté de mobiliser ses réseaux d'interconnaissances pour obtenir un rendez-vous de visa alors qu'aucun créneau n'était disponible. Cependant, comme il l'explique ci-dessous, il s'est vu signifier un refus :

J'ai fait un travail avec un photographe français qui était présenté dans un musée à Marseille, j'étais invité pour le vernissage mais les rendez-vous étaient très loin. J'avais un ami, qui est ami avec quelqu'un qui est très important en France. Il a contacté le ministère de l'Intérieur en France, qui a contacté l'Ambassade de France pour faire avancer mon

¹ Ici, il ne s'agit pas d'un visa Schengen, mais d'un visa national pour long séjour médical. Pour davantage de précisions sur les visas pour soins à destination de la France, voir l'encadré 7.1 dans le chapitre 7.

² Entretien avec Ilyes B., Cadre retraité du ministère de la Santé, Alger, 13 novembre 20XX.

rendez-vous de visa. J'ai pu déposer mon dossier mais on me l'a refusé. Ils disaient qu'il manquait des papiers ou quelque chose comme ça, ou 'tu n'as pas prouvé ton intention de quitter le territoire Schengen quand votre visa sera expiré'... La chanson habituelle. ¹

C'est finalement grâce à l'appui du service culturel de l'Ambassade de France que Karim R. a pu obtenir un visa pour un nouveau projet. Karim R. a en effet remporté une résidence artistique, qui comprend un séjour en France financé par l'Ambassade pour y effectuer un travail de création. Tout au long du processus de demande de visa, le service culturel a joué un rôle de garant et d'intermédiaire auprès de fonctionnaires consulaires réticent·es à lui délivrer un titre de séjour :

L'Ambassade m'avait acheté les billets d'avion à l'avance, donc je les avais mis dans le dossier. Je devais partir, je sais plus quand, mettons le 2, et là le consulat me délivre un visa qui commençait le 3. Je ne pouvais même pas partir en France ! J'ai appelé l'Ambassade, ils ont appelé le consulat qui m'a demandé de revenir. Sur place, la dame qui m'a reçu m'a limite engueulé d'avoir appelé l'Ambassade pour dire que le consulat s'était trompé sur la date du visa. Tu sens que c'est pas la même équipe. En plus, mon expo devait circuler de Marseille à Paris, pendant au moins deux mois, et l'Ambassade avait bien dit dans sa lettre au consulat Monsieur Karim R. devrait accompagner son travail tout au long de l'année et son travail va circuler dans plusieurs villes en France, veuillez lui donner un visa en accord avec son travail. Mais ils m'ont donné un visa de 20 jours. L'Ambassade fait tout ce qu'elle peut pour m'aider, mais c'est comme si elle demandait un service au consulat qui lui ne voit pas du tout les choses de la même façon. ²

Les expériences de demandes de visa de Karim R. montrent les limites des interventions externes, et même internes à l'Ambassade, et l'étendue de la marge discrétionnaire des agent·es du consulat. La demande de visa appuyée par le service culturel est particulièrement parlante des intérêts parfois contradictoires entre deux mêmes corps de l'Ambassade (le rayonnement pour le service culturel, le contrôle pour le consulat) et met en scène la résistance des agent·es visa aux pressions extérieures à leur service, notamment à travers la décision de délivrer le visa pour une durée inférieure à celle explicitement sollicitée par le service culturel.

Avec le piston, les usager·es investissent un passe-droit : ils·elles capitalisent sur la possibilité d'une transgression permise, à titre gracieux, par l'institution. Bien que toléré, le piston n'aboutit pas toujours à une décision positive, comme le montrent les expériences de Karim R. Ces exemples donnent un aperçu des dispositions nécessaires pour mobiliser le piston d'une part, et pour influencer la décision d'autre part. Il est impératif d'avoir un réseau d'interconnaissances étendu, en France et en Algérie. Dans le cas d'Ilyes B., la mobilisation de son entourage familial et du professeur engagé à le soigner à Paris, sont parvenus à faire réviser sa décision de refus. Cet exemple est particulièrement parlant de l'intersection entre capital spatial et capital social pour bénéficier d'une intervention (connaissance de l'existence

¹ Entretien avec Karim R., photographe, Alger, 11 novembre 20XX.

² Ibid.

du passe-droit et connaissance de personnalités influentes). Karim R. semble également avoir un réseau, suffisamment influent pour faire avancer une date de rendez-vous, mais pas assez pour atténuer le « risque migratoire » que sa profession représente aux yeux des agent·es consulaires. Seul un relais au sein même de l'Ambassade, avec le service culturel, a pu lui permettre d'obtenir un visa, non sans embûches semées par le consulat. Ces deux exemples, qui mettent en évidence à la fois la mobilisation des usager·es et la discrétion du consulat, permettent d'affirmer que le piston est bien un mode de régulation par accommodement. Il s'agit donc d'une pratique informelle à la fois sélective et aléatoire.

9.1.3 Recours et non-recours : usages et rejets d'un droit

Comme vu dans la sous-section qui précède, les usager·es peuvent solliciter un recours gracieux auprès du consulat, pour faire réviser une décision défavorable en matière de visa. En outre, il existe depuis 2000 une commission des recours de refus de visa (CRRV), c'est-à-dire une procédure administrative pour contester une décision. La commission est située à Nantes, intégrée au bureau du contentieux de la sous-direction des visas (SDV). En 2019, 37 000 recours administratifs ont été introduits auprès de la CRRV, soit moins de 6% de l'ensemble des décisions de refus. Dans près de 90% des cas, la CRRV suit la décision des consulats¹. L'Algérie, où près de 220 000 demandes de visas de court séjour ont été refusées², fait partie des premières nationalités à former des recours auprès de cette commission. Cette sous-section met en perspective des témoignages de demandeur·ses refusé·es qui ont introduit un recours, ainsi que d'autres demandeur·ses qui ont choisi au contraire de ne pas utiliser ce droit. Ici, il est intéressant de croiser les pratiques de ces usager·es avec les travaux de Philippe Warin (2016) sur le non-recours. En effet, le non-recours désigne toute situation où une personne ne sollicite ou ne reçoit pas un droit ou un service auquel elle pourrait prétendre (Warin 2016, 34). À partir d'une approche par la réception, il identifie le non-recours comme l'expression d'une forme de désaccord d'un·e usager·e vis-à-vis de ses droits, voire comme l'indice du manque de légitimité d'une politique. L'enjeu est de comprendre pourquoi certain·es usager·es contestent administrativement leur décision de refus tandis que d'autres y renoncent, et de voir dans quelle mesure l'une et l'autre pratiques cristallisent une critique du régime de visa.

En cas de refus, les demandeur·ses ont un délai de deux mois pour faire appel. Ils·elles en sont informé·es par une mention qui figure tout en bas de la lettre de refus : « Vous pouvez

¹ Assemblée nationale, 2021, Rapport d'information no. 3728 sur la politique des visas, par Mme Sira Sylla (LaREM) et M. M'jid El Guerrab (URCID) pour la Commission des affaires étrangères, p.15.

² Ce nombre désigne les refus de visas Schengen par les consulats français uniquement. Cela représente environ un tiers de l'ensemble des refus de demandes de visas Schengen par les consulats français à l'échelle planétaire pour l'année 2019 (source : Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (année 2019). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr).

contester la présente décision devant la Commission de Recours contre les décisions de Refus de Visa d'entrée en France », simplement suivie de l'adresse postale de ladite commission, localisée à Nantes, en France. Parmi les douze demandeur·ses de visa algérien·nes qui ont accepté de participer à ma recherche, sept ont essuyé au moins un refus, et deux ont déjà entamé une procédure de recours administratif : Nourredine K. et Yassine B. Le premier, Nourredine K. est professeur d'université. Il a fait son doctorat en France, et sa fille y étudie au moment où nous faisons l'entretien. Il a donc des liens étroits avec ce pays, où il continue de se rendre régulièrement. Lorsque nous nous rencontrons, il a eu quelques mois auparavant son premier refus, dans le cadre d'une demande de visa pour participer à un projet de recherche avec une université française. Aux dires de Nourredine K., cette décision n'est pas justifiée : le visa lui a été refusé au motif que l'assurance maladie qu'il a présentée n'était pas valable (motif n°4 de la lettre type de justification de refus prévue par le Code Visa). Nourredine K. certifie cependant avoir pris une des assurances maladie approuvées par le consulat français¹. Il décide alors de faire appel :

C'est carrément incohérent. J'ai fait appel, et au bout d'un moment, je reçois une réponse de la commission à Nantes. Figurez-vous que là ils enfoncent le clou en déclarant qu'il n'y avait pas d'attestation d'hébergement [*NB. Plus tôt, Nourredine K. a assuré que son dossier était pourtant complet*]. Sauf que moi entretemps j'ai refait une demande et j'ai eu un visa pour six mois. La seule chose que j'ai changé, c'est l'assurance, j'ai pris une autre autorisée. C'est tout. Exactement le même dossier et je l'ai eu. Alors qu'entretemps Nantes enfonce le clou et ne dit que des âneries.²

De son côté, Yassine B., la trentaine, est directeur commercial d'une entreprise d'import-export. Il vient de se marier et d'avoir un enfant. Il est aussi le fils d'Ilyes B. : il vient d'un milieu aisé et appartient à la bourgeoisie algéroise. Malgré son profil socio-professionnel plutôt privilégié, Yassine B. a essuyé ces dernières années pas moins de quatre refus consécutifs de visa Schengen, de la part de la France (deux fois), de la Belgique et de la Hongrie. Au bout de la 4^{ème} demande de visa rejetée, Yassine B. se résout à former un recours administratif :

Quatre demandes différentes et j'ai eu le même motif de refus à chaque fois : « vous ne présentez pas suffisamment de garanties et les documents que vous présentez n'attestent pas que vous allez quitter le territoire avant l'épuisement de votre visa... ». Toujours le même. Alors au bout du 4^{ème} refus, qui était le 2^{ème} français, je pense que ça m'a paru logique de faire un recours. Ça me semblait comme être la dernière solution. Soit faire ça, soit ne plus jamais déposer de visa Schengen. Donc autant leur dire ce que je pense réellement de leur procédure, de leur jugement... et de leur, on va dire, évaluation des risques de non-retour après expiration de mon visa. C'est ce que j'ai fait.

¹ L'article 15 du Code Visa prévoit que tout·e demandeur·se joigne à son dossier une couverture maladie valable sur l'ensemble de l'espace Schengen et pour un montant minimal de 30.000 euros. En Algérie, seules les assurances agréées par les autorités algériennes sont acceptées par les consulats. La liste est par exemple disponible sur le site du consulat français d'Oran : <https://oran.consulfrance.org/Visas-L-ASSURANCE-VOYAGE-2994>, consulté le 10 septembre 2021.

² Entretien avec Nourredine K., professeur d'université, Alger., 25 octobre 20XX.

JD. Tu peux m'expliquer comment ça marche, le recours ?

Tu fais une lettre que tu postes pour Nantes. J'ai commencé par leur expliquer que je ne comprenais pas comment ils évaluaient mon dossier et comment ils évaluaient que je n'allais pas rentrer en Algérie. Je leur ai expliqué ma situation professionnelle en Algérie, ma situation familiale aussi, aujourd'hui je suis marié, je leur ai souligné le nombre de voyages que j'ai pu faire malgré les refus que j'ai pu essayer. Pendant un bon bout de temps j'ai voyagé 4 fois par année. Que j'avais de la famille en France dans la situation la plus régulière possible. Que ma femme a un visa de circulation en cours de validité.

JD. Et ils ont donné suite ?

J'ai eu une réponse, pour me dire que si en deux mois je n'ai pas eu d'autre réponse, ils ne donnent pas suite à mon recours. J'ai reçu un accusé de réception en fait. Je n'ai jamais eu de suite.¹

En l'absence de nouvelle réponse de la CRRV, le recours de Yassine B. a été implicitement débouté. Après son mariage et la naissance de son enfant, il a fait une nouvelle tentative de visa touristique, conjointement avec son épouse, cadre au siège algérien d'une grande banque française. Il a finalement eu obtenu un visa de circulation valable pour deux ans. Au regard des logiques d'évaluation des dossiers telles que mises en évidence dans les chapitres précédents (voir notamment sous-section 7.2.2), il est permis de penser que Yassine B., en tant que jeune homme célibataire, présentait un profil migratoire risqué aux yeux des agents visa. Son nouveau statut de « père de famille », et les garanties en termes d'attaches et de stabilité qu'il apporte, ont sans doute permis d'atténuer la perception de ce risque. Ainsi, pour contester des refus qui leur paraissent injustifiés, Nourredine K. et Yassine B. investissent leur droit au recours, le premier sur la base d'arguments logiques (« *c'est incohérent* »), le second sur la base d'arguments moraux (« *leur dire ce que je pense* »). Dans les deux cas, la procédure est déboutée, nourrissant un sentiment d'amertume chez les requérants. Alors qu'il s'agit de l'un des rares droits octroyés aux usager·es, le recours, dans ses modalités, renforce le sentiment d'injustice qu'il est sensé réparer.

En parallèle, de nombreux·ses usager·es refusé·es ne font pas valoir ce droit au recours. La plupart des personnes que j'ai rencontré·es en connaissent l'existence, mais estiment que ça ne « vaut pas le coup ». Ainsi, Mohamed B., pharmacien d'une cinquantaine d'années refusé par le consulat français, considère que « c'est une perte de temps »². Sonia M., doctorante en histoire de 30 ans, dont les deux demandes de visa ont été rejetées par l'Italie, a hésité à faire un recours puis s'est dit que « ce n'était pas la peine » et qu'elle avait déjà perdu trop de temps avec les demandes³. Quant à Reda G., 28 ans et gérant d'un magasin, refusé par le consulat français, il déclare savoir qu'il avait deux mois pour faire un recours, « mais [que] ça ne [lui] a même pas traversé l'esprit »⁴. Ces différentes données

¹ Entretien avec Yassine B., directeur commercial d'une entreprise, Alger, 26 octobre 20XX.

² Entretien avec Mohamed B., pharmacien, Alger, 27 octobre 20XX.

³ Entretien avec Sonia M., doctorante et professeure d'arabe, Alger, 5 novembre 20XX.

⁴ Entretien avec Reda G., gérant d'un magasin de vêtements, Alger, 15 octobre 20XX.

confirment les analyses menées sur le non-recours (Warin 2016). La procédure du recours administratif suscite chez les usager·es refusé·es un fort scepticisme. Ce sentiment est par ailleurs partagé par ceux qui font usage du recours : l'opacité des modalités de la procédure et les minces chances d'aboutissement renforcent la perception du régime de visa comme arbitraire. La pratique du recours et celle du non-recours expriment ainsi une forme de contestation politique du visa Schengen, qui sera plus amplement analysée dans la dernière section de ce chapitre.

Cette première section permet de mieux cerner comment les demandeur·ses s'approprient les dispositions juridiques du régime de visa, qu'il s'agisse d'un droit qui leur est accordé (le recours), ou d'espaces pseudo-légaux à investir (le visa *shopping* et le piston). Ces pratiques s'opposent à celles de consulats, perçues comme incertaines et arbitraires. Les usager·es y recourent pour faire valoir un droit à circuler qu'ils·elles estiment légitime. L'étude de ces pratiques soulève en effet les ambiguïtés du rapport à la règle des usager·es. Par exemple, les pratiques du visa *shopping* et du piston peuvent être rapprochées de l'extrémité « résistance » du continuum résistance-conformation identifié par Guillaume Gourgues et Alice Mazaud (2019). Elles dérogent à la voie formelle, pourtant, elles reposent sur un ensemble de règles informelles et de capitaux précis qui confèrent un pouvoir discrétionnaire plus ou moins important aux usager·es : l'indélectabilité, la mobilisation des bons réseaux etc. Le capital spatial, qui permet aux usager·es de s'approprier les contraintes légales du visa, est constitué de plusieurs ressources que j'ai pu identifier dans cette section. Tout d'abord, le capital spatial contient une part importante de capital social : les interconnaissances et relais auprès de l'Ambassade sont des ressources clés pour bénéficier d'accommodements. Ensuite, les usager·es s'appuient sur le savoir pratique expérientiel accumulé lors de demandes de visa précédentes. Les différents récits des usager·es soulignent en outre l'existence d'un savoir collectif local autour des visas, partagé et diffusé, construit en réponse aux pratiques des consulats. Dans la prochaine section, il s'agit de voir comment le marché parallèle constitue une voie de contournement alternative, en particulier pour les demandeur·ses qui disposeraient d'un capital spatial moindre.

9.2 Le marché parallèle du visa

« Visas : attention aux marchands de rêve ». Ce message d'avertissement défile sur la page d'accueil du site du consulat français d'Alger, intimant les demandeur·ses à « faire preuve de prudence dans toutes les transactions avec des entreprises qui prétendent offrir leur

assistance pour l'obtention de visas »¹. En Algérie², on retrouve en effet une constellation d'acteurs économiques, plus ou moins formels, qui gravitent autour de la délivrance de visas. Il s'agit de petites entreprises, parfois d'individus seuls, qui proposent des services de facilitations, allant de l'aide à remplir un formulaire de demande de visa, à l'indication d'une place où stationner à proximité du centre de dépôt des dossiers (les « parkingeurs »), en passant par le trafic de rendez-vous et la vente de documents falsifiés. Cette section a pour objectif d'analyser l'économie informelle des visas comme une stratégie à la disposition des usager·es parmi l'éventail des pratiques d'appropriation du régime de visa Schengen. Je présente tout d'abord l'encastrement du marché parallèle des visas dans les structures de l'économie informelle en Algérie (9.2.1). Je me concentre sur les pratiques des intermédiaires de mobilité, soit les acteurs qui aident, contre rémunération, les aspirant·es à la mobilité à s'approprier le processus bureaucratique de demande de visa (Hernández-León 2020; Tamagno et Berg 2013; Alpes 2017). Dans la seconde sous-section, je propose d'analyser le marché parallèle comme une économie politique du contournement. Je montre en effet comment les intermédiaires s'approprient les obstacles de la procédure de visas pour proposer des services tarifés permettant de les contourner (9.2.2). Finalement, dans un dernier temps, j'interroge le marché parallèle comme vecteur du savoir collectif informel sur les visas, identifié dans la section précédente comme une ressource clé du capital spatial. En d'autres mots, il s'agit de voir comment les intermédiaires, auprès des usager·es, participent à façonner et à diffuser des connaissances et des représentations partagées sur le régime de visa Schengen (9.2.3).

Encadré 9.1. Étudier le marché parallèle en ligne et hors ligne : enjeux méthodologiques et éthiques

Observer des pratiques extra-légales présente un ensemble de défis pour la recherche, en termes d'accès, de collecte et de restitution des données. La première difficulté consiste à entrer sur un terrain complexe à identifier et à intégrer. La seconde est la nécessaire protection d'individus qui, bien que leurs activités sur le marché parallèle ne soient pas dissimulées ni cachées et fassent partie d'une certaine vie quotidienne locale, s'exposent à des sanctions morales et pénales. Dans cet encadré, j'expose les dilemmes rencontrés et les stratégies adoptées pour les surmonter.

Une première stratégie pour contourner les obstacles d'accès inhérents au marché parallèle a été de mener une observation netnographique, qui peut être définie comme l'immersion virtuelle dans une communauté de sens et de pratiques d'un groupe actif sur Internet (Kozinets 2010 *in* Branthonne et Waldispuehl 2019). Pendant la durée du terrain (deux mois), j'ai effectué un travail de veille sur des groupes publics Facebook d'assistance au processus de demande de visa, où

¹ Annonce du 9 août 2018, repérée sur le site de <https://alger.consulfrance.org> le 10 novembre 2018.

² La présence d'intermédiaires n'est pas unique à l'Algérie. Les rapports parlementaires (Assemblée nationale 1999 ; 2021 ; Sénat 2007) ainsi que les travaux académiques ethnographiques consacrés à la mise en œuvre de la politique des visas dressent le constat d'une économie informelle locale spécialisée dans l'assistance, plus ou moins légale, au processus de demande de visa (Alpes 2017 au Cameroun; Infantino 2013 au Maroc; Scheel 2018 en Afrique du nord; Zampagni 2016 au Sénégal etc.).

s'échangent des conseils mais également des services dans le but de maximiser ses chances d'obtenir un visa. J'ai observé les annonces publiées afin de repérer et comprendre les prestations et facilitations existantes. J'ai complété cette netnographie par un travail de veille sur les sites de petites annonces entre particuliers. L'observation passive de contenu en ligne n'est pas sans poser de question éthique, en ce que les personnes qui publient et commentent ne se savent pas observées. Un moyen de résoudre ce dilemme est d'évaluer le degré de publicité du contenu observé. Bien que libres d'accès, certains contenus peuvent être considérés comme semi-privés, par exemple les forums, qui relèvent parfois l'intimité des utilisateur·rices. Le contenu observé dans le cadre de cette recherche peut être assimilé à un contenu public, dans la mesure où il s'agit de publications faisant la promotion de services ciblant le plus grand nombre de client·es potentiel·les. De plus, toutes les données prélevées ont été anonymisées.

Une seconde stratégie pour rencontrer les acteurs du marché parallèle et collecter des données empiriques sur leurs pratiques a été de mobiliser mon réseau interpersonnel local. Des connaissances nouées sur le terrain ont en effet servi d'intermédiaires en me mettant en contact avec des facilitateurs, travaillant pour des agences de voyage, des cybercafés ou à leur compte. En me présentant comme une étudiante du Canada intéressée par les visas, ils ont rendu possible des conversations et observations autour des pratiques du marché parallèle. Seule ma nationalité était volontairement omise, afin d'éviter des soupçons d'« indic » du consulat français. Ces contacts amicaux ont ainsi rempli la fonction de « *keymaster* », crucial à la conduite de terrain, en ouvrant des portes et en contrôlant les échanges à travers la délimitation des informations à dissimuler, des questions à poser etc. (Campbell et al. 2006; Busnel 2020). Enfin, les entretiens avec les usager·es et des conversations privées informelles au cours du terrain, consignées dans mon carnet de recherche, ont constitué un dernier moyen d'accès aux pratiques du marché parallèle. Compte tenu de la sensibilité des données, elles sont présentées dans cette section de manière composite, sans identification précise des sources pour préserver leur confidentialité.

9.2.1 Un marché caché sans l'être : définition et structures de l'économie parallèle en Algérie

Les acteurs rencontrés sur le terrain, usager·es comme agent·es visa, parlent systématiquement de « méthode parallèle » ou de « marché parallèle » lorsqu'ils·elles évoquent l'industrie migratoire locale et informelle. Selon un rapport de la Banque mondiale, l'économie informelle représenterait près de 30% du produit intérieur brut (PIB) algérien (Ohnsorge et Yu 2021). Les économistes algériens distinguent plusieurs approches de l'économie informelle, dont l'économie parallèle¹. Celle-ci est présentée comme une conséquence des apories de l'économie administrée, en particulier durant la phase planificatrice de la présidence Boumediene, dans les années 1960-1970. L'économie parallèle renvoie à l'existence d'un double marché : l'officiel, strictement réglementé par les autorités,

¹ Bellache (2010) distingue plusieurs approches de l'économie informelle en Algérie. L'économie dite *parallèle* se différencie donc à la fois de l'économie dite souterraine, c'est-à-dire criminelle, qui touche le secteur public comme privé (corruption, fraude fiscale, détournement de fonds publics etc.) et de la petite production marchande informelle (activités non déclarées qui reproduisent le système de production capitaliste).

et le parallèle, où s'échangent les biens selon les besoins réels de la population. Par conséquent, ce double marché fonctionne avec un double système de prix. Un des exemples les plus parlants est sans doute le double marché de change : le dinar algérien s'échange contre d'autres devises selon un taux officiel, pratiqué par les institutions bancaires, et un taux parallèle, appliqué par des rabatteurs individuels présents dans l'espace public¹. De plus, l'économie parallèle porte surtout sur l'économie de distribution, en particulier des produits rares, qui font l'objet de spéculation (Bellache 2010).

On identifie facilement les marqueurs de double système (l'officiel et l'informel) et de rareté dans l'industrie migratoire locale autour du visa. La politique du robinet entraîne, en langage économique simplifié, une situation où la demande en visa de la population est supérieure à l'offre qu'en font les consulats Schengen. Les difficultés d'accès aux visas nourrissent donc un double marché où sont proposés des services pour les surmonter. Plus les consulats verrouillent l'accès au visa, plus les demandeur·ses se déversent de la voie officielle vers la voie parallèle. Une autre caractéristique de l'économie parallèle en Algérie est la visibilité. À la différence du travail domestique non déclaré, cantonné à la sphère privé, ou à l'économie criminelle, par définition souterraine, l'économie parallèle n'est pas dissimulée. En marchant dans les rues d'Alger, il n'est pas rare de croiser des échoppes dont la devanture indique « Rendez-vous Visa Schengen » (image 9.1). Sur les réseaux sociaux ou les sites de petites annonces, il est par ailleurs très facile d'accéder à des publications proposant des rendez-vous ou une assistance à la constitution de dossiers (images 9.2 et 9.3). Cette situation de relative transparence entraîne en outre une homogénéisation des prix pratiqués sur le marché parallèle des visas. En effet, du fait de la visibilité, les usager·es susceptibles de recourir aux services de ce marché ont facilement accès à l'information, obligeant les concurrents à aligner leurs tarifs.

¹ En effet, le marché des changes en Algérie se caractérise par un taux de change officiel et un taux de change parallèle. L'institution de contrôle sur les volumes et la circulation du dinar algérien dans les années 1960, pour satisfaire aux besoins des exports pétroliers, a entraîné un marché de change parallèle pour répondre aux besoins réels en devises de la population. Sur ce marché, les participant·es achètent, vendent, échangent et spéculent sur le dinar algérien et d'autres monnaies. Par exemple, un euro s'échange contre 160 dinars algériens sur le taux de change officiel, et contre 212 dinars algériens sur le taux de change parallèle (<https://www.algerie360.com/devises-taux-de-change-du-dinar-ce-jeudi-16-septembre/> consulté le 16 septembre 2021). Ces transactions ont lieu sans formalité ni discrétion, auprès d'intermédiaires individuels que l'on trouve facilement sous les arcades qui longent le théâtre national d'Alger connue pour être « la place de la bourse parallèle ». Pour plus de détails, se référer par exemple à : <https://www.elwatan.com/pages-hebdo/sup-eco/le-marche-parallele-des-changes-en-algerie-10-02-2020> consulté le 16 septembre 2021.

Image 9.1 Devanture d'un cybercafé proposant des services de facilitations, Alger-centre (photographie prise par l'autrice)



Image 9.2 Publication sur le réseau social Facebook proposant la constitution de dossier de visa Schengen (capture d'écran par l'autrice)



Image 9.3 Offre sur le site de petites annonces Ouedkniss de rendez-vous de visas Schengen (capture d'écran par l'autrice)



Une telle situation de transparence est paradoxale car ces intermédiaires ne sont pas réglementés, proposent des services parfois illicites, et ont pourtant littéralement pignon sur rue, comme en atteste la photographie ci-dessus (image 9.1). Les intermédiaires les plus communs sont les cybercafés, des agences de voyage, ou des entrepreneurs individuels. Car enfin, dans le cas de l'Algérie, le marché parallèle est, pour les individus qui en vivent, une activité de survie aux conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel menées depuis les années 1990 (Lautier 1989, 1984 in Bellache 2010). L'absence de minima sociaux, en particulier d'assurance chômage, contraint les personnes sans emploi à se tourner vers le secteur informel pour dégager un revenu, principalement les jeunes dont plus de 30% sont

au chômage (Ohnsorge et Yu 2021). La quasi-totalité des acteurs de l'industrie migratoire parallèle que j'ai pu rencontrer et/ou observer (voir encadré 9.1) étaient des hommes entre 20 et 40 ans.

Ainsi, le marché parallèle des visas est ancré dans l'économie informelle algérienne, caractérisée ici par un double système de prix et de prestations, et par une multitude d'acteurs privés et individuels qui en tirent des revenus de subsistance. Il s'agit désormais de comprendre comment ces intermédiaires utilisent les obstacles à la mobilité pour commercialiser des services de contournement.

9.2.2 Une économie politique du contournement

Dans le contexte algérien, le visa peut être considéré comme une rareté. Pourtant, ce n'est pas réellement le visa en tant que tel que les demandeur·ses peuvent acquérir sur le marché parallèle, mais plutôt un ensemble de services pour surmonter les divers obstacles de la procédure de visa. En ce sens, le marché parallèle repose sur une économie politique de contournement, qui tire profit des contraintes légales et procédurales du régime de visa. Je développe ici deux exemples de services tarifés : la revente de rendez-vous pour pallier la pénurie de créneaux disponibles et la falsification de documents pour répondre aux exigences de dossiers.

Dans le cadre de la politique du robinet, les autorités consulaires brident la demande en limitant le nombre de rendez-vous disponibles chez le prestataire, quitte à créer de longues périodes d'attente. Ce faisant, elles reproduisent, de façon virtuelle, les files qui se pressaient devant les consulats avant l'externalisation de l'accueil des demandeur·ses à des sous-traitants privés (voir sous-section 7.1.1). Ces files étaient par ailleurs critiquées pour les trafics qu'elles engendraient. Brahim H. évoque par exemple « les jeunes qui faisaient la queue à partir de 5 heures du matin et qui vendaient leurs places aux types qui se pointaient à 10 heures »¹. Or le contingentement des rendez-vous entraîne de nouvelles formes de ventes et reventes de rendez-vous. Les principaux intermédiaires sont les agences de voyage et les cybercafés. Les premières incluent la prise du rendez-vous de visa à leur prestation globale, qui comprend la réservation des billets d'avion et de l'hébergement, l'assurance voyage et l'assistance à remplir le formulaire de demande de visa. L'activité des cybercafés s'est quant à elle développée avec la numérisation du processus de prise de rendez-vous sur le site du prestataire, qui nécessite un accès à internet. Le rôle des cybercafés comme intermédiaires s'est surtout étendu avec la mise en ligne des créneaux disponibles à des horaires aléatoires par les VAC. Les employés² des cybercafés effectuent un travail de veille sur le site du

¹ Entretien avec Brahim H., professeur à la retraite, Alger, 26 octobre 20XX.

² Ici, le terme employé est volontairement laissé au masculin. Les observations *in situ* n'ont permis d'identifier que des hommes, plutôt jeunes, derrière les écrans d'ordinateurs des cybercafés.

prestataire, en restant connectés, parfois toute la nuit, jusqu'à ce qu'une plage de rendez-vous s'ouvre. Ils réservent alors un créneau au nom de la personne sollicitant ce service, tarifé entre 2000 et 4000 dinars (entre 12 et 25 euros). La pratique consistant à prendre rendez-vous à la place du demandeur se n'a rien d'illégal, et relève en ce sens d'un service d'intermédiation plutôt que de contournement.

Cependant, les agences de voyage et cybercafés servent également d'intermédiaires à la prise de rendez-vous « express », c'est-à-dire obtenus en urgence. Une employée d'une agence de voyage dans le quartier de Bab El Oued détaille comment elle procède pour délivrer ce service :

Bon, c'est pas du tout légal, mais je prends contact avec les personnes qui proposent des rendez-vous express sur les pages Facebook des VAC [*centres de dépôt des demandes de visa*], Assistance Visa, et sur Ouedkniss [*site de petites annonces*]. Je fais de la veille et du tri entre les propositions. Le plus souvent, ce sont des employés du VAC qui bloquent et revendent les rendez-vous. Je fais des vérifications, j'envoie une photo du passeport de la personne puis le facilitateur renvoie une capture d'écran avec le rendez-vous auquel la personne doit se présenter.¹

Le service de rendez-vous express coûte environ 5000 dinars (une trentaine d'euros). Ce prix peut augmenter lorsque le rendez-vous recherché est plus difficile à obtenir. C'est notamment le cas de l'Espagne, dont le prestataire n'ouvre les rendez-vous qu'une fois par semaine. Le tarif pratiqué dans cette même agence est 10 000 dinars (environ 65 euros) par rendez-vous. La spéculation du prix des rendez-vous express pour l'Espagne est par exemple visible sur l'image 9.3, publicité en ligne d'une agence de voyage qui propose ce service à 6500 dinars pour trois pays Schengen, et 17 000 dinars pour l'Espagne. Ainsi, la rareté des rendez-vous alimente non seulement une marchandisation (la prise de rendez-vous est censée être gratuite, comprise dans les frais de service payés au prestataire) mais également une spéculation : le prix est proportionnel aux difficultés d'accès. L'extrait ci-dessous, tiré d'un entretien mené conjointement avec Reda G. et Wassim B., deux amis algérois d'une trentaine d'années, confirme cette inflation des prix parallèles indexée au verrouillage de la voie officielle :

Wassim B. : Pour les rendez-vous, il y a la voie normale par le site du prestataire, et la voie pas légale. Il y a trois semaines, trois amis ont acheté un rendez-vous un rendez-vous pour l'Espagne. Ça leur a coûté 50 000 dinars chacun [*environ 300 euros*].

Reda G. : Ah bon ? Il y a trois-quatre ans, ça m'avait coûté 5000 dinars pour l'Espagne. J'avais payé pour une amie. Sur le site, c'était complet. Un ami m'avait informé qu'en cas de problème un jour, il y a toujours un gars, tu le payes 5000 dinars et t'as rendez-vous. C'est quelqu'un qui est toujours devant le centre [*le centre prestataire, ou VAC*], il est de mêche avec quelqu'un de l'intérieur. Les gens arrivent et lui présentent leur passeport. Le gars du dehors envoie un message avec les noms et les numéros de passeport au gars du dedans qui

¹ Carnet de terrain, Alger, 28 octobre 20XX (source anonymisée).

tient la liste des gens qui ont rendez-vous ce jour. Il rajoute ceux qui ont payé à la liste et il les appelle. Mon amie a fait ça, elle a payé, ça a marché.

Wassim B. : Mes amis c'est différent. Ils avaient appelé un gars, qu'ils avaient déjà payé et il leur a indiqué quel jour ils devaient se présenter chez le prestataire avec leur dossier complet. Ils l'ont trouvé par bouche-à-oreille. Je ne sais pas s'ils ont donné toute la somme d'un coup mais en tout cas ils ont donné dix fois ça donc en 4 ans les prix...¹

Deux éléments se dégagent de cet échange. Premièrement, plus un rendez-vous est difficile à obtenir, plus son prix sur le marché parallèle augmente. La multiplication par dix du rendez-vous pour le prestataire du consulat d'Espagne est à cet égard un indice du verrouillage du robinet des visas effectué par cet État membre². Deuxièmement, les récits rapportés par les deux amis montrent que la corruption d'acteurs au sein des institutions, ici le *visa application centre* (VAC), est également une ressource à la disposition de demandeur·ses en recherche de rendez-vous de visa, rappelant les observations de Stephan Scheel (2019).

Des dynamiques similaires peuvent être identifiées dans une autre branche du marché parallèle des visas, celles des pièces justificatives. En effet, l'une des exigences du processus de demande de visa Schengen est la soumission de documents officiels comme preuves de sa stabilité sociale et économique. Or, comme exposé dans le chapitre 7 (point 7.1.2), les consulats utilisent ces longues listes de justificatifs comme un dispositif de dissuasion, voire d'exclusion de candidat·es au visa qui ne seraient pas en mesure de fournir ces pièces. Les exigences de dossier conduisent alors à une situation de « fraude forcée » où les potentiel·les demandeur·ses sont incité·es à se procurer des faux papiers pour présenter un dossier admissible (Garcia 1997; Scheel 2019). Cet obstacle administratif est investi par un ensemble de facilitateurs individuels qui font la promotion de leurs services sur internet. La publication sur le réseau social Facebook (image 9.2) donne un aperçu du type de prestation disponible : le facilitateur cible des profils précaires (« *chômeurs, femmes au foyer et ceux qui reçoivent un salaire bas* ») pour leur fournir les pièces justificatives telles qu'une attestation de travail, une affiliation à la sécurité sociale ou encore des fiches de paie. Sur les annonces, cette prestation est communément appelée le « dossier complet ».

À l'image du marché parallèle des rendez-vous, le prix du « dossier complet » est indexé sur la difficulté de la procédure officielle. Par exemple, les « dossiers complets » pour les visas Schengen sont proposés à des prix entre 45 000 et 55 000 dinars. Pour le Royaume-Uni et le Canada, réputés encore plus sélectifs, mais également plus recherchés par les candidat·es à la mobilité (Hammouche et Labdelaoui 2008; Laffort 2014), les tarifs montent à 70 000 dinars (environ 430 euros). De plus, le tarif de la prestation dépend également de la crédibilité du service parallèle fourni. Ainsi, l'un des facilitateurs proposant des « dossiers

¹ Entretien avec Reda G., gérant d'un magasin et Wassim B., auto-entrepreneur, Alger, 15 octobre 20XX.

² Malgré mes sollicitations, le consulat général d'Espagne n'a répondu à aucune demande d'entretien.

complets» pour visa Schengen à 60 000 dinars, assure que son prix est « au-dessus du marché » car « si le consulat veut vérifier, les employeurs, la sécurité sociale et la banque qui figurent sur les documents seront en mesure d'en assurer l'authenticité »¹. On assiste donc à une différenciation des intermédiaires du marché parallèle selon les garanties de crédibilité des vrais-faux dossiers.

Cette incursion dans le marché parallèle des visas permet de montrer que les facilitateurs sont aussi en mesure de s'approprier la politique de robinet mise en œuvre par les consulats. Par un processus de marchandisation, ils convertissent les obstacles procéduraux (pénurie de rendez-vous et exigences de justificatifs) en prestations tarifées de contournement. Par ailleurs, cette sous-section éclaire le fonctionnement du double système des prix, indexé sur la rareté, la rapidité et la crédibilité du service vendu. En commercialisant des services de contournement comme le rendez-vous express, le marché parallèle se substitue à la pratique du piston (voir 9.1.2), réservée à une catégorie limitée d'usager·es disposant de relais suffisants auprès des institutions. Cette analyse permet de penser que le marché parallèle est une alternative à la disposition d'individus moins dotés en capital spatial et social². Le marché parallèle sert aussi de relais du savoir collectif informel sur les difficultés et facilités d'obtention du visa Schengen, discuté dans la prochaine sous-section.

9.2.3 Les intermédiaires, passeurs de savoir collectif informel

Dans cette dernière sous-section, je propose d'étudier comment les pratiques et les services des acteurs intermédiaires contribuent à façonner et diffuser des connaissances sur le visa Schengen auprès des usager·es. Je reprends ici l'idée de savoir collectif informel, soulignée dans la première section de ce chapitre (9.1). Elle ressort en effet des récits de demandeur·ses faisant référence à ce que « *tout le monde* » fait ou sait en matière de visa et constitue, à cet égard, une ressource importante du capital spatial. Ici, il s'agit d'interroger le marché parallèle comme un canal de diffusion de ces croyances communes sur le visa Schengen.

Tout d'abord, les intermédiaires du marché parallèle véhiculent des représentations d'un « bon » dossier, c'est-à-dire un dossier qui a le plus de chances de mener à l'obtention d'un visa Schengen. Cela se vérifie par exemple sur les réservations d'hôtel effectuées par les

¹ Carnet de terrain, Alger, 6 novembre 20XX (source anonymisée).

² Comme expliqué dans le chapitre méthodologique (voir sous-section 2.2.2, dernier point « *Statut, traitement et articulation des données* »), les personnes interviewées en Algérie appartiennent toutes à la classe supérieure ou moyenne supérieure, urbaines, diplômées, occupant des fonctions de cadres et/ou de professions libérales et parlant le français. Elles font donc partie des franges les plus favorisées de la société algérienne. Inversement, il n'a pas été possible de rencontrer des publics moins privilégiés, c'est à dire moins dotés socialement permettant de vérifier l'affirmation selon laquelle le marché parallèle sert surtout d'alternative aux publics défavorisés. D'ailleurs, plusieurs interlocuteur·rices rencontré·es de manière informelle sur le terrain ont raconté avoir déjà eu recours aux « méthodes parallèles », qui sont, comme j'ai tenté de le montrer, très normalisées en Algérie.

intermédiaires à la place du ou de la demandeuse. De nombreux·ses usager·es joignent à leurs dossiers de « fausses » réservations d'hôtel, annulables gratuitement, comme justificatif d'hébergement. Cette tactique sert soit à éviter de demander une attestation d'accueil chez un proche (procédure administrative payante), soit à présenter une preuve de séjour dans le pays du consulat de dépôt de la demande, lorsque celui-ci diffère du pays de destination réelle (voir les exemples de visa *shopping* de Khadija H. et Samy M. au point 9.1.1). Les intermédiaires qui fournissent cette prestation transmettent des savoirs pour crédibiliser les fausses réservations. Par exemple, une salariée de l'agence de voyage s'assure que les réservations de ses client·es peuvent s'annuler jusqu'à la veille du voyage, et non pas au bout de un ou deux jours au cas où les consulats fassent des vérifications. De plus, elle explique choisir l'hôtel en fonction des revenus du·de la client·e, « pour qu'il y ait une cohérence et que ça n'ait pas l'air suspicieux »¹. Un autre exemple de structuration de savoirs sur la crédibilité des « faux » dossiers provient d'un facilitateur spécialisé dans les « vraies fausses » lettres d'invitation. Ses services sont facturés de 5000 dinars, pour une lettre d'invitation à une foire d'exposition ou un autre grand évènement, à 50 000 dinars, pour une lettre authentique signée par une entreprise européenne². Autrement dit, plus le tarif est élevé, plus le service est crédible. Ainsi, les services proposés par les intermédiaires du marché parallèle sont porteurs de savoirs-faires sur la constitution et la présentation des dossiers de visa.

Ensuite, les pratiques des intermédiaires induisent des hiérarchies entre les destinations Schengen, répandant l'idée que certains consulats seraient plus accessibles que d'autres et inversement. Par exemple, un facilitateur individuel spécialisé dans les « dossiers complets » raconte avoir été contacté par un jeune qui voulait se rendre à Hambourg. Il lui a répondu « Allemagne ? *Akhtik* », ce qui, en dialecte algérien, se traduit par « laisse tomber »³. Le facilitateur signifie ainsi que le consulat allemand serait trop strict et refuserait le dossier. Un autre intermédiaire explique être réticent à faire des offres de « dossier complet » pour la France et l'Espagne, préférant « ne pas prendre de risque », mais garantit que « en revanche, Malte et la Grèce, c'est sûr que ça passe »⁴. Le consulat de Malte a en effet eu, à son ouverture en 2014, la réputation de délivrer des visas plus facilement que les autres pays Schengen. Si la tendance s'est depuis inversée⁵, ce facilitateur continue de diffuser l'idée selon laquelle ce

¹ Carnet de terrain, Alger, 28 octobre 20XX (source anonymisée).

² Carnet de terrain, Alger, 8 novembre 20XX (source anonymisée).

³ Carnet de terrain, Alger, 7 novembre 20XX (source anonymisée).

⁴ Ibid.

⁵ La délivrance de plus de 6000 visas court séjour lors des 18 premiers mois d'ouverture par le consulat de Malte à Alger, pour seulement 2000 séjours effectivement effectués sur le territoire de Malte, a conduit le Parlement maltais à ouvrir une commission d'enquête. Des irrégularités ont été mises en évidence, le Consul a été révoqué et depuis, le consulat de Malte affiche les taux de refus les plus élevés, entre 80 et 90% (source : statistiques de la DG Home).

pays Schengen pourrait être moins vigilant que d'autres et par là, un choix optimal pour le visa *shopping*.

La plupart des demandeur·ses de visa que j'ai rencontré envisagent le marché parallèle comme une option disponible, bien que généralement de dernier recours, en particulier pour les rendez-vous qui sont devenus presque impossibles à réserver. Dans le même temps, ils-elles désapprouvent ce dédoublement entre la voie officielle et la voie parallèle. Nourredine K., qui s'est renseigné auprès de cybercafés de son quartier pour obtenir un rendez-vous alors qu'il éprouvait des difficultés à en réserver un lui-même, s'interroge et dénonce « un trafic »¹. Sonia M., doctorante en histoire refusée à deux reprises par le consulat italien, a été conseillée par ses ami·es de « passer par la méthode parallèle [*pour*] monter un faux dossier », ce à quoi elle s'oppose, « par principe », considérant que les facilitateurs sont « des voleurs et des escrocs »². Samy M., partage cette conception : d'après lui, la présence de « vrais faux » dossiers menace la crédibilité des demandeur·ses « honnêtes », dont les demandes « sont plus difficiles à défendre si n'importe qui peut présenter un dossier bidon ». De plus, il associe les consulats aux activités du marché parallèle, qu'il soupçonne de « trafiquer depuis l'intérieur »³. Selon cet usager, la frontière entre licite et illicite ne se joue pas entre autorités consulaires et marché parallèle : il conçoit davantage un continuum d'illégitimité entre les deux.

L'économie algérienne est structurée par une dualité entre voie officielle et voie parallèle. Plusieurs secteurs et acteurs du marché parallèle se sont spécialisés dans le visa, dont la rareté est accentuée par la politique du robinet. Dans cette section, j'ai montré comment les intermédiaires traduisent les pratiques consulaires de restriction et de dissuasion en services de contournement payants. Le marché parallèle offre ainsi des prestations aux usager·es qui n'ont pas les ressources nécessaires pour procéder eux·elles-mêmes à des arrangements pseudo-légaux avec le régime de visa, notamment le capital social ou le savoir pratique expérientiel. Tout en portant un potentiel de subversion, la voie parallèle joue en outre un rôle dans l'élaboration du savoir collectif informel, diffusé et partagé par les intermédiaires et les demandeur·ses, sous la forme de conseils, de rumeurs et de conceptions de l'(in)justice. Ce rapport politique au visa sera l'objet de la dernière section de ce chapitre.

¹ Entretien avec Nourredine K., professeur d'université, Alger, 25 octobre 20XX.

² Entretien avec Sonia M., doctorante en histoire et professeure d'arabe, Alger, 5 novembre 20XX.

³ Entretien avec Samy M., webmaster, Alger, 24 octobre 20XX.

9.3 Rapports intimes et politiques à l'instrument

Jusqu'ici, ce chapitre a discuté des pratiques d'appropriation de la politique du robinet, que ce soit à travers les arrangements individuels avec le droit ou le recours au marché parallèle des visas. Je propose désormais de m'intéresser aux discours des usager·es : que *disent*-ils du régime de visa Schengen ? Après les pratiques et marchés « cachés », il s'agit d'étudier leurs « textes cachés » (Scott 1990). En interrogeant les narratifs des demandeur·ses de visa, l'enjeu est de déceler les conceptions, les imaginaires du régime de visa Schengen véhiculés. Dans cette section, je montre que cette résistance infrapolitique s'exprime sous la forme de textes cachés de colère qui dénoncent les vexations, mobilisent des rumeurs et réaffirment la dignité, en réponse à une domination de type statutaire, fondée sur l'arbitraire et l'humiliation et qui met les usager·es en position de subalternes. Dans un premier temps, je reviens sur les émotions des individus provoquées par le régime de visa et les obstacles à la mobilité (9.3.1). Puis, je questionne la politisation de ces obstacles par les usager·es, soit comment ils·elles les rattachent à des enjeux (géo)politiques plus généraux (9.3.2).

9.3.1 Mobilités contrariées : visa, circulation et émotions

Comme souligné dans le chapitre théorique, les émotions sont vectrices d'une représentation du politique et d'une contestation du pouvoir en place (Vermot 2017; Jasper 2011). Dans cette sous-section, je propose d'étudier deux ensembles d'émotions auxquels j'ai pu avoir accès, grâce aux entretiens avec les usager·es : l'humiliation subie pendant le processus de demande de visa, et les émotions liées à la libre circulation, entre nostalgie pour les ainé·es qui en ont fait l'expérience, et aspiration pour les jeunes générations qui n'ont connu que l'obligation de visa.

Tout d'abord, les conditions de traitement des demandeur·ses de visa en Algérie engendrent des sentiments de vexation et de frustration, déjà évoqués dans le chapitre 5 avec le terme de *hogra*. Ce dernier, utilisé par Khadija H. pour décrire le « ras-le-bol » des usager·es après des heures d'attente devant le consulat, fait écho à la dimension symbolique, morale et politique des obstacles à la mobilité en contexte postcolonial (El Qadim 2018). Le sentiment d'irrespect et d'atteinte à la dignité est en effet récurrent dans les récits d'expériences individuelles de demandes de visa Schengen. Les usager·es déplorent en premier lieu les conditions d'accueil. Pour Samy M., le dispositif de vitre teintée au guichet du consulat tchèque, qui masque son interlocuteur, est « humiliant »¹. Il incrimine en outre l'attitude « irrespectueuse »² de la préposée au guichet du consulat du Portugal qui l'a renvoyé après une longue attente car elle n'admettait pas un de ses documents. De plus, la logique du

¹ Entretien avec Samy M., webmaster, Alger, 24 octobre 20XX.

² Ibid.

soupçon semble provoquer un sentiment de honte chez les usager·es, comme s'ils ou elles avaient quelque chose à se reprocher. Nourredine K. compare la procédure de demande de visa à une « inquisition »¹ et le refus inexpliqué (son dossier était complet) à une humiliation :

Maintenant cette procédure pour demander un visa en France, vous avez l'impression que vous allez vous présenter à un tribunal, et que vous êtes accusé de quelque chose... Vous êtes accusés de frauder. C'est une inquisition. Moi ça fait des années que je pars en France, j'y ai fait mes études... et on me donne un refus qui n'est, à mon sens, pas motivé. J'ai eu un sentiment... d'irrespect. On n'a pas à humilier les gens comme ça. Je ne suis pas en train de quémander quoi que ce soit.²

Pour les mêmes raisons, Ilyes B. reconnaît que le processus de demande « ne [*le*] tétanise pas, mais [*le*] rend très mal à l'aise »³. La politique du robinet et ses dispositifs de découragement (dossier à élaborer, épreuve du guichet, refus inexplicés) mettent donc les usager·es dans une situation vexatoire qu'ils et elles dénoncent. Cette observation fait écho aux travaux de Jane Freedman (2017), montrant que les personnes migrantes expérimentent une honte et un rejet de la pitié lors de leurs interactions avec les autorités européennes.

Ensuite, les discours des usager·es véhiculent les émotions, parfois ambivalentes, contenues dans leur rapport à la mobilité et, plus largement, au voyage. Je distingue ici deux principaux sentiments, qui tendent à varier selon la génération des demandeur·ses. Les ainé·es entretiennent une certaine nostalgie de la circulation dont ils·elles jouissaient avant l'introduction du visa, tandis que les plus jeunes aspirent à la mobilité internationale, dont ils·elles se sentent injustement privé·es. Parmi les demandeur·ses que j'ai interrogé·es pour cette thèse, plusieurs sont proches d'être retraité·es, certain·es le sont déjà. Âgé·es d'une vingtaine d'années au début des années 1980, ils·elles ont profité, le temps de quelques années, de la possibilité de se déplacer en Europe sans visa. Dans ces deux extraits, Mohamed B. et Brahim H. évoquent cette période comme un certain âge d'or de liberté et de loisir :

En 1975, je suis allé à Lausanne au mariage de ma sœur, aucune procédure, j'ai pris le billet de bateau, fait la traversée jusqu'à Marseille puis Marseille-Lausanne par la route. Je me rappelle pas du contrôle à la frontière. En 1985, je suis retourné en Espagne avec des copains, on s'est bien éclaté !⁴

Je suis parti à partir de 1975. Comme ça, en touriste, je faisais l'Europe, je voyageais un peu. L'Algérie nous donnait des autorisations de sortie mais la France nous demandait rien, rien du tout. Pendant les années 80 ensuite on circulait sans visa, on voulait pas rester en Europe ! On allait faire du tourisme et on revenait, les gens passaient, partaient, y avait des petits contrôles mais normal quoi. Sur le bateau avec les copains, on se soulait au vin pendant la traversée et à l'arrivée le douanier nous disait « allez allez circulez ! » [*rires*]⁵

¹ Entretien avec Nourredine K., professeur d'université, Alger, 25 octobre 20XX.

² Ibid.

³ Entretien avec Ilyes B., cadre du ministère de la Santé à la retraite, Alger, 13 novembre 20XX.

⁴ Entretien avec Mohamed B., pharmacien, Alger, 27 octobre 20XX.

⁵ Entretien avec Brahim H., professeur à la retraite, Alger, 26 octobre 20XX.

Les deux hommes se remémorent une période de liberté où, comme le veut l'adage, les voyages forment la jeunesse. Ici, il importe de faire une mise en perspective historique de cette nostalgie. Certes, l'introduction de l'obligation de visa en 1986 met à mal la libre circulation des Algérien·nes, mais il est permis d'interpréter que le sentiment de nostalgie de Brahim H. et Mohamed B. est d'autant plus fort que cette période de relative insouciance précède la guerre civile, qui a meurtri le pays durant la décennie 1990.

Les plus jeunes ont, à l'inverse, toujours connu l'obligation de visa comme un paramètre à prendre en compte dans tout projet de voyage. Le tourisme s'est globalisé, à l'appui de nouvelles infrastructures (compagnies aériennes *low cost*, applications type *AirBnB*) et d'une certaine mondialisation des images des grands sites et villes touristiques, accentuée par l'essor des réseaux sociaux (Cousin et Réau 2016). Voyager, étudier ou travailler à l'international s'est imposé comme une expérience ultime de la globalisation (Bauman 1998; Elliott et Urry 2010). Le visa est alors conçu comme le sésame pour appartenir à cette classe globale et mobile et partager leurs mêmes expériences de circulation à travers le monde. Ainsi, pour Khadija H., un visa en cours de validité représente la possibilité de voyager spontanément, pour le loisir :

C'est toujours bien d'avoir un visa valide, des fois qu'il y ait une promotion, un long weekend... L'an dernier, on a vu des billets à 15 000 dinars [env. 90 euros] pour Barcelone, on a pris les billets le jeudi matin, on est partis le jeudi soir et on est revenus le dimanche. Comme ça sur un coup de tête, mon mari et moi avions des visas valides tous les deux, on a passé un super weekend. Sans visa, tu n'as plus tout cette latitude, tu ne peux plus faire ce genre de folie.¹

De même, Reda G., qui est passé par la méthode parallèle pour obtenir un rendez-vous de visa pour une amie souhaitant se rendre en Espagne, précise que la personne en question avait besoin d'un visa en « express » pour fêter le Nouvel An à Barcelone. Wassim B. espère quant à lui « pouvoir me déplacer si je le veux, sans impératif »². À noter que cette aspiration à la circulation comme expérience constitutive de la globalisation - voyager et s'amuser - n'est pas que l'apanage des plus jeunes. Ce même souhait est exprimé par exemple par Hania H., professeure à la retraite qui, au moment de l'entretien, détient un visa de circulation encore valide pour plusieurs années :

J'ai un enfant scolarisé en France, donc j'étais rassurée de me dire que je pouvais être à son chevet en 24 heures s'il arrivait quoi que ce soit. Et à la retraite, on a besoin de sortir, de voyager, de prendre du bon temps ! Il y a aussi la famille, les mariages, les événements heureux. Avoir un visa valide, c'est la garantie de pouvoir se déplacer quand on en a envie ou quand c'est urgent. C'est la garantie de ne pas se retrouver coincée.³

¹ Entretien avec Khadija H., cadre dans l'industrie pharmaceutique, Alger, 20 octobre 20XX.

² Entretien avec Wassim B., auto-entrepreneur, Alger, 15 octobre 20XX.

³ Entretien avec Hania H., professeure à la retraite, Alger, 26 octobre 20XX.

Le visa est présenté comme un document indispensable au maintien de liens familiaux en contexte de diaspora transnationale. Ainsi, les usager·es rencontrés dans le cadre de cette recherche éprouvent de la frustration et de l'indignation à l'encontre du visa, tout en aspirant à profiter de la globalisation et de ses possibilités, réelles ou imaginées, de circulation. Okwenje (2019) parle ainsi de taxe émotionnelle pour désigner les vexations encourues pendant le processus de visa, l'angoisse d'être refusé et le sentiment d'exclusion et d'infériorité qui découle du traitement deux poids, deux mesures selon sa nationalité. Il s'agit désormais de voir dans quelle mesure les usager·es politisent cet enjeu.

9.3.2 Paroles politisées sur le nonaccès à la mobilité

Dans un second temps, je m'intéresse à l'énonciation de paroles politisées par les demandeur·ses de visa. L'objectif de cette dernière sous-section est de saisir, à travers les discours des usager·es, leurs rapports politiques à l'instrument du visa. Quelles contestations et revendications la politique du robinet engendre-t-elle ? À quels enjeux, plus généraux que la mobilité, les usager·es connectent-ils-elles les difficultés d'accès au visa ? Je distingue ici trois types de paroles politiques : la critique de la bureaucratie arbitraire, la dénonciation du racisme des décisions de refus de visas, et enfin la mise en cause des gouvernements algérien et français.

En faisant le récit de leurs expériences de demandes de visa, les usager·es dénoncent tout d'abord le caractère absurde et arbitraire des pratiques consulaires. Karim R., le photographe, s'est fait refuser une demande de visa alors qu'il était invité à exposer son travail dans la mairie d'une grande ville française. Le consulat a rejeté sa demande au motif qu'il manquait un tampon officiel sur la lettre d'invitation. À la suite de ce refus, Karim R. a envoyé une lettre à l'Ambassade de France pour critiquer la décision :

Dans la lettre, je leur ai demandé si c'était la France ou l'URSS, parce que j'ai trouvé que c'était très bolchévique de faire un refus comme ça. ¹

En comparant les pratiques du consulat à celle du régime soviétique, Karim R. fait appel à l'imaginaire d'une bureaucratie déshumanisée et d'un pouvoir autoritaire. Cette conception des refus de visa comme absurdes et non fondés est partagée par Nourredine K. (« On cherche n'importe quel prétexte pour nous refuser »²) ainsi que par Wassim B., auto-entrepreneur d'une trentaine d'années, qui n'a jamais été refusé mais qui n'ose plus déposer de demandes au vu de l'augmentation soudaine des dossiers rejetés. Il porte un regard désabusé sur la politique du robinet :

Il n'y a rien de logique ni de rationnel. Dans mon entourage, il n'y a que des refus complètement subjectifs. Ce sont des gens qui ont souvent eu des visas, qui ont juste besoin

¹ Entretien avec Karim R., photographe, Alger, 11 novembre 20XX.

² Entretien avec Nourredine K., op. cit.

de renouvellement, qui sont mariés, avec des enfants, des situations stables... je vois aucune raison objective de refuser un visa à une personne comme ça. Je ne suis même pas convaincu qu'il y ait une logique derrière ça. ¹

Les paroles de ces usager·es traduisent donc un rapport désenchanté et dénonciateur de l'institution consulaire, dont les pratiques sont perçues comme à la fois incompréhensibles et abusives. En outre, certain·es demandeur·ses de visa attribuent la cause des refus au racisme des autorités françaises et européennes. Cette accusation de discrimination est par exemple relayée par Nourredine K., selon qui le verrouillage des visas est directement lié à l'arrivée d'un nouveau consul qui serait xénophobe :

Je me dis que c'est du fait du consul. On a affaire à quelqu'un de tout simplement raciste. Quelqu'un qui nous prend de haut. C'est mon sentiment. Je n'ai pas l'occasion de discuter avec lui mais si je l'avais, je lui dirais ça. Il nous prend pour des brebis galeuses. ²

De façon similaire, Karim R. tente de comprendre les refus de visas en estimant que « peut-être la pensée FN [*ndlr. Front National, parti politique devenu Rassemblement National*] s'installe en France et prend de plus en plus de place »³. En d'autres mots, il établit un lien logique entre fermeture des frontières et montée de l'extrême-droite en France, qui prône des positions xénophobes et anti-immigration. Cette représentation politique du régime de visa comme raciste, c'est-à-dire vecteur d'une exclusion fondée sur la race, ressort également du discours de Brahim H. :

Les pays Schengen n'ont qu'à nous dire clairement « on ne veut plus de migrants, chacun de son côté » et on n'en parle plus. Mais il faut arrêter ce jeu de « tu es Africain, tu dois rester chez toi. »⁴

Les refus inexplicables semblent ainsi renforcer chez les demandeur·ses la perception d'un régime discriminant. La dénonciation de racisme est amplifiée par le contexte postcolonial des relations entre l'Algérie et l'Europe et plus particulièrement la France. À cet égard, un certain nombre d'usager·es s'expliquent les refus par une dégradation de la relation entre les gouvernements algérien et français. Ils·elles laissent entendre que l'attribution des visas ne dépendrait pas de la qualité des dossiers individuels, mais des aléas de cette relation. Par exemple, Karim R. s'interroge sur les restrictions qui visent les élites locales⁵. Selon lui, le gouvernement français les ciblerait délibérément pour faire pression sur le gouvernement algérien :

Si on refuse des visas à des juges, des avocats, des médecins, des artistes : c'est une classe qui peut avoir une influence sur la décision politique en Algérie. Et en Algérie, le pouvoir

¹ Entretien avec Wassim B., op. cit.

² Entretien avec Nourredine K., op. cit.

³ Entretien avec Karim R., op. cit.

⁴ Entretien avec Brahim H., op. cit.

⁵ Les chapitres 5 (point 5.2.3) et 7 (point 7.3.2) ont en effet permis d'identifier que les élites notables (ordres professionnels) étaient visées par des pratiques plus restrictives en matière de visas : la remise en question de l'attribution systématique de visas de circulation longue durée, et la mise en place d'une approche disciplinaire avec le système de « partenariats ».

en place ne se soucie pas du peuple, si on lui refuse des visas ou s'il est maltraité à l'étranger. [...] Mais si cette catégorie de personnes est privée de visa, ces gens qui ont de la famille, du travail, des investissements en France, si tu touches cette classe de la société ça peut influencer la décision politique, sur les achats, les contrats, le commerce avec la France.

JD. Donc tu dirais que les priver de visas est un moyen de faire pression ?

Exactement. C'est une opinion partagée, qui revient dans mes cercles de gens de différents milieux.

JD. Tu dis qu'elles font remonter le problème aux autorités ?

Ces personnes-là sont [*insiste*] de la famille des autorités ! Oui, ils sont des proches, ils ont des liens, ils sont influents, ils ont des relations avec les députés.

JD. Tu penses à des exemples concrets ?

L'achat du blé de la Russie. On en parle dans la presse et les gens disent que c'est à cause de ça [*qu'il y a moins de visas*]. L'Algérie a annulé l'achat du blé à la France donc c'est des millions, et l'Algérie s'est tournée vers la Russie plutôt que la France.¹

Karim R. politise le visa, en le présentant comme un levier de négociation diplomatique dans la conclusion d'accords commerciaux. Cet extrait donne par ailleurs à voir la rumeur comme porteuse d'un rapport au politique. La mobilisation de la rumeur, ici à travers des formules telles que « *une opinion partagée* », « *on en parle dans la presse* », « *les gens disent que* », peut en effet être analysée comme une représentation ordinaire du jeu (géo)-politique (Aldrin 2005 *in* Mazot-Oudin 2020). L'usage de la rumeur traduit de plus une certaine défiance envers le jeu (géo)-politique, que ce soit à l'encontre du gouvernement français, qui masquerait ses réelles intentions (« *influencer les décisions politiques* »), ou à l'encontre gouvernement algérien (qui « *ne se soucie pas du peuple* »). La contestation du verrouillage des visas sert ainsi de moyen détourné pour critiquer le régime algérien. Cette mise en cause des autorités algériennes, qui ne seraient pas en mesure de défendre les intérêts de la population, ressort également du discours de Nourredine K. :

Moi je ne fais pas de politique mais j'aurais aimé que les autorités universitaires algériennes réagissent publiquement et disent « voilà vous voulez plus faire de coopération, et bien dites le ». Car il y a beaucoup, beaucoup de gens qui ont eu des refus. [...] C'est la politique... c'est l'Algérie. Nous avons des dirigeants corrompus, ça tout le monde le sait. Donc ils ne peuvent pas parler aux autorités françaises d'égal à égal et les forcer à nous donner une explication.²

Plus tard dans l'entretien, Nourredine K., professeur d'université, souligne que le blocage actuel des visas provoque chez lui une réminiscence de la décennie noire, où les intellectuel·les étaient ciblé·es par les groupes terroristes islamiques et ne parvenaient pas à obtenir de visa pour s'exiler :

Tout ça me rappelle un peu les années 90, où la France de Mitterrand, la France socialiste à l'époque, c'était exactement la même chose : elle refusait les visas aux intellectuels de

¹ Entretien avec Karim R., op. cit.

² Entretien avec Nourredine K., op. cit.

manière générale. Pendant dix ans, les intellectuels menacés n'ont pas eu de visa, et ils ont dû aller ailleurs.¹

Karim R., photographe, fait référence à la même période traumatique alors qu'il dénonce les difficultés d'obtention de visas pour les artistes :

J'ai dit que je ne voulais pas politiser la chose mais je pense que c'est très politique. Si on empêche les artistes de circuler, de présenter leur travail, leur vision des choses... c'est un peu cruel ce que je vais dire mais ça me renvoie aux années 90 où les terroristes tuaient les artistes, les gens qui pensent, les journalistes.²

Le verrouillage des visas semble ainsi cristalliser un sentiment d'enfermement, d'injustice et d'impuissance, qui convoque l'imaginaire postcolonial mais aussi l'imaginaire de la guerre civile des années 1990, période marquée par le massacre de nombreux·ses civil·es (Amnesty International 1997) et par la quasi-impossibilité de quitter le territoire algérien (voir section 5.2.1).

Cette dernière sous-section permet ainsi d'identifier des formes de politisation du visa par les demandeur·ses. Ils·elles contestent clairement une politique jugée arbitraire et discriminante. En outre, les « textes cachés » dénoncent les raisons « cachées » qui pousseraient les autorités françaises à réduire le nombre de visas attribués. Ensuite, je relève une montée en généralité à travers les références, plus ou moins explicites, des usager·es aux principes de dignité, de non-discrimination et de reddition des comptes. D'un côté, ils·elles enjoignent le gouvernement algérien à prendre la défense de ses citoyen·nes, et de l'autre, ils·elles attendent des gouvernements européens qu'ils expriment clairement les motifs de refus. Étudier l'énonciation de paroles politisées chez les usager·es, même s'ils·elles revendiquent « ne pas faire de politique » permet donc d'accéder à une résistance discursive au régime de visa.

Pour conclure, les émotions et représentations des demandeur·ses de visa traduisent une résistance infrapolitique au régime de visa, vécu comme une domination de type statutaire. Leurs discours et récits mettent en scène une défiance du régime de visa, incriminant les autorités européennes mais aussi le gouvernement algérien lui-même. La critique en mots est une forme d'appropriation par le bas du régime de visa. Les demandeur·ses investissent, discursivement et émotionnellement, les incohérences et les injustices du visa et les inscrivent dans une critique plus large de l'ordre politique global, dans lequel les populations anciennement colonisées sont privées de mobilité. Les difficultés

¹ Ibid.

² Entretien avec Karim R., op. cit.

d'accès au visa symbolisent, en ce sens, l'exclusion des citoyen·nes algérien·nes des expériences sociales et spatiales de la globalisation.

Conclusion du chapitre 9

En se situant du point de vue du public, ce chapitre a permis d'aborder la politique du robinet à l'œuvre en Algérie comme un espace de subversion. Cet espace est investi par les usager·es, qui détiennent un pouvoir discrétionnaire au même titre que les bureaucrates. Celui-ci leur permet de manœuvrer à l'intérieur du régime de délivrance pourtant restrictif, et d'en exploiter les incohérences et failles légales (ainsi que les souplesses, à l'instar du piston) pour mener à bien leurs projets de mobilité. Cet espace de subversion est également investi par les intermédiaires du marché parallèle. En Algérie, toute une industrie migratoire autour du visa tire profit des obstacles procéduraux à la mobilité en commercialisant des services de contournement. Enfin, la politique du robinet est investie et appropriée par la parole des demandeur·ses qui, en position de subalternes, élaborent des textes cachés dénonçant le verrouillage de la mobilité et l'ordre (géo)politique global et postcolonial sur lequel il est fondé.

Ce chapitre souligne en outre les interactions entre mise en œuvre et réception des politiques publiques. Il ressort clairement que toute pratique de dissuasion de la demande adoptée par les consulats donne lieu à une nouvelle pratique d'appropriation, élaborée par les demandeur·ses ou commercialisée par les intermédiaires de mobilité. Les analyses menées dans ce chapitre, en particulier la première section, contribuent ainsi autant aux études sur les publics qu'aux études d'*autonomy of migration*, qui postulent l'agentivité et l'inventivité des candidat·es à la mobilité internationale. En retour, comme j'ai pu l'expliquer dans le chapitre 7, les consulats cadrent le visa *shopping*, la présentation de vrai faux documents comme des fraudes (voir 7.2.2) ou encore les interventions comme des abus (voir 7.3.2), pour justifier des pratiques de délivrance encore plus fermes. Acteurs bureaucratiques et acteurs du public sont en constante interaction et les usager·es, ainsi que les intermédiaires de mobilité, peuvent être considéré·es comme des acteurs à part entière de la mise en œuvre de la politique de visa.

Enfin, à travers les différentes expériences des usager·es de nationalité algérienne, on voit quelles dispositions personnelles *comptent* dans l'habilité à s'approprier le visa. Le concept de capital spatial s'est prouvé particulièrement utile pour comprendre quelles sont les ressources à même d'être mobilisées par les demandeur·ses. Au cours du chapitre, j'en ai identifié trois principales : le savoir pratique expérientiel (connaissances cumulatives individuelles sur les règles et procédures en matière de visa), le savoir collectif informel

(astuces et rumeurs véhiculées d'un·e usager·e à l'autre et par le marché parallèle) et enfin le capital social, notamment pour obtenir un accommodement comme le piston ou l'intervention. Le capital économique, c'est-à-dire les ressources financières, ressort également comme une ressource implicite pour contourner les obstacles procéduraux du visa, notamment en recourant aux services du marché parallèle. Dans le prochain et dernier chapitre de cette thèse, j'aborde désormais le cas du public chinois de demandeur·ses de visa, qui de manière plutôt surprenante, amène à des conclusions en plusieurs points similaires au cas algérien.

Chapitre 10. Une mobilité dépolitisée ? Réception et appropriation du visa Schengen par le public chinois

Ce dixième et dernier chapitre interroge les effets de la politique de mobilité privilégiée sur les demandeur·ses de visa de nationalité chinoise, et analyse comment ces dernier·es s'approprient cette politique. Cet extrait d'entretien avec Mei W., jeune cadre dans une entreprise sociale¹ à Beijing, fournit un exemple parlant de contraste avec le contexte algérien. Pour elle, qui voyage fréquemment à l'étranger, l'accès au visa Schengen en Chine est un *non-sujet* :

JD. Est-ce que parfois tu te retrouves à discuter des visas avec ton entourage ?

[surprise] C'est bizarre, comme question !

JD. Je veux dire, tu vois, est-ce que vous partagez vos expériences, tout ça...

Ah oui d'accord je vois. Oui, quelquefois, mais seulement lorsqu'il y a un truc inhabituel [...]. Je pense que dans tous les cas, demander un visa n'est pas vraiment un problème pour les Chinois.²

Alors que les demandeur·ses de visa algérien·nes adoptent des pratiques de contournement (voir les sections 9.1 et 9.2) et produisent un discours de contestation du régime de visa (voir en particulier la sous-section 9.3.1), une telle perspective surprend Mei W., pour qui le visa n'est pas un sujet de débat. En effet, les ressortissant·es chinois·es bénéficient de privilèges en matière de visa, comme souligné dans les chapitres 6 et 8. Pour encourager les touristes chinois·es à se rendre en Europe, les consulats Schengen mettent en œuvre des mesures dite de visa *marketing*. Ils font la promotion de procédures de plus en plus rapides et de moins en moins chères, en ajustant les délais et les prestations des centres sous-traitants (voir la section 8.1). Ainsi, là où les usager·es algérien·nes rencontrent une série d'obstacles procéduraux visant à les dissuader de demander un visa, les usager·es chinois·es voient à l'inverse leur accès au visa de plus en plus favorisé. Ce chapitre cherche par conséquent à répondre à la problématique suivante : quelles pratiques et quels rapports à l'instrument le public développe-t-il lorsque l'accès au visa est à *contrario* facilité ? Comment les usager·es chinois·es s'approprient-ils·elles une politique qui les ciblent non pas comme demandeurs, mais comme consommateurs ? L'enjeu de ce chapitre est d'étayer l'argument suivant : la politique du

¹ Le statut d'entreprise sociale est spécifique à la Chine, proche de celui des entreprises sociales et solidaires en Europe et en Amérique du Nord. Leurs profits sont limités et elles poursuivent une mission d'insertion et de sensibilisation aux problèmes socio-économiques : accès à l'éducation, lutte contre la pauvreté, soins de santé etc. (Yu, Savall, et Toucas-Truyen 2016).

² Entretien avec Mei W., attachée commerciale dans une entreprise sociale environnementale, Beijing, 7 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

chiffre menée en Chine entraîne une dépolitisation du visa, et plus généralement de l'accès à la mobilité, qui est de plus en plus banalisé pour les usager·es.

Les réflexions exposées dans ce chapitre s'appuient sur des données empiriques de taille limitée. Je n'ai pu réaliser que 4 entretiens semi-directifs avec des demandeur·ses de visa de nationalité chinoise (voir encadré 10.1). En outre, à la différence de l'Algérie, il n'a pas été possible d'observer directement des pratiques des acteurs du marché parallèle du visa. Pour combler le manque de matériel de première main sur les pratiques des usager·es chinois·es, je mobilise trois autres types de sources dans ce chapitre : une enquête d'opinion menée conjointement par l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT)¹ et l'institut de recherche public *China Tourism Academy* (CTA) sur le tourisme émetteur chinois, pour apporter des éléments statistiques sur la perception du visa par les usager·es, des travaux universitaires reposant sur des récits de parcours migratoires de la Chine vers l'Europe et évoquant des usages du visa dans la trajectoire des enquêté·es, et enfin des entretiens semi-directifs que j'ai conduits avec des agent·es visa. En effet, ces derniers apportent des éléments d'observation indirecte des pratiques et tactiques de demandeur·ses de visa chinois·es, objectivées par les agent·es visa chargé·es d'instruire leurs dossiers.

En agrégeant ces différentes données disponibles, ce chapitre explore l'articulation entre mobilité privilégiée et mobilité dépolitisée à partir des expériences des demandeur·ses de visa chinois·es. Il est structuré en trois temps. J'étudie tout d'abord les pratiques d'appropriation du visa, en questionnant d'abord la réception du visa *marketing* puis la constitution d'un capital spatial par les demandeur·ses de visa (10.1). Ensuite, j'interroge le rapport au politique qui se joue dans la délivrance des visas en Chine (10.2). Celui-ci est ambivalent. D'un côté, le visa *marketing* réduit l'incertitude autour du visa et tend à diluer, auprès des usager·es rencontré·es, son potentiel de politisation. De l'autre, la confrontation avec un pouvoir potentiellement arbitraire est réactivée avec le double contrôle exercé par le régime chinois pour quitter le territoire national, et par la police aux frontières européennes à l'arrivée dans un aéroport situé sur le territoire de l'UE. Enfin, dans une dernière section, je fais mention des tactiques invisibles, invisibles car non observées directement sur le terrain et car cachées, similairement au cas algérien (10.3). En mobilisant les entretiens avec les agent·es de visa ainsi que des sources secondaires sur les migrations chinoises en Europe, je montre quels espaces de subversion sont investis par certain·es usager·es pour contourner le droit, voire détourner l'instrument du visa lui-même.

¹ L'OMT est une institution des Nations Unies chargée de la promotion du développement du tourisme international. Le rapport s'appuie sur une enquête par questionnaire envoyée à plus de 60 000 participant·es de nationalité chinoise, pour un échantillon final de 18 525 questionnaires valides. Source: *World Tourism Organization*, 2019, *Guidelines for the Success in the Chinese Outbound Tourism Market*, UNWTO, Madrid, p.43.

10.1 Les pratiques des « demandeurs-consommateurs » de visa

Cette première section montre comment les demandeur·ses investissent la politique de visa fondée sur l'attractivité. L'objectif est d'identifier des pratiques d'appropriation différentes des pratiques de contournement, comme j'ai pu le voir dans le chapitre précédent dans le cas de l'Algérie. Ici, plutôt que de considérer la politique de visa nécessairement comme un espace de subversion, j'analyse ici la politique de visa mise en œuvre en Chine comme un espace de consommation, découlant du ciblage des demandeur·ses non pas comme usager·es, mais comme client·es. Pour identifier et discuter leurs pratiques d'appropriation, je me penche tout d'abord sur la réception du visa *marketing* par les demandeur·ses individuel·les (10.1.1). Je m'intéresse ensuite à deux exemples de tactiques d'appropriation du visa Schengen et de ses règles par deux enquêtées (10.1.2). Je montre que cette appropriation s'appuie sur une forme de capital spatial accumulé par les usagères, qu'elles utilisent pour concrétiser des projets de mobilité.

10.1.1 La réception du visa *marketing*

Dans un premier temps, je questionne la réception du visa *marketing* par les demandeur·ses de visa chinois·es, c'est-à-dire ce que les usager·es font des catégories marchandes qui les ciblent (Revillard 2018). Pour rappel, en Chine, les demandeur·ses de visa, et les touristes en général, se divisent en deux segments. Le premier segment, qui représente 55 % du marché touristique émetteur chinois, est occupé par les touristes ADS¹, qui voyagent par l'intermédiaire de tour-opérateurs agréés par le gouvernement. Les 45% restants sont des touristes individuel·les, catégorisé·es comme *fully independent travellers* (FIT), qui effectuent leurs démarches sans intermédiaire. Dans le chapitre 8, j'ai surtout insisté sur les liens entre visa *marketing* et pratiques des agences de voyage ADS, qui vendent des circuits touristiques à destination de l'Europe tout inclus (dont la prise en charge de l'organisation et des frais de la demande de visa Schengen). Ces agences sont particulièrement sensibles aux mesures des consulats qui font baisser les couts unitaires et délais de traitement de dossier : vu le nombre de voyageur·ses qu'elles doivent traiter, elles peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle. Or ici, je m'intéresse aux demandeur·ses individuel·les, et j'analyse ce qu'ils·elles font de ce ciblage comme marché des « FIT » (voir encadré 10.1). La réception du visa *marketing* est nuancée : d'un côté, elle renforce les effets de visa *shopping* (choix de la destination en fonction des facilités d'obtention du visa) et de l'autre, elle suscite l'indifférence des usager·es déjà socialisé·es à la mobilité internationale.

¹ Pour rappel, les agences de voyage ADS (*Authorized Destination Status*, du nom de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement chinois qui autorise les touristes chinois·es à visiter les pays européens) sont des tour-opérateurs habilités par le gouvernement chinois et par les consulats des pays Schengen à vendre des voyages organisés à destination de l'UE, en vertu de l'accord de 2004. (voir la sous-section 6.2.1).

Encadré 10.1. Des enquêtées internationalisées : *women, millennials & fully independant travellers*

Ce chapitre s'appuie sur quatre entretiens semi-directifs réalisés à Beijing avec des personnes de nationalité chinoise ayant déjà fait l'expérience de demander un visa Schengen. Dans cet encadré, je reviens sur le profil de ces répondantes. Ces quatre enquêtées sont des femmes, âgées entre 25 et 35 ans. Cet échantillon, bien que limité, est représentatif du segment des « *fully independant travellers* », dit FIT. Selon le rapport de l'OMT, les femmes représentent 53,5% du marché touristique individuel chinois, et la génération des *millennials* (née entre les années 1980 et la fin des années 1990) est également majoritaire sur ce même marché, dont elle représente environ 55%. Autrement dit, par leur âge et leur genre, les quatre enquêtées présentent des caractéristiques typiques du tourisme individuel chinois, exposées dans ce même rapport dans une rubrique intitulée « *Women and Millennials* »¹.

Les quatre enquêtées représentent par ailleurs la minorité privilégiée qui détient le capital social, économique et culturel pour voyager. Elles ont poursuivi des études après le secondaire. Toutes maîtrisent l'anglais et occupent des professions tournées vers l'international : Kate L. et Lucy M. gèrent les étudiant·es en échange dans une université de Beijing, Mei W. travaille pour une entreprise sociale fondée par un Américain et Chan H. est responsable de la programmation d'un festival international de musique. Toutes vivent dans la capitale chinoise, Beijing. Deux d'entre elles viennent de provinces éloignées et ont connu une mobilité spatiale interne à la Chine : Mei W. a grandi dans le Hainan, une île au sud du pays, et Chan H. vient du Sichuan, région du centre proche du Tibet.

Toutes ont un mode de vie international, qui peut par exemple se lire dans les conditions de nos rencontres. J'ai fait la connaissance de Mei W. par l'intermédiaire d'un groupe de jeunes travailleur·ses européen·nes expatrié·es à Beijing, Kate L. et Lucy M. travaillent au bureau des affaires internationales de l'université qui m'a accueillie comme étudiante en *visiting* et enfin, Chan H. m'a loué son appartement *via* la plateforme américaine *Airbnb*, dont l'usage reste confidentiel en Chine (Xiang, Liu, et Dolnicar 2021). Deux d'entre elles vivent par ailleurs en couple avec des Européens. Enfin, il importe de relever que Kate L. et Lucy M. revendiquent l'utilisation de prénoms occidentaux². Cet usage s'est d'abord développé dans les années 1980-1990 dans le milieu des affaires, pour contourner les difficultés de prononciation des sonorités chinoises par les Occidentaux·ales. Il s'est ensuite généralisé aux classes globalisées de la population : il devient commun, à l'adolescence, de se choisir un nom à consonance anglo-saxonne qui sera utilisé comme surnom et/ou dans des contextes internationaux. Kate L. et Lucy M., en contact quotidien avec des étranger·es dans le cadre de leur profession, se présentent à moi spontanément avec leur prénom occidental. Pour la sociologue Laurie Duthie (2007), cette pratique se comprend comme une affirmation de son identité entre national et global.

Il s'agit donc de voir comment ces caractéristiques socio-économiques comptent dans l'appropriation du régime de visa Schengen et dans la constitution d'un capital spatial tourné vers la mobilité touristique.

¹ World Tourism Organization, 2019, *Guidelines for the Success in the Chinese Outbound Tourism Market*, UNWTO, Madrid, p.16.

² Comme pour tous·tes les autres répondant·es cité·es dans cette thèse, j'utilise ici un prénom et une initiale d'emprunt de mon choix, qui reflète tant que possible les caractéristiques sociales du « vrai » prénom de la personne rencontrée (ici, en choisissant par exemple un autre prénom aux sonorités anglo-saxonnes).

Tout d'abord, des données quantitatives informent comment les voyageurs-chinois-es perçoivent les procédures de visa. Dans le rapport de 2019, l'OMT publie des lignes directrices pour les destinations voulant maximiser l'accueil de touristes chinois-es sur leurs territoires. Elles s'appuient sur une enquête par questionnaire menée auprès de près de 20 000 personnes. À plusieurs reprises, les facilitations en matière de visa ressortent comme l'un des principaux facteurs de sélection d'une destination, avec par exemple les facilités d'accès au wifi, de paiement ou encore la traduction de la signalétique en mandarin¹. Le rapport affirme en effet que :

*Travel facilitations (visas) [...] are greatly valued [...]. Chinese travellers need to apply for a visa before travelling to most countries. This, on average, entails two to three weeks of preparation and waiting period (one must also take into consideration the material preparation time). This is seen by the Chinese citizens as a task that creates a certain level of unrest and concern.*²

Le rapport cite un exemple de « bonne » mesure prise par les États-Unis, qui depuis 2014 ont ajouté la Chine à la liste des nationalités éligibles aux visas touristiques d'une validité de dix ans. Ce dispositif permet de revenir sur le territoire états-unien sans avoir à faire de nouvelle demande de visa³. Contraints par le Code Visa, les pays Schengen ne peuvent appliquer une telle mesure. Ils peuvent toutefois jouer sur d'autres paramètres, par exemple le délai de traitement : à partir de 2014, la France a mené toute une campagne de communication autour de la délivrance de visa en seulement 48 heures (voir sous-sections 6.3.3 et 8.1.3). Ci-dessous, l'extrait d'entretien mené par la chercheuse Marine L'Hostis montre l'intériorisation de cette norme par un couple de touristes. Âgés de 26 ans et originaires de Wuhan, une ville secondaire chinoise, il-elle ont adapté leur itinéraire touristique en fonction du délai de traitement par le consulat français, réputé comme étant le plus rapide :

Q : Euh, pourquoi vouliez-vous visiter la France ?

R : On a décidé de visiter la France [...] en un temps très court. [...] Au début, on avait décidé d'aller en Nouvelle-Zélande [...] mais il faisait trop froid. [...] On a décidé d'aller en Europe, et en France parce que le visa français est le plus rapide à obtenir.

Q : Ah oui ?

R : Oui on l'a eu en seulement trois jours. (L'Hostis 2020b, 216-18)

Cet exemple montre que la pratique consistant à délivrer le visa en 48 heures a participé à déterminer la destination de ce couple. Il s'approprie donc le visa *marketing* pour concrétiser le plus rapidement possible son projet de voyage. Outre le délai de traitement, les consulats jouent également sur les prestations offertes par les *visa application centres* (VAC), qui accueillent les demandeur·ses venu·es déposer leur dossier (voir sous-section 8.1.2). Les VAC contribuent à la commercialisation de la délivrance des visas en ajoutant, en plus de leur

¹ *World Tourism Organization*, 2019, op. cit, p.33.

² *Ibid*, p.30.

³ <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/visa-information-resources/us-china-agree-to-extend-visas.html> consulté le 23 novembre 2021.

mission réglementaire¹, des services supplémentaires tournés vers l'« expérience-client » qui se définit comme un *marketing* où :

Le consommateur ne recherche pas uniquement des bénéfices utilitaires et matériels dans ses activités de consommation, mais aussi un confort physique et psychique, un plaisir esthétique ou encore des émotions. (Rolland 2015, 14).

Cette définition embrasse particulièrement la stratégie mise en œuvre par le consulat français et son prestataire TLS Contact : le VAC est situé dans un centre commercial très luxueux, le *Parkview Green*. La prestation offerte par le centre est au cœur de la stratégie de visa *marketing* du consulat français, qui espère attirer des touristes fortunés en distinguant les usagers par un rapport de clientèle de luxe. Interpellée par l'insistance du personnel diplomatique sur le service « exceptionnel »² proposé par le VAC, j'interroge Chan H. à propos de son expérience récente de dépôt de dossier au centre TLS Contact :

JD. Le centre pour les visas français est au centre commercial Parkview Green. Est-ce pour toi, l'environnement est important lorsque tu fais ta demande de visa ?

Non, pas vraiment. Je n'ai pas vraiment fait attention. Tu sais, tu dois toujours aller déposer ton dossier pendant les horaires du bureau, car c'est fermé le weekend vu que les Ambassades ne travaillent pas. Moi, je veux juste que ça aille vite, pour retourner au travail ensuite. C'est le milieu de la semaine, je n'ai pas le temps de profiter et d'aller faire les boutiques. C'est agréable d'avoir une décoration décente, mais personne n'attend vraiment cela d'un service gouvernemental.³

La réponse de Chan H. traduit le décalage entre les attentes de l'usagère, utilitaires et tournées vers l'efficacité du service, et les attentes du consulat et du prestataire : améliorer l'expérience-client au-delà du service administratif rendu, en faisant de la demande de visa une prestation commerciale également tournée vers le confort et le plaisir, voire vers une forme de distinction sociale, en proposant un traitement qui se veut haut de gamme. Chan H. est socialisée à la mobilité internationale : elle a, à de nombreuses reprises, déjà voyagé à l'étranger. Comme pour Kate L., une autre demandeuse, la sélection d'une destination dépend avant tout de l'attrait touristique de celle-ci⁴. Les autres entretiens menés auprès de demandeuses tout aussi internationalisées (voir encadré 10.1) font ressortir une certaine indifférence au visa *marketing* : le choix du consulat est déterminé par le pays de destination,

¹ D'après le Code Visa (article 43), la mission réglementaire des prestataires consiste à recueillir les données des demandeur-ses et leurs dossiers puis de les transmettre au consulat en charge de les instruire. Ils peuvent également fournir des informations générales sur les conditions d'obtention des visas, les pièces justificatives, gérer les rendez-vous et notifier les refus.

² Entretien avec Bernard S., Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing, 15 octobre 20XX.

³ Entretien avec Chan H., organisatrice de festival de musique, Beijing, 25 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

⁴ En entretien, Kate L. explique par exemple vouloir voyager à l'étranger pour « découvrir des cultures et des paysages qu'on ne voit pas en Chine » ou être allée en France car « j'ai appris l'étranger, j'ai regardé beaucoup de films. Tout le monde te dit que la France et Paris, c'est magnifique... C'est vraiment une destination incontournable. C'est pourquoi j'avais besoin d'y aller pour le voir de mes propres yeux » (Entretien avec Kate L., chargée de projet dans l'enseignement supérieur, Beijing, 13 novembre 20XX, traduit de l'anglais par l'autrice).

plutôt que par la dimension commerciale du processus de demande, qui elle influence davantage le choix des agences de voyages ADS.

Ainsi, ces différents éléments montrent que, au niveau quantitatif, le marché touristique chinois est réceptif au visa *marketing*, puisque la facilité des procédures ressort comme un facteur important de sélection d'une destination. Néanmoins, les entretiens individuels qualitatifs mettent en lumière une réceptivité plus nuancée. D'un côté, la communication sur les délais, par exemple la mesure « visa 48 heures » du consulat français, motive une forme de visa *shopping* par le couple de Wuhan, qui choisit sa destination en fonction de la rapidité d'obtention du visa. Mais de l'autre, le *marketing* axé sur l'expérience-client a peu de prise sur les usagères interrogées. Comme je le montre dans le point suivant avec le concept de capital spatial, ces demandeuses individuelles, socialisées aux expériences de mobilité, accumulent des connaissances sur le visa Schengen dont elles tirent des stratégies indépendantes du visa *marketing*.

10.1.2 S'appropriier la demande de visa : une forme de capital spatial

Dans un deuxième temps, je m'intéresse plus précisément à la constitution d'un capital spatial par les demandeuses de visas. À travers les exemples de Kate L. et de Chan H., cette sous-section analyse donc la maîtrise des exigences et règles liées au visa comme une forme de capital spatial que les usager-es accumulent et mobilisent.

Kate L. a voyagé trois fois en Europe. L'été qui précède notre entretien, elle a fait un *road-trip* entre la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Lorsqu'elle me décrit les procédures qu'elle a dû suivre pour demander un visa Schengen, je relève qu'elle maîtrise tout à fait la règle de destination principale¹, qui détermine le consulat où déposer sa demande en cas de voyages multi-destinations :

JD. Donc pour ce voyage, tu as déposé ton dossier au consulat français c'est ça ?

Oui. Je restais plus longtemps en France qu'en Allemagne. Ils te demandent de déposer là où tu restes le plus longtemps, ou alors là où tu rentres en premier.

JD. Et comment tu l'as connue, cette règle ?

J'ai fait beaucoup de recherches. Je suis une grande voyageuse [*"frequent traveller"* dans l'entretien]. Dès que je veux aller quelque part, je regarde sur Baidu [*moteur de recherche chinois*] si j'ai besoin d'un visa. J'ai l'habitude de tout ce processus. Ce n'est pas très difficile parce que je parle anglais. Parfois je vais aussi voir sur les forums, où des personnes chinoises écrivent si elles ont des problèmes avec leurs dossiers. Généralement je trouve toutes les informations dont j'ai besoin.

JD. Et ensuite, le dossier était long à préparer ?

¹ Pour rappel, la règle de destination principale, qui figure à l'article 5.1 du Code Visa, indique qu'en cas de voyage multi-destination dans l'espace Schengen, le consulat qui délivre le visa est le consulat où le-la demandeur-se séjourne le plus longtemps ou, en cas de durée de séjour équivalente dans plusieurs pays Schengen, le pays de première entrée.

Ça fait maintenant trois fois que je demande un visa Schengen. La première fois, ça m'a pris un peu de temps, maintenant tout est déjà prêt [...]. Honnêtement, le visa, ce n'est pas un gros problème pour moi.¹

Cet extrait d'entretien donne à voir les compétences mobilitaires de la jeune femme : la maîtrise de l'anglais, des outils d'information et de communication et des règles d'obtention et d'utilisation du visa Schengen. À travers l'exemple de Kate L., je retrouve les deux mêmes ressources du capital spatial que j'ai identifiées dans le chapitre précédent consacré au cas algérien. Elle tire ce capital spatial d'un savoir pratique expérientiel, accumulé de ses précédentes demandes de visa, et d'un savoir collectif informel, accessible sur des pages internet où d'autres usager·es partagent leurs expériences. Kate L. mobilise ce capital pour se mettre en conformité avec les différentes exigences des consulats.

De même, Chan H. se présente elle-même comme une « *visa master* »². Elle a voyagé à deux reprises en Europe. Lors de l'entretien, elle revient d'un voyage aux États-Unis et s'appête à repartir pour une longue fin de semaine en Thaïlande, où les ressortissant·es chinois·es peuvent obtenir un visa touristique de quinze jours directement à l'aéroport. Chan H. m'assure, avant de commencer notre entretien, qu'elle est particulièrement « fière de [s]es stratégies de visas »³. Elle me fait notamment part de l'intérêt d'avoir un visa Schengen pour mettre en œuvre des projets de mobilité touristique dans des destinations où l'obtention du visa est réputée comme étant plus difficile :

Le visa Schengen, c'est le plus facile et le moins cher à obtenir. En plus, l'Europe, c'est une destination qui n'est pas très chère non plus. Et là, une fois que tu as un visa Schengen dans ton passeport, c'est un vrai atout si tu veux demander les visas les plus durs à avoir dans les pays qui comptent vraiment : l'Australie, et surtout, les États-Unis. C'est là où les Chinois veulent vraiment aller.⁴

En effet les frais de visa Schengen s'élèvent, au moment de l'entretien⁵, à 60 euros, alors que le visa touristique australien coûte 145 AUD (environ 95 euros) et celui des États-Unis 160 USD (environ 140 euros). Le taux de refus des visas touristiques par les consulats des États-Unis en Chine est en outre nettement supérieur au taux de refus des pays européens, puisqu'il se situe entre 10% et 18% sur la décennie 2010⁶ (contre 3 à 6% pour l'ensemble des États Schengen). Ainsi, alors que Kate L. mobilise son capital spatial dans une optique de *conformation* aux règles Schengen, Chan H. en fait une utilisation tournée vers un usage que je qualifie de « passerelle » du visa Schengen. Au-delà du voyage qu'il permet en soi

¹ Entretien avec Kate L., chargée de projet dans l'enseignement supérieur, Beijing, 13 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

² Entretien avec Chan H., organisatrice de festival de musique, Beijing, 25 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ La réforme du Code Visa, entrée en vigueur en février 2020, augmente les frais de visa de 60 à 80 euros.

⁶ <https://www.statista.com/statistics/1100530/china-refusal-rate-of-the-us-b-visa-application/> consulté le 24 novembre 2021.

d'effectuer en Europe, le visa Schengen, visible dans le passeport de son·sa détenteur·rice, renforcerait sa crédibilité lors de demandes de visa vers des pays dont les autorités consulaires sont perçues comme plus méfiantes. Pour Chan H., « son » visa Schengen présente une preuve tangible de sa fiabilité : si les autorités européennes l'ont déjà « validée », cela devrait constituer une garantie supplémentaire pour les autorités australiennes ou états-uniennes. Cette représentation illustre à nouveau l'idée selon laquelle les instruments ont des effets autonomes du but de régulation initialement fixé (Lascoumes et Galès 2005). L'usagère se réapproprie le visa Schengen et détourne sa fonction initiale pour l'intégrer dans une stratégie de nouvelle mobilité touristique, dont l'objectif est d'obtenir un visa considéré comme « supérieur ». Cet exemple montre par ailleurs que le détournement n'est pas nécessairement une transgression de l'ordre.

Enfin, le concept même de capital sous-entend qu'une telle ressource n'est pas également distribuée dans la population et qu'elle constitue, conformément à la pensée bourdieusienne, un indice des inégalités sociales. Les travaux sur la sociologie de la mondialisation soulignent en effet que le voyage est un moyen de distinction des élites (Lecler 2013). Par exemple, au cours de notre entretien, Kate L. insiste à plusieurs reprises qu'elle n'est pas intimidée par la demande de visa à la différence du « citoyen chinois moyen ». L'extrait suivant est représentatif de comment elle se perçoit par rapport aux autres demandeur·ses de visa de nationalité chinoise :

Je ne trouve pas ça [*faire une demande de visa*] difficile, notamment parce que je parle anglais. Mais cela peut être dur pour d'autres personnes, surtout les personnes chinoises. Quand je parle avec d'autres personnes, je ne rencontre jamais personne comme moi, qui voyage seule et m'occupe de toutes les procédures. Généralement, ils passent par une agence de voyage et leur demande de tout faire à leur place, y compris la demande de visa. C'est trop difficile pour eux sinon, surtout avec la barrière de la langue. ¹

On peut interpréter ces propos comme une volonté de mettre en avant son capital spatial pour se distinguer socialement du public de demandeur·ses de visa chinois·es et mieux s'identifier à une classe globale, mobile et indépendante. Ils renvoient à l'opposition entre « le prestige du cosmopolitisme de l'élite [et] le stigmatisme associé aux basses classes » (Wagner 2020, 91). De plus, cet extrait souligne que les agences se substituent au supposé défaut de capital spatial des touristes ADS, en incluant la gestion des procédures dans leurs prestations.

À Beijing, je suis par ailleurs témoin d'une scène où Chan H. mobilise son capital spatial à des fins non pas de distinction, mais d'assistance. De passage dans le logement qu'elle me loue dans un *hutong* de la capitale, Chan H. reçoit la voisine, âgée d'une soixantaine d'années, et l'aide à préparer sa demande de visa Schengen pour se rendre en

¹ Entretien avec Kate L., op. cit., traduit de l'anglais par l'auteurice.

Espagne, où son fils travaille¹. Ne maîtrisant ni l'anglais, ni les outils informatiques, cette demandeuse de visa peut bénéficier du transfert en capital spatial de Chan H. L'asymétrie de ressources entre ces usagères « *millenials* » et « *fully independent travellers* » et des usager·es peu ou pas socialisé·es à la mobilité internationale rappelle en outre l'idée, exposée dans les chapitres précédents, que la politique du chiffre en Chine vise avant tout les élites touristiques. La transmission et la solidarité observées sur le terrain montrent cependant que les interactions entre demandeur·ses de visa sont à même de remettre en question ce ciblage réservé aux plus privilégié·es.

Cette première section a permis de voir les stratégies adoptées par les usager·es dans un cas où l'accès au visa est favorisé et qu'il n'y a pas d'obstacles à surmonter. Les éléments discutés ci-dessus permettent d'affirmer que la catégorisation des demandeur·ses comme consommateur·rices forme un espace plus ouvert aux ruses et tactiques individuelles. Ces tactiques s'appuient sur le capital spatial, soit l'expertise accumulée sur le processus de demande de visa. Les quatre enquêtées sont internationalisées et fortement dotées en capital spatial, par leurs trajectoires sociales et leurs nombreuses expériences de mobilité. Elles investissent ce capital pour se mettre en conformité avec le régime de visa Schengen, le transférer à des personnes moins dotées ou encore pour subvertir l'instrument du visa en l'utilisant à des fins de projets d'autres mobilités, comme dans le cas de l'usage « passerelle » du visa Schengen. Ce dernier exemple de pratiques invite à mettre à jour le continuum conformation-résistance mis en place par Gourgues et Mazeaud (2019) pour étudier les publics, car dans à travers l'utilisation « passerelle » du visa, Chan H. invente un nouvel usage du visa et le détourne tout en restant conforme au droit.

10.2 Un rapport au politique banalisé ?

Dans un second temps, ce chapitre interroge le rapport politique des demandeur·ses chinois·es au visa Schengen. En Algérie, les récits d'expériences vexatoires et la perception de refus arbitraires, ainsi que la rareté du visa Schengen, en font un instrument saillant, discuté et contesté. Le visa est vecteur de politisation, en ce qu'il façonne un rapport (infra)politique à l'État de destination, mais aussi au régime algérien. Dans le contexte chinois, où la délivrance se fait selon des modalités au contraire favorables aux usager·es, je m'attends à ce que ce potentiel de politisation soit atténué, voire absent. En d'autres mots, cette section interroge le lien entre banalisation et dépolitisation du visa : à partir des récits

¹ Carnet de terrain, Beijing, 20 novembre 20XX.

des usager·es, il s'agit de voir dans quelle mesure les facilités d'accès au visa tendent à le vider de son potentiel de contestation. Dans un premier temps, je montre tout d'abord qu'elles bénéficient d'une réduction de l'incertitude administrative (10.2.1). Le processus de demande de visa auprès des consulats est de plus en plus vécu comme une simple formalité, se traduisant par un rapport distancié aux autorités de délivrance. Parallèlement, leurs récits convergent vers des mises en présence de l'État (Noiriel 1998), avant et après la demande de visa (10.2.2). En effet, les usagères sont confrontées à des obstacles administratifs posés par les autorités chinoises pour obtenir des documents de voyages, puis lors du passage aux douanes européennes. Ces témoignages montrent que malgré les facilités de délivrance concédées par les consulats, la mobilité reste une épreuve du pouvoir politique.

10.2.1 La réduction de l'incertitude administrative

Tout d'abord, la relative dépolitisation du visa du point de vue des demandeur·ses passe par la prévisibilité des autorités consulaires. Comme le souligne Mathieu R., opérateur du bureau chinois de Suisse Tourisme depuis la fin des années 2000, les stratégies de *visa marketing* ont permis d'atténuer les potentielles inquiétudes autour des procédures administratives de demandes de visa Schengen :

En termes de *visa marketing*, donc utiliser le visa pour convaincre les voyageurs d'aller en Suisse, on fait beaucoup de communication sur les procédures. Maintenant, je crois que le mystère autour du visa est vraiment réduit. Ce n'est plus aussi compliqué que cela pouvait l'être pour les voyageurs.¹

En d'autres mots, les destinations européennes s'efforcent de rendre les procédures transparentes pour « dédramatiser » le visa, en particulier en ce qui concerne l'incertitude autour des papiers à fournir, des délais d'attente, de l'obtention en soi du visa ou encore l'épreuve du guichet, particulièrement intimidantes. Tous ces facteurs de dissuasion sont minimisés pour placer les demandeur·ses dans un climat de confiance et d'assurance.

En effet, les usagères rencontrées font le récit d'expériences administratives somme toute très banales. Chan H. souligne par exemple la facilité avec laquelle elle a pu trouver des informations pour demander un visa Schengen sur le site du consulat hongrois, où tout est traduit en mandarin. Les enquêtées font toutes part d'attentes très courtes, que ce soit pour obtenir un rendez-vous (quasiment immédiat) ou pour patienter lors du dépôt du dossier. Le dépôt au guichet du consulat, dans les cas des États membres qui n'ont pas encore externalisé l'accueil du public, est vécu comme une simple formalité. Lorsque Chan H. a déposé sa demande de visa au consulat de Hongrie, tout s'est déroulé comme elle l'avait prévu :

¹ Entretien avec Mathieu R., *Manager*, Bureau Suisse Tourisme, Beijing, 26 novembre 20XX.

JD. Comment ça s'est passé, sur place ?

Ça plutôt très bien passé. C'était la première fois que je faisais une demande de visa pour un pays occidental. Je n'étais pas vraiment stressée ni effrayée, parce que j'avais tous les papiers demandés, je savais que j'avais suffisamment d'argent pour payer mon voyage, tout ça. Une fois que tu es dedans, ça va très vite, tu montres tes documents. L'employé est chinois donc tu peux parler dans ta langue. Il regarde les papiers et vérifie que tout est là, il me dit que j'aurais ma réponse dans deux semaines. J'ai payé, signé un papier et je pouvais y aller.

JD. Il t'a posé des questions ?

En fait sur la première page du dossier, tu dois indiquer tous les détails de ton voyage. Est-ce que c'est touristique, combien de temps tu restes, à quel aéroport tu arrives, l'adresse de ton hôtel, tout ça. L'employé ne fait que vérifier que tu as bien répondu et rien oublié. Ensuite il te dit que si tu dois faire une interview, on va te rappeler, mais on ne m'a pas rappelé donc j'ai présumé que c'était bon.

JD. Et après tu as attendu la réponse longtemps ?

Non, une semaine, c'est allé étonnamment vite !

JD. Quelle durée de validité on t'a donné ?

Exactement les dates que j'avais demandées.¹

Chan H. fait ici le récit d'une expérience au guichet sans équivoque ni ambiguïté. Elle ne rapporte ni suspicion éprouvée par l'agent, ni tentative de déstabilisation ou d'humiliation, comme peuvent en faire part les usager·es algérien·nes (voir point 7.1.3 et 9.3.2). L'absence de question « piège », l'obtention du visa dans les délais indiqués et aux dates demandées contribuent à relativiser la perception des consulats comme institutions discrétionnaires et arbitraires, là où elle est exacerbée en Algérie. Cette prévisibilité et cette transparence renforcent la confiance de la demandeuse dans la procédure, certaine d'obtenir le visa tant qu'elle fournit les preuves documentaires et financières requises (« *je n'étais pas vraiment stressée [car] j'avais tous les papiers [et] j'avais suffisamment d'argent* »). Là où les usager·es algérien·nes avec des dossiers tout autant en règle vivent la demande de visa comme une « humiliation »² ou une « inquisition »³, l'expérience au guichet de Chan H. la conforte dans sa propre légitimité à demander un visa. De plus, en comparaison au contexte algérien, les usager·es chinois·es ne sont peu ou pas socialisé·es à l'éventualité d'un refus même si, en apparence, le dossier remplit les critères exigés par le Code Visa. Comme le résume Lucy M. à partir de sa propre expérience de demande :

C'est une procédure très commune. Toutes les informations sont très claires. Tant que tu ne t'y prends pas à la dernière minute, ce n'est pas stressant.⁴

¹ Entretien avec Chan H., organisatrice de festival de musique, Beijing, 25 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

² Entretien avec Samy M., webmaster, Alger, 24 octobre 20XX.

³ Entretien avec Nourredine K., professeur d'université, Alger, 25 octobre 20XX.

⁴ Entretien avec Lucy M., chargée de développement dans une université, Beijing, 15 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'autrice).

Ainsi, la disparition du mystère des visas, pour reprendre les mots de Mathieu R., est le résultat des efforts des autorités consulaires pour diminuer le malaise et l'inquiétude suscitées par la procédure de visa (« *unrest and concern* » selon le rapport de l'OMT cité plus haut). La politique du chiffre, qui repose sur une délivrance permissive et la mise en œuvre de moyens pour tenir les délais, banalise la domination bureaucratique et façonne un rapport dépassionné et utilitaire à l'instrument du visa.

10.2.2 Mises en présence de l'État avant et après la demande de visa

Cependant, l'argument d'une dépolitisation qui se traduirait par un rapport plus distancié à l'État de délivrance doit être mis en perspective avec des expériences de domination bureaucratique vécues en amont et en aval de la procédure de visa. J'emprunte ici l'idée de « mise en présence de l'État », qui souligne que la délivrance de documents de voyage s'inscrit dans une relation de domination entre les représentant·es de l'État et ceux·celles qui se déplacent (Noiriel 1998, 85). Si le pouvoir de domination du consulat est dilué dans la politique du chiffre, les usagères l'éprouvent toutefois à travers la mise en présence avec non pas un mais plusieurs États : le régime chinois, pour obtenir des documents d'autorisation de sortie du territoire ; puis les autorités européennes de police aux frontières, à l'arrivée sur le territoire européen.

En effet, l'appareil gouvernemental chinois exerce une surveillance rapprochée des mouvements de sa population, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. En plus de la délivrance des passeports, un canal de contrôle est la délivrance des documents justificatifs exigés par les consulats européens pour une demande de visa Schengen. Il peut par exemple s'agir du certificat de travail émis par son entreprise ou du certificat d'inscription aux études émis par l'université. Ces certificats sont délivrés par différentes autorités locales, elles-mêmes dépendantes du gouvernement central chinois. Comme l'explique Lucy M., les démarches administratives débutent bien en amont de la demande de visa en tant que telle :

Parmi les documents justificatifs à présenter pour une demande de visa, tu dois fournir un certificat de ton employeur, qui prouve quelle est ta position dans l'entreprise ainsi que ton revenu. C'est une procédure interne, qu'il vaut mieux faire bien à l'avance. ¹

Chan H. et Mei W. mentionnent spontanément, au cours de l'entretien, l'obtention de ce document comme l'étape la plus difficile de la demande de visa. Pour Chan H. :

Je pense que le plus difficile pour tous les Chinois que je connais, mes amis quoi, le document le plus difficile à avoir est celui relié à ton travail. Moi, ils ne font pas trop de problème à chaque fois que je veux voyager, mais j'ai des amis dont les employeurs leur ont déjà refusé le document, parfois sans vraiment leur dire pourquoi. Si tu n'as pas ce document, alors là tu risques de te faire refuser le visa. ²

¹ Entretien avec Lucy M., op. cit.

² Entretien avec Chan H., op. cit.

De même, Mei W. raconte que lorsqu'elle était étudiante, elle a dû solliciter un tel certificat auprès de son université, dans le cadre d'une demande de visa pour effectuer un stage au Danemark. Bien qu'une telle procédure relève du droit national danois et non de Schengen, il s'agit d'une situation représentative du pouvoir discrétionnaire des autorités chinoises et du caractère aléatoire et incertain de cette procédure :

Pour ce stage, je devais préparer beaucoup de documents vu que j'étais étudiante. La partie la plus difficile était de demander à mon université toutes les preuves que j'étais bien étudiante là-bas. L'université était responsable d'envoyer mon certificat au consulat. Pendant plusieurs semaines je n'ai pas eu de réponse du consulat et au bout d'un moment, ils m'ont dit qu'ils n'avaient pas reçu toutes les preuves de l'université, et que l'université ne répondait pas à leurs messages. En fait il manquait une preuve du programme dans lequel j'étais inscrite. L'université a mis des siècles à répondre. Dire que j'aurais pu être refusée à cause de ça ! Finalement je suis retournée moi-même à l'université, j'ai pu récupérer le document et le donner aux Danois, qui m'ont enfin délivré le visa. ¹

Ce récit de Mei W. constitue la seule expérience d'incertitude administrative rapportée par les quatre enquêtées. Cette situation implique l'administration chinoise, qui bloque la délivrance du visa danois en retardant, volontairement ou non, l'envoi d'un certificat. Cet exemple renvoie au co-contrôle des mobilités chinoises par les gouvernements européens et le gouvernement chinois lui-même, souligné tout au long du chapitre 6.

Dans un second temps, les usagères rapportent des expériences de vexation et de soupçon, cette fois-ci en aval de la procédure de visa, lors du contrôle aux frontières aéroportuaires de l'Union européenne. En vérifiant la régularité des titres de séjour et d'identité des voyageurs, et plus généralement leurs « bonnes » intentions, la police aux frontières constitue un maillon supplémentaire du contrôle migratoire (Casella Colombeau 2017). Les détenteur·rices du visa doivent prouver qu'ils·elles répondent toujours aux critères d'octroi (fonds suffisants, objet du séjour etc.) et qu'ils·elles vont respecter l'usage du visa qui leur a été accordé. Ce régime de suspicion aux frontières aéroportuaires entraîne une certaine appréhension chez les usagères, à l'instar de Lucy M. :

J'étais stressée, car mon visa était pour la Suède, mais j'ai atterri à Helsinki où je passais un jour ou deux avant de partir une semaine à Stockholm. J'étais vraiment nerveuse, c'était la première fois que je voyageais en Europe, je n'étais plus sûre d'avoir bien fait en demandant le visa au consulat suédois. Au final, la douane finlandaise a juste vérifié mon passeport et posé des questions simples, comme pourquoi je venais, où j'allais tout ça. J'ai répondu que j'allais en Suède pour une conférence et ils m'ont laissé rentrer. ²

Ici, le flou de la règle de destination principale et le pouvoir discrétionnaire de la police aux frontières, dont l'interprétation peut diverger de celle du consulat, mettent l'usagère dans une situation d'incertitude qui contraste avec le processus de demande de visa. Kate L. fait quant

¹ Entretien avec Mei W., attachée commerciale dans une entreprise sociale environnementale, Beijing, 7 novembre 20XX (traduit de l'anglais par l'auteurice).

² Entretien avec Lucy M., op. cit.

à elle part du sentiment d'inconfort provoqué par le soupçon de la police aux frontières du Danemark :

JD. Une fois que tu as obtenu le visa, tu as pu voyager. Comment s'est passé le contrôle à l'aéroport ?
[rire ironique] J'aime beaucoup cette question. Je veux partager mon expérience. Les Français c'était ok. Heathrow [au Royaume-Uni], j'ai bien aimé. L'officier était gentil, c'était une conversation agréable, il voulait savoir quels étaient mes plans. C'était une discussion, pas un interrogatoire. Mais à Copenhague, j'étais vraiment mal à l'aise. À cette époque, il y avait beaucoup d'immigration et ils avaient peur que les gens puissent rentrer et rester. Ça se voyait qu'ils étaient inquiets. Ses questions m'ont rendue mal à l'aise. Son expression, sa façon de parler et ses questions m'ont fait me sentir mal. C'était plutôt rapide, mais quand même, je m'en rappelle très bien. J'ai dit à mes amis danois que j'étais venue en Europe trois fois et que c'était la première fois que je ne me sentais pas la bienvenue.¹

Cet extrait fait écho aux travaux ethnographiques sur le contrôle aux frontières aéroportuaire, analysé par Andrew Crosby et Andrea Rea (2016) comme « un acte politique symbolique » qui consiste à jeter le discrédit sur les voyageur·ses. Alors que le processus de demande de visa leur offre un traitement globalement favorable, les usager·es de nationalité chinoise risquent d'être dégradé·es par le soupçon par défaut mis en œuvre au contrôle frontalier, et de voir « [leur] identité sociale se transformer en celle d'un potentiel immigré en situation irrégulière [...] à la merci de l'attitude arbitraire, et non plus discrétionnaire, des garde-frontières » (Crosby et Rea 2016, 81). Kate L. rapporte ainsi ici un sentiment de vexation et de frustration comparable à celui de *hogra* éprouvé par les demandeur·ses de visa algérien·nes.

En somme, cette section montre que le rapport politique au visa oscille entre distanciation et domination. Les différentes expériences des usagères permettent de nuancer le diagnostic d'une dépolitisation de l'accès à la mobilité qui découlerait des politiques d'attractivité touristique des États européens. D'un côté, plusieurs éléments vont dans le sens d'une banalisation du rapport à l'autorité de délivrance. La politique du chiffre et le visa *marketing* se traduisent par une pression sur les agent·es visa pour tenir les délais de traitement et délivrer favorablement les visas. Par conséquent, la procédure gagne en prévisibilité pour les usager·es, et la perception d'une asymétrie bureaucratique est atténuée : les demandeuses se montrent confiantes d'obtenir le visa tant qu'elles en respectent les procédures. De l'autre côté, les demandeur·ses de visa doivent cependant se soumettre au contrôle discrétionnaire de leurs propres administrations nationales, qui surveillent étroitement leurs déplacements. De même, lors de l'arrivée sur le territoire européen, la « performance dramaturgique » (Crosby et Rea 2016) des contrôles aux frontières réactive une mise en présence de la domination bureaucratique, vécue comme une atteinte à la dignité. Ce dernier point permet

¹ Entretien avec Kate L., op. cit.

de souligner la similarité, à des degrés certes différents, d'expériences individuelles entre détenteur·rices de visa de nationalités algérienne et chinoise, dont les mobilités se retrouvent parallèlement suspectées. Dans le cas des demandeuses chinoises interrogées, cette suspicion reste cependant de l'ordre du symbolique et ne se traduit pas par une mobilité empêchée.

10.3 Les usages invisibles du visa

Jusqu'à présent, ce chapitre a permis d'identifier plus de points communs que prévus entre les demandeur·ses de visa Schengen en Algérie et en Chine. En effet, les données empiriques montrent que les usager·es chinois·es mettent en œuvre des stratégies d'appropriation du visa Schengen, même si à la différence des usager·es algérien·es, celles-ci ne sont pas nécessairement tournées vers le contournement mais plutôt vers la conformation ou la maximisation. Elles soulignent également que l'accès à la mobilité est moins dépolitisé qu'en apparence et que les usager·es chinois·es rencontrent, en plus du contrôle de leurs autorités nationales, une forme de domination bureaucratique aux frontières, en plusieurs points similaires à l'expérience vécue par les usager·es de nationalité algérienne. Ces correspondances d'un cas à l'autre invitent à questionner un autre parallèle : celui des pratiques et marchés cachés. À la différence d'Alger, il n'a pas été possible d'observer directement les industries migratoires informelles autour du visa Schengen en Chine. Ces usages sont doublement invisibles : d'une part, je n'ai pas pu les voir et d'autre part, ces usages tendent à être dissimulés car juridiquement, voire moralement, répréhensibles. Pourtant, les entretiens avec les agent·es consulaires ou les demandeuses de visa rapportent l'existence de telles pratiques. L'enjeu ici est de restituer ces usages invisibles, collectés à partir de sources indirectes et secondaires : témoignages d'usager·es, de fonctionnaires, mais aussi littérature sur les migrations informelles chinoises.

Dans un premier temps, je me concentre sur un exemple de détournement des exigences légales du visa Schengen : la « fraude documentaire ». La fraude documentaire, c'est-à-dire la falsification des documents officiels qui composent un dossier de visa, est considérée comme un problème récurrent des consulats à l'étranger. Pour rappel (voir par exemple sous-section 7.1.2), les exigences administratives du régime de visa placent les usager·es qui travaillent dans l'économie informelle, ou dont les revenus ne sont pas suffisants, dans une situation de fraude forcée, où ils·elles sont incité·es à « trafiquer » leur dossier pour le rendre admissible (Garcia 1997). Chantal H., cheffe du service des visas du consulat français de Beijing, relève elle-même ce paradoxe :

Tous les jours, on voit plein de fraude. Comme on est un État de droit, on demande de plus en plus de documents. Et ils [*les demandeur·ses*] nous les donnent. Même si ça n'existe pas,

ils les fabriquent, et après on ne peut pas les accuser de nous donner des faux puisqu'on demande des choses qui n'existent pas forcément dans leur système à eux.¹

Selon Cyril D., un agent titulaire en charge de l'instruction des visas au consulat français de Beijing, la fraude documentaire s'appuie sur un marché parallèle du visa, qui commercialise la vente de faux documents. Il pointe en particulier les plateformes de vente et d'annonces en ligne Taobao² et WeChat³, qui comptent chacune plusieurs centaines de millions d'utilisateur·rices :

La fraude est de plus en plus industrialisée : il y a des achats de faux sur Taobao et WeChat, qui sont grossiers et faciles à repérer. On a très peu de faux documents officiels : les faux passeports, c'est très difficile à faire, et trop facile à détecter. Donc c'est essentiellement de la fraude documentaire : compte bancaire, attestation, fausse lettre d'invitation, livret de famille etc.⁴

Au cours de mon terrain à Beijing, j'évoque ce sujet avec Mei W. lors d'une discussion informelle et lui demande si en effet, il est facile de se procurer des faux documents sur la plateforme Taobao, ce à quoi elle acquiesce. Quelques jours plus tard, Mei W. me transfère deux captures d'écran (voir page suivante). La première (image 10.1) est une annonce de vente de lettres d'invitation pour demander un visa à destination de l'Europe, repérée sur le site de Taobao. La seconde (image 10.2) est une conversation entre un utilisateur et un facilitateur, lui aussi repéré sur la plateforme Taobao, qui fournit des dossiers complets en l'échange de plusieurs centaines d'euros.

Ces deux documents⁵ dévoilent des modes de fonctionnement des marchés informels des visas très comparables entre l'Algérie et la Chine. Ils donnent en effet à voir l'utilisation des réseaux sociaux et plateformes de vente en ligne pour proposer des services payants de contournement de la procédure de visa. L'image 10.2 montre de plus un système de prix indexé sur la crédibilité du service rendu : un dossier complet avec une lettre d'invitation professionnelle coûte ainsi plus cher qu'un dossier pour visa touristique, plus facile à constituer, mais également plus susceptible d'être rejeté compte tenu du soupçon pesant sur les « faux touristes ». Comme en Algérie, le marché des vrais-faux documents en Chine constitue un usage, une opportunité à la disposition des demandeur·ses de visa.

¹ Entretien avec Chantal H., cheffe du service des visas du consulat français, Beijing, 26 octobre 20XX.

² Taobao est une plateforme de vente en ligne chinoise, qui appartient au groupe Alibaba. Elle compte environ 750 millions d'utilisateur·rices.

³ WeChat est une application de messagerie en ligne chinoise, qui inclut également des fonctions de petites annonces.

⁴ Entretien avec Cyril D., agent visa au consulat français, Beijing, 1^{er} novembre 20XX.

⁵ Je remercie chaleureusement Marie Gillier pour son aide précieuse dans la traduction des deux documents.



Image 10.1 Annonce sur le site de vente en ligne Taobao proposant la vente de lettre d'invitation pour dossier de visa Schengen (capture d'écran transférée à l'autrice).

Traduction :

VISA POUR L'EUROPE

Documents justificatifs pour visa entrée unique
(business, tourisme, visite familiale)

100 ¥ (14 euros)

Lettre d'invitation pour Visa Schengen
Service délivré en 24 heures après paiement



Image 10.2 Discussion sur la messagerie Taobao entre un facilitateur de dossier et un usager potentiel (capture d'écran transférée à l'autrice).

Traduction :

Facilitateur (en blanc) : Salut

Usager (en jaune) : Salut

Facilitateur : Vous cherchez un visa ?

Usager : Vous écrivez des lettres d'invitation ?

Facilitateur : C'est pour visiter des amis et la famille

Facilitateur : ?

Usager : Non, voyage d'affaires

Facilitateur : Quel pays ?

Facilitateur : Il me faudra votre passeport, vos informations personnelles et les informations de votre employeur. Pour un visa touriste, c'est 1200¥ [165 euros], pour affaires 1500 ¥ [200 euros], 2300¥ [320 euros] avec lettre d'invitation à une réunion professionnelle.

Enfin, il importe de mentionner l'existence d'usage détourné du visa Schengen à des fins d'immigration et d'installation, au-delà de sa durée de validité. L'enquête de terrain n'a pas permis de l'observer directement de telles pratiques, néanmoins, il est possible de les retracer à travers des sources secondaires, en particulier des travaux ethnographiques sur les migrations chinoises. S'appuyant sur des entretiens biographiques, ces travaux présentent les trajectoires migratoires d'individus de la Chine vers l'Europe et montrent le rôle des stratégies liées au visa pour rentrer sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne. Par exemple, dans son ouvrage « *Une minorité modèle ? Chinois de France et racismes anti-asiatiques* » qui repose sur des récits de vie, la sociologue Ya-Han Chuang développe l'histoire de Qian, qui se destinait à partir au Royaume-Uni. Arrivée à Paris en 2004 avec un visa étudiant, elle n'a jamais eu des nouvelles des intermédiaires devant la faire passer en Angleterre et elle s'est finalement installée et mariée en France (Chuang 2021). Dans cet exemple, le visa est un des éléments d'une stratégie transnationale plus large incluant plusieurs destinations et plusieurs acteurs intermédiaires. On retrouve un usage stratégique du visa similaire par les réseaux d'émigration de la région du Dongbei, au nord de la Chine (voir encadré 10.2 ci-dessous). Plus récemment, le rapport du Lotus Bus, une association de Médecins du Monde engagée auprès des travailleuses du sexe de nationalité chinoise à Paris, mentionne qu'une grande partie d'entre elles sont arrivées en France de façon régulière, avec un visa de tourisme ou d'affaires, pour lequel elles se sont endettées entre 8000 et 12 000 euros auprès de réseaux de passeurs¹. Ces différents exemples donnent donc à voir un usage ambivalent du visa, entre stratégies individuelles de candidat·es à la mobilité et stratégies marchandes d'acteurs de l'industrie migratoire informelle. Comme pour le cas algérien, l'industrie migratoire parallèle semble se destiner avant tout aux usager·es ne détenant ni le capital socio-économique pour correspondre aux critères d'octroi du visa, ni le capital spatial pour jouer soi-même des règles de délivrance.

Encadré 10.2. Extrait de l'article « *Les Déclassés du Nord* » (Cattelain et al. 2005)

« Un visa quel qu'il soit : une stratégie transnationale »

« [...] les sociétés intermédiaires fournissent majoritairement des visas d'affaires Schengen aux candidats à l'émigration. Nos entretiens ont montré une majorité de visas allemands, belges et français. Il faut ici souligner les précautions à prendre sur l'origine des visas déclarés comme étant « français » : les migrants ne connaissent pas toujours l'origine de leur visa et la confondent avec le pays d'arrivée, ou d'installation. La société intermédiaire obtient le visa le plus facile à acquérir pour elle. Ce visa n'a pas forcément de lien avec la destination finale choisie par le candidat. [...] Ainsi, les visas, quelle que soit leur origine, sont une clé d'entrée en France. Plus que la destination finale, c'est la facilité à obtenir le visa qui va déterminer le choix. [...] Les sociétés intermédiaires sont donc au centre d'une véritable économie de la migration. Grâce à leur

¹ https://fondation-medecinsdumonde.org/wp-content/uploads/2021/05/Case-for-support-Rose-s-dAcier_VF.pdf consulté le 2 décembre 2021.

« *guanxi* » [*facilitateur individuel*], aux relations qui leur assurent une position privilégiée en Chine, elles se font le relais entre des personnes prêtes à tout pour avoir une situation meilleure, notamment pour assurer l'avenir de leurs enfants, et de nombreux fonctionnaires contents d'arrondir leurs fins de mois en procurant les papiers nécessaires au départ vers l'étranger [...] On assiste donc à la mise en place de véritables stratégies européennes des sociétés intermédiaires face auxquelles les réponses nationales des différents pays de l'espace Schengen, non harmonisées, n'ont que peu de prise. Dans ce contexte, les candidats à la migration, qui n'ont généralement jamais quitté leur pays auparavant et ne sont pas au fait des démarches à effectuer, se laissent guider par les agents des sociétés intermédiaires qui monnaient cher leur savoir-faire. » (Cattelain et al. 2005, 8-10)

Pour conclure, cette dernière section confirme la pertinence d'analyser les politiques migratoires au prisme des expériences et de l'agentivité des candidat·es à la mobilité. À travers les usages détournés du visa, ils·elles mettent en place des stratégies, qui se développent en réponse aux dispositifs de contrôle, voire indépendamment d'eux : les usages détournés du visa sont des indices de non-passivité aux politiques migratoires, que celles-ci soient restrictives ou au contraire plus permissives. À cet égard, les quelques éléments de l'industrie migratoire informelle chinoise montrent qu'un tel marché parallèle des visas peut se développer même lorsque la délivrance est favorable. Car en effet, ce régime d'attractivité vise avant tout les classes chinoises favorisées, et exclut les individus qui ne remplissent pas les exigences administratives du visa Schengen. Les facilitateurs (individuels ou en réseaux) peuvent proposer des services de contournement des obstacles, comme la fraude documentaire, mais aussi des stratégies transnationales de mobilité qui s'appuient sur les ouvertures d'une politique migratoire, ses failles et ses opportunités, qu'ils s'approprient et traduisent en services payants.

Conclusion du chapitre 10

En analysant la réception et l'appropriation de la politique de visa par le public chinois, ce chapitre permet de mieux comprendre comment s'articulent mobilité privilégiée et mobilité dépolitisée. À la lumière des éléments discutés dans ce chapitre, une mise à jour de ces deux idées s'impose, car elles ne reflètent pas entièrement les enjeux observés.

Tout d'abord, il importe de relativiser l'idée d'une mobilité privilégiée dont bénéficierait l'ensemble du public chinois. La politique mise en œuvre par les consulats européens en Chine repose sur le ciblage d'un public de consommateur·rices, qui agiraient en *homo economicus*, choisissant leur destination parmi l'offre de service de visa disponible.

Le visa *marketing* s'adresse plus précisément aux élites internationalisées, les « *fully independent travellers* », qu'il s'agit d'attirer en proposant des facilitations ou des prestations fondées sur l'expérience-client. En ce sens, la politique de visa en Chine ouvre un espace de consommation, mais celui-ci est réservé à un groupe social très restreint. Les usager·es internationalisé·es, à l'image des demandeuses interviewées, investissent cet espace avec des stratégies tournées vers la maximisation (comme le visa *shopping*) ou vers l'obtention d'autres visas « supérieurs » via l'accumulation de visas « secondaires » pour renforcer ses chances d'obtenir un visa (par exemple l'usage « passerelle » du visa Schengen par Chan H.). Ces pratiques s'appuient sur le capital spatial des usager·es, qui est un indice de la répartition, forcément inégalitaire, du privilège de la mobilité au sein de la population chinoise.

Ensuite, l'idée de dépolitisation doit aussi être nuancée. D'un côté, chez les individus qui correspondent à la fois aux caractéristiques du ciblage et qui sont dotés de capital spatial, j'ai mis en évidence une banalisation du rapport au politique. Lors des récits de leurs expériences, les usagères ne rapportent pas de sentiment d'injustice ni d'arbitraire. Pour elles, le principe du visa est légitime, et elles se sentent légitimes à en faire la demande, n'imaginant pas être refusées ni soupçonnées. Le processus de demande de visa est alors vidé de son potentiel de contestation et de domination. De l'autre, cette banalisation est à mettre en perspective avec l'expérience des contrôles aux frontières européennes et surtout avec le contrôle des autorités chinoises sur leur propre population. Il constitue, aux dires des usagères, l'épreuve la plus difficile et incertaine du processus de demande.

Ainsi, l'étude des pratiques des demandeur·ses chinois·es montre que la politique de visa produit des gagnant·es et des perdant·es, à travers les catégories « bons » et « mauvais » touristes qu'elle cible et sélectionne. Elle est donc, en ce sens, loin d'être dépolitisée.

Bilan de la cinquième partie

La comparaison des expériences des demandeur·ses de visa en Algérie et en Chine met en évidence que le visa est renégocié et redéfini par celles et ceux dont il régule la mobilité. D'Alger à Beijing, les individus s'approprient l'instrument du visa : ils·elles en contournent les procédures, en maximisent les usages ou se plient à ses règles. Dans le bilan de cette dernière partie, je reviens sur les principales contributions que je tire de l'analyse du public et de ses pratiques.

Dans ces deux chapitres, j'ai démontré que les demandeur·ses de visa ont un pouvoir discrétionnaire dont ils·elles tirent des pratiques autonomes leur permettant de se saisir des règles de visas et de les tourner à l'avantage de leurs projets de mobilité. Ce pouvoir discrétionnaire dépend de deux facteurs : le régime de délivrance et les espaces qu'il ouvre d'une part, et les dispositions personnelles des usager·es d'autre part. Grâce au concept de capital spatial, que j'ai mobilisé de manière transversale dans les deux chapitres, j'ai pu identifier d'un cas à l'autre l'accumulation et l'utilisation des mêmes ressources pour s'approprier le processus de demande de visa : le savoir pratique expérientiel (connaissances cumulatives sur le visa à force de préparer des dossiers), le savoir collectif informel (agrégat de croyances plus ou moins vérifiées sur les visas, qui se transmettent par le bouche-à-oreille, sur les réseaux sociaux ou via les intermédiaires du marché parallèle), ainsi que le capital social, c'est à dire les différents réseaux interpersonnels qu'un individu peut mobiliser pour maximiser ses chances d'obtenir un visa. Ce capital social peut tout autant être un contact au sein de l'Ambassade (Ilyes B. ou Karim R. à Alger) qu'une voisine n'hésitant pas à s'auto-proclamer « *visa master* » et à venir en aide à son entourage peu familier des formalités administratives en matière de visa (Chan H. à Beijing).

Si les ressources en capital spatial se ressemblent d'un cas à l'autre, les espaces ouverts par la politique de visa mise en œuvre à Alger et Beijing sont quant à eux bien distincts. À Alger, la politique de verrouillage ouvre un espace de subversion, tandis que la politique d'attractivité à Beijing ouvre un espace de consommation. Ces deux espaces sont investis par les usager·es à l'aide de pratiques parfois similaires mais dont les modalités diffèrent. Par exemple, j'ai repéré dans les deux cas des pratiques de visa *shopping*, c'est-à-dire de situation où un·e demandeur·se de visa sélectionne le consulat où déposer son dossier non pas en fonction de sa destination, mais en fonction des facilités d'obtention. En Chine, l'exemple du couple de jeunes touristes qui choisit de se rendre en France car les visas sont les plus rapides à obtenir, s'inscrit dans une stratégie tournée vers la consommation. À l'inverse, les expériences de visa *shopping* de Khadija H. et Samy M., à Alger, relèvent de stratégie de contournement du guichet. Le recours au visa *shopping* doit se faire dans l'indétectabilité,

tandis qu'en Chine, les consulats cherchent au contraire à mettre les usager·es dans cette situation de choix face à une offre de service. Sur le tableau V.1 qui suit, je propose une synthèse des différentes observations menées dans les chapitres 9 et 10 afin de classer les pratiques et les espaces dans lesquelles elles sont produites. Les pratiques se répartissent en outre de part et d'autre des deux extrémités du continuum conformation-résistance à l'action publique, mis au point par Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud (2019) pour catégoriser les pratiques et les représentations du public. Le tableau indique également le rapport (infra)politique des usager·es au visa, nourri par l'un ou l'autre régime de délivrance. L'imaginaire, les émotions ou les discours sont en effet autant de façons de se saisir de l'instrument. Ici encore, le rapport (infra)politique est globalement contrasté d'un cas à l'autre, entre contestation en Algérie et banalisation en Chine.

Tableau V.1 Catégorisation des pratiques et rapports aux politiques des demandeur·ses de visa sur le continuum conformation-résistance

	Chine	Algérie
<i>Logique de délivrance</i>	Politique d'attractivité	Politique de verrouillage
<i>Type d'espace ouvert</i>	Espace de consommation	Espace de subversion
<i>Pratiques d'appropriation du public</i>	Maximisation Mise en conformité	Contournement Négociation
<i>Rapport (infra)politique au visa</i>	Banalisation	Contestation

conformation ←—————→ résistance

Ce tableau synthétise les résultats de l'analyse comparée du niveau du public, toutefois il ne permet pas de rendre compte de certaines subtilités. Par exemple, certaines pratiques échappent au continuum conformation-résistance. C'est le cas de Chan H., qui fait un usage « passerelle » de son visa Schengen dans une stratégie de crédibilisation de soi auprès du consulat des États-Unis, pour renforcer ses chances de se voir délivrer un visa américain, réputé comme plus difficile à obtenir. On voit là une subversion de la fonction de visa (à savoir, demander un autre visa) mais sans qu'il n'y ait de transgression de l'ordre. De même, la pratique du piston, identifiée dans le cas algérien, est difficile à classer. Entre accommodement et cooptation, on peut se demander dans quelle mesure cette pratique relève véritablement d'une forme de résistance. Enfin, il s'agit de relativiser la banalisation du rapport politique au visa en Chine : l'accès à la mobilité n'est pas complètement dépolitisé. La demande de visa reste une épreuve du pouvoir politique, notamment des autorités

chinoises délivrant les documents de sortie du territoire. Surtout, les gouvernements chinois et européens réservent la mobilité aux seules élites, créant des gagnant·es et des perdant·es de la politique d'attractivité du visa.

Pour conclure, du point de vue la comparaison, cette partie appelle à questionner la distinction entre politique de visa « restrictive » et politique de visa « attractive », en ce qu'elle néglige les variétés de pratiques d'appropriation par les demandeur·ses individuel·les. En Chine, la délivrance « permissive » vise les élites mais continue de produire des formes d'exclusion de celles et ceux qui manquent de capital social, économique et spatial pour prétendre au visa. En Algérie, les élites ont quant à elles les moyens de contourner les obstacles de la politique du robinet. Dans les deux cas, les usager·es les moins privilégié·es n'ont comme seule ressource le marché parallèle, qui présente un potentiel de subversion mais aussi d'exploitation. Étudié dans différents contextes, échelles et niveaux, le régime de visa Schengen donne donc à voir une production complexe des inégalités de mobilité globales et infranationales.

CONCLUSION

Au début de l'année 2020, la pandémie de COVID-19 a interrompu toute possibilité de voyager à l'étranger. Si les déplacements à l'international ont depuis timidement repris, ceux-ci restent pour beaucoup cantonnés aux motifs dits « essentiels », bouleversant l'activité de délivrance des visas. En 2020, les consulats européens ont délivré à peine 2,5 millions de visas Schengen, contre plus de 15 millions en 2019¹. En l'espace d'un an, le nombre de visas traités par la France en Algérie a chuté de 80% et en Chine, de 93%². Pour l'année 2021, les statistiques disponibles de délivrance des visas (pour la France seulement) montrent une reprise des visas long séjour (études, regroupement familial, travail), traités en priorité (+54,2% par rapport à 2020), mais un recul des visas court séjour (-10,6%), en particulier pour les motifs touristiques (-21,0%)³. Depuis deux ans, les priorités sanitaires façonnent, et surtout restreignent, la mobilité internationale. Pendant le premier confinement, au printemps 2020, un membre de l'Ambassade de France en Chine m'a partagé les réflexions suivantes par courriel :

La crise sanitaire que nous vivons a, comme vous pouvez l'imaginer, d'importantes conséquences sur la délivrance des visas en Chine. Concrètement les consulats sont à l'arrêt, les perspectives d'un retour à la normale aléatoires. À défaut d'être agréable la situation est intéressante, notamment concernant la gestion de « l'après » ...⁴

Deux ans plus tard, à l'heure où j'écris ces lignes, des restrictions sont toujours en vigueur. En Chine, les voyages non-essentiels restent interdits par le gouvernement⁵. En Algérie, les frontières ont été fermées pendant un an et si les services de visa ont rouvert depuis le mois de juin 2021, la prise de rendez-vous pour visa court séjour est limitée aux renouvellements et aux motifs professionnels⁶. Bien que ces mesures soient présentées comme temporaires et en réponse à la crise sanitaire, la thèse apporte plusieurs clés de compréhension qui viennent justement nuancer cette idée d'exceptionnalité. Tout d'abord, la situation en Chine rappelle la mainmise autoritaire et historique du gouvernement chinois sur les déplacements de sa

¹ Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (années 2019 et 2020). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

² Ibid.

³ Statistiques du ministère de l'Intérieur, La délivrance des visas aux étrangers en 2021 (publication du 20 janvier 2022). Consultables à <EM-2022-77-La-delivrance-de-visas-aux-etrangers-20-janvier-22-v2.pdf> (les statistiques pour 2021 pour l'ensemble des pays Schengen seront publiées par la Commission européenne en avril 2022).

⁴ Échange de courriel avec un membre de l'Ambassade de France en Chine, anonymisé pour éviter toute identification, 29 avril 2020.

⁵ Dragon Trail International, « *Chinese Outbound and Inbound Travel Rules Roundup* », 24 janvier 2022, <https://dragontrail.com/resources/blog/chinese-outbound-and-inbound-travel-rules-roundup> consulté le 11 février 2022.

⁶ Observ'Algérie, « Visa pour la France : Reprise des rendez-vous chez VFS Global Alger », 29 septembre 2021, <https://observalgerie.com/2021/09/29/voyage/visa-france-reprise-rende-z-vous-vfs-global-alger/> consulté le 11 février 2022.

population. Autrement dit, tant que les autorités chinoises n'auront pas assoupli leurs politiques, les États européens ne pourront pas compter sur le marché de consommateur·rices chinois·es pour soutenir leurs économies touristiques nationales comme ils l'avaient fait après la crise de 2008. Ensuite, la situation en Algérie donne à voir une réouverture deux poids, deux mesures de l'accès à la procédure de demande de visa. Les demandeur·ses de visa pour affaires, et les voyageur·ses fréquent·es, détenteur·rices de visas de circulation expirés, sont considéré·es comme légitimes et prioritaires, tandis que les primo-demandeur·ses, n'ayant jamais voyagé, sont mis·es en attente. En d'autres mots, on retrouve exactement la double logique de dissuasion du public d'une part, et de distinction des élites d'autre part, telle que mise en évidence au cours de la thèse.

Ainsi, sans en minimiser la portée ni la gravité, ces parallèles soulignent que la crise est une continuation des rapports politiques par d'autres moyens, pour paraphraser Michel Dobry¹ (2009). La pandémie de COVID-19 réactualise le paradoxe libéral (Hollifield 2004), entre l'impératif économique d'ouvrir les frontières et les risques migratoires, sécuritaires et désormais sanitaires s'y afférant. La gestion de la crise rappelle que le contrôle frontalier est un enjeu de souveraineté, et qu'il repose sur une hiérarchie des priorités politiques *et* des profils de voyageur·ses, catégorisé·es en fonction de l'(in)désirabilité qu'ils·elles représentent. Dans cette conclusion, je propose donc de revenir sur les apports de la thèse sur la compréhension de la régulation différenciée des mobilités internationales, à travers l'analyse approfondie que j'ai menée sur l'instrument du visa Schengen et sa délivrance en Chine et en Algérie. Après avoir résumé et discuté les résultats de ma recherche, j'en souligne les contributions puis, en guise d'ouverture, je présente les pistes de futures recherches.

Résultats et discussions

À travers la comparaison des politiques de délivrance du visa Schengen en Algérie et en Chine, j'ai analysé comment cet instrument façonne un accès différencié à la mobilité internationale. Par-là, cette recherche complexifie deux postulats centraux des études migratoires. Le premier est qu'il existe une division globale de la mobilité entre pays exemptés de visa et ceux soumis à l'obligation (Mau et al. 2015 ; Czaika, de Haas, et Villares-Varela 2018). Or les écarts de taux de refus en Chine (3%) et en Algérie (45%) laissent supposer une division encore plus poussée de la mobilité, entre nationalités pourtant soumises au même régime de visa. Le second postulat est que le visa Schengen est un instrument sécuritaire, tourné vers une gestion policière du « risque migratoire » (Guild et

¹ Le sociologue paraphrase lui-même l'officier prussien Carl Von Clausewitz (1780-1831) à qui l'on doit la citation suivante : « la guerre est une continuation de la politique par d'autres moyens ».

Bigo 2003; Infantino 2019; Zampagni 2016; Scheel 2018; Alpes et Spire 2014). Pourtant, la politique de visa mise en œuvre en Chine contient des indices d'un instrument tourné vers l'attractivité touristique. Pour comprendre ces écarts de délivrance d'un pays tiers à l'autre, j'ai analysé le visa Schengen comme le vecteur d'une mobilité tantôt contrôlée, tantôt privilégiée, en m'appuyant sur l'approche théorique de l'instrumentation. Plus précisément, j'ai mobilisé cette approche de manière originale, en étudiant l'instrument du visa Schengen à travers quatre niveaux d'analyse et deux contextes de délivrance, afin de démontrer que tout au long de sa trajectoire, ses fonctions de régulation de la mobilité étaient constamment renégociées par les acteurs.

Le premier niveau, communautaire, a exposé les luttes définitionnelles entre États membres et institutions supranationales autour de la conception de la politique de visa Schengen. Mes recherches ont confirmé la prédominance des États membres dans la fabrique communautaire du visa Schengen, lesquels résistent à toute harmonisation plus poussée qui viendrait leur retirer davantage de prérogatives en matière de politique frontalière. Les États défendent un cadre commun sécuritaire, qui se traduit par exemple dans l'adoption, au sein du régime de visa Schengen, de dispositifs de contrôles encore plus restrictifs, comme le visa de transit aéroportuaire ou la procédure de consultation préalable. J'ai également relevé, en marge de la conception sécuritaire du visa Schengen, des initiatives nationales visant à assouplir, au cas par cas, l'accès à la mobilité lorsque d'autres intérêts étatiques, économiques ou diplomatiques, étaient en jeu. La politique de visa Schengen est donc un régime de compromis qui régule une mobilité à la carte, aléatoire et hiérarchisée selon une échelle des nationalités.

Le deuxième niveau, politico-diplomatique, a comparé l'histoire des « couples migratoires » France-Algérie et France-Chine pour comprendre comment l'utilisation du visa était aux prises d'une équation entre politique extérieure et politique intérieure. Sur le plan international, la mobilité à deux vitesses (restrictive en Algérie, attractive en Chine) repose sur un double standard diplomatique. D'un côté, la relation France-Algérie est marquée par une asymétrie postcoloniale : les mobilités en provenance d'Algérie sont cadrées comme un problème d'immigration irrégulière, justifiant une politique de verrouillage du robinet des visas. De l'autre, la relation France-Chine est aussi asymétrique, mais selon un rapport de force plutôt favorable à la Chine, qui tire un pouvoir structurel important du poids économique et démographique de sa classe moyenne internationalisée. Les demandeur·ses de visa chinois·es sont cadré·es comme un marché global de la mobilité, justifiant la mise à l'agenda du visa Schengen au service de l'attractivité touristique. Sur le plan national, ensuite, l'adoption de ces deux logiques s'explique également par la rivalité des deux ministères compétents en matière de visas. D'un côté, les Affaires étrangères défendent une logique de

diplomatie économique, mise en œuvre en Chine (et dans une moindre mesure en Algérie lors du passage de M. Fabius au Quai d'Orsay). De l'autre, l'Intérieur défend la lutte contre l'immigration irrégulière, priorité partagée par l'agenda électoral du Président Macron, expliquant une nouvelle séquence de verrouillage en Algérie à partir de 2017.

Le troisième niveau, de la mise en œuvre, a déplacé la focale sur la traduction locale de ces logiques par les acteurs consulaires en Algérie et en Chine. J'ai mis en évidence que la mission bureaucratique de ces agent-es tournée vers la lutte contre le risque migratoire et la détection de la fraude rencontrait des dilemmes dans les deux cas. En Algérie, il existe une tension entre cet impératif bureaucratique et l'impératif diplomatique de préserver, malgré la politique de verrouillage, les relations avec la population algérienne. En Chine, la course à l'attractivité entre destinations européennes pour gagner des parts du marché touristique chinois est en dissonance avec la mission de contrôle portée par les agent-es visa. Ces dilemmes conduisent alors dans chaque cas à des usages minoritaires du visa : en Algérie, le verrouillage coexiste avec des passe-droits accordés aux élites locales, et en Chine, la politique d'attractivité touristique entraîne une réactivation du soupçon envers les touristes de catégorie ADS¹, dont la mobilité est facilitée par un accord entre l'UE et la Chine. Autrement dit, les pratiques bureaucratiques entraînent une redistribution de la mobilité au sein d'un même groupe national, créant des catégories privilégiées et d'autres suspectées et immobilisées.

Le dernier niveau, celui du public, a montré comment les demandeur·ses étaient à même de s'approprier le visa et de négocier leurs conditions d'accès à la mobilité. La politique du robinet en Algérie ouvre un espace de subversion, la politique d'attractivité en Chine un espace de consommation, que les usager·es investissent pour y déployer des stratégies de conformation et/ou de résistance de visa. Ces stratégies s'appuient sur le capital spatial des individus, compétences et connaissances accumulées sur les procédures administratives du visa. Ce concept s'avère essentiel pour comprendre comment les demandeur·ses de visa acquièrent et utilisent un pouvoir discrétionnaire, mais aussi pour entrevoir les inégalités entre individus à s'approprier, contourner ou profiter des conditions d'accès à la mobilité ouvertes par le régime de délivrance de visa Schengen.

Par ailleurs, la thèse permet de faire ressortir que non seulement les fonctions de contrôle, de facilitation ou même d'attraction du visa sont renégociées par les acteurs à chaque niveau, mais qu'en plus, ces différents niveaux sont interdépendants. Par exemple, la

¹ Pour rappel, les touristes dits ADS (*Authorized Destination Status*, du nom de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement chinois qui autorise les touristes chinois-es à visiter les pays européens) voyagent en groupe avec des tour-opérateurs habilités par le gouvernement chinois et par les consulats des pays Schengen à vendre des voyages organisés à destination de l'UE, en vertu de l'accord de 2004 (voir la sous-section 6.2.1).

diplomatie migratoire européenne, qui repose sur le couplage entre facilitation de visa et réadmission, est mobilisée de façon différente dans les équations politico-diplomatiques France-Algérie et France-Chine. Dans le cas de l'Algérie, les autorités françaises reproduisent l'approche européenne de la « carotte et du bâton », en sanctionnant la non-coopération des autorités algériennes dans la délivrance de laissez-passer consulaires par la réduction de visas. Dans le cas de la Chine, à l'inverse, la résistance des autorités chinoises à coopérer dans la lutte contre l'immigration irrégulière, et par conséquent l'impossibilité de signer un accord UE-Chine de facilitations de visa, conduit les États membres à se désolidariser de l'approche de la Commission européenne, fondée sur la conditionnalité, pour développer des stratégies nationales d'attractivité : des facilitations sont aménagées sans accord, ni contrepartie, pour renforcer la venue de touristes chinois-es en Europe. De même, on voit les niveaux communautaire et de mise en œuvre interagir localement, en particulier dans le cas chinois. La course à l'attractivité entre destinations européennes, qui repose sur des pratiques de visa *marketing* et de visa *dumping*, montre une traduction locale de la mise en concurrence des territoires nationaux pour attirer les richesses et les investissements étrangers. Enfin, un dernier exemple d'interaction, est celle entre les pratiques de délivrance des agents consulaires et les pratiques d'appropriation du public de demandeur-ses de visa. Ainsi, comme l'illustre bien le cas algérien, chaque nouvel obstacle mis en œuvre par les consulats (quotas de rendez-vous, nouvelle pièce justificative etc.) donne naissance à une nouvelle pratique de contournement de l'obstacle en question. En retour, la suspicion de fraude entraîne, du côté des acteurs bureaucratiques, des pratiques de délivrance plus répressives. Si ces allers-retours entre procédures administratives et pratiques de contournement du public existent également dans le cas chinois, la thèse a surtout souligné comment les consulats européens en Chine s'adaptaient aux habitudes des « demandeurs-consommateurs » ainsi qu'aux préférences des agences de voyage, à qui s'adressent les mesures de visa *marketing*.

Ainsi, les fonctions de régulation du visa Schengen sont redéfinies à chaque niveau de sa trajectoire, refaçonant par-là la distribution de la mobilité, inégalement répartie entre pays exemptés de visa et ceux obligés, entre pays ciblés par la même obligation mais par des logiques différentes, et enfin entre ressortissant-es d'une même nationalité. De façon générale et transversale à la thèse, je distingue trois explications (macro, méso et micro) de la distribution de la mobilité à plusieurs vitesses par le visa Schengen.

La première explication, d'ordre macrosociologique, de la régulation deux poids, deux mesures de la mobilité, a trait à la souveraineté nationale. En effet, ce sont les États qui décident, selon les intérêts nationaux en jeu, quelle nationalité peut bénéficier d'un accès privilégié à leur territoire ou au contraire, doit faire l'objet de contrôles plus rapprochés. Bien que cette souveraineté soit amoindrie par le processus d'eupéanisation de la politique de

visa, j'ai montré que les États membres maintenaient des marges de manœuvre importantes en matière de visa court séjour : ils peuvent renforcer les contrôles par le biais de dispositifs intermédiaires, ou en matière de délivrance, décider unilatéralement de la logique mise en œuvre dans un pays tiers, par l'introduction de délais raccourcis, comme en Chine, ou de réduction de quotas de visas accordés, comme en Algérie. De même, la régulation deux poids, deux mesures dépend aussi de la souveraineté et de la puissance du pays dit « émetteur » des flux à réguler. Autrement dit, l'accès plus ou moins facilité à la mobilité dépend du rang hiérarchique d'un pays dans l'ordre international, et de la reconnaissance de cette hiérarchie par le pays dit « récepteur ». Ainsi, les États européens distinguent la puissance chinoise en facilitant les conditions d'obtention de visa Schengen, mais contribuent à la marginalisation de l'Algérie sur la scène internationale. L'instrument du visa est donc le marqueur symbolique d'un accès différencié à la mobilité et, plus largement, d'une inclusion différenciée à la globalisation.

La deuxième explication, d'ordre méso, lie l'accès différencié à la mobilité aux rivalités entre acteurs institutionnels, qui portent des conceptions antagonistes des fonctions régulatrices du visa Schengen. Ces rivalités sont structurantes au niveau communautaire, qui voit s'affronter les acteurs intergouvernementaux, défendant une conception sécuritaire du visa Schengen d'un côté, et les acteurs supranationaux qui prônent une régulation de la mobilité plus ouverte de l'autre côté. Ces rivalités existent également entre institutions communautaires, comme le montre le cas du visa humanitaire, opposant le Parlement à la Commission, la Cour de Justice et le Conseil de l'UE. Elles existent même entre États membres, qui d'un pays tiers à l'autre, ne partagent pas toujours les mêmes priorités : cela s'illustre avec le Vietnam, pays à haut « risque migratoire » pour la République tchèque, et cible (vaine) de la stratégie d'attractivité du ministère des Affaires étrangères français. De plus, ces rivalités interinstitutionnelles sont structurantes au niveau de la politique nationale : le partage de la compétence en matière de visas entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères est un facteur important de la variation de la logique adoptée d'un pays tiers à l'autre, mais aussi d'une période à l'autre, le mandat présidentiel de François Hollande et le passage du Ministre Fabius au Quai d'Orsay (2012-2017) s'étant traduit par une ouverture générale à plusieurs pays, Chine et Algérie incluses.

La troisième et dernière explication générale est d'ordre microsociologique, et renvoie aux dilemmes, aux ressources et aux contraintes des acteurs individuels. Que ce soit au niveau de la mise en œuvre ou au niveau du public, j'ai analysé les marges de manœuvre et d'appropriation des acteurs. Selon qu'il ou elle est plus ou moins doté·e d'autonomie, de pouvoir discrétionnaire ou de capital spatial, et selon le contexte de délivrance dans lequel il·elle se trouve, un·e bureaucrate ou un·e usager·e peut négocier, contourner ou subvertir les

fonctions du visa Schengen décidées par les acteurs situés au niveau supérieur, et par-là rebattre les cartes, au cas par cas, de la distribution de la mobilité.

Contributions

En étudiant le visa Schengen comme l'instrument d'une mobilité internationale à plusieurs vitesses, et en mettant en évidence la renégociation de ses fonctions de régulation selon une analyse comparée et multiniveaux, la thèse offre plusieurs contributions empiriques, théoriques, méthodologiques et enfin, sociétales.

Sur le plan empirique, la thèse documente finement, à travers une analyse qualitative et des données de première main, les usages du visa Schengen par plusieurs acteurs et à plusieurs niveaux. Elle met à jour des pratiques et processus de fabrique des publics ciblés par des objectifs d'attractivité, de réduction de l'immigration ou de facilitation à des fins diplomatiques. Elle montre aussi comment cette fabrique et ces objectifs sont constamment renégociés, donnant à voir la coexistence de plusieurs régimes de mobilité. À travers l'analyse de l'instrument du visa, elle permet de saisir par un prisme original les relations de la France, mais aussi de l'Union européenne, avec la Chine et l'Algérie.

Ensuite, la contribution empirique la plus originale de la thèse réside dans l'étude de cas de la délivrance des visas en Chine, pays tiers où est déployée une politique tournée vers l'attractivité touristique. Alors que les études existantes sur la politique de visa Schengen se concentrent sur des pays considérés comme à risque, ou sur la dimension sécuritaire de cet instrument, le cas chinois donne à voir des politiques et des pratiques alternatives. Il montre comment un instrument initialement conçu pour le contrôle devient le vecteur d'une mise en concurrence des États membres pour capter les parts du marché touristique émetteur chinois. Ceci engendre des dilemmes inédits de mise en œuvre chez les acteurs bureaucratiques et, pour le public, conduit à banaliser et dépolitiser la mobilité.

Dans les deux cas comparés, la thèse apporte des nouveaux éléments de compréhension des usages du visa Schengen par les acteurs, et montrent comment ceux-ci contribuent à déplacer les lignes d'exclusion et d'inclusion de la mobilité internationale. Ainsi, la mise en évidence de catégories privilégiées dans le cas algérien, facilitées par le biais des passe-droits puis des partenariats, dont l'étude était jusqu'alors peu formalisée, constitue également une contribution à la littérature sur les politiques migratoires européennes. De même, l'inclusion des publics, de leurs stratégies et de leurs rapports à l'instrument, fait progresser les connaissances sur le visa : sa mise en œuvre ne s'arrête pas au guichet, car elle est également façonnée par les usager·es eux·elles-mêmes. Enfin, l'analyse en détail de la « saga » de réforme du Code Visa, présentée dans la deuxième partie de la thèse, apporte de

nouveaux éclairages sur la fabrique des politiques européennes, aux prises entre des logiques nationales et interinstitutionnelles.

Sur le plan théorique, le potentiel de généralisation de la thèse repose sur la mise au point d'une grille analytique multiniveaux de la délivrance des visas, vouée à être reproductible et applicable à de nouveaux « couples migratoires » pour comprendre pourquoi l'accès à la mobilité varie d'un cas à l'autre. Cette grille est à même d'expliquer les enjeux de la délivrance des visas entre des couples « historiques », comme l'Allemagne et la Turquie ou la Belgique et la République Démocratique du Congo, mais aussi des tandems plus inattendus – comme entre un pays Schengen et un pays du Golfe, région où la délivrance des visas a connu, les années précédant la pandémie, une importante expansion¹.

Surtout, la thèse propose une contribution théorique majeure à l'approche de l'instrumentation. Mobilisée comme fil directeur conceptuel tout au long de ce travail, cette approche a servi une fine compréhension du visa, de ses fonctions antagonistes et parfois imprévues, des conflits qui structurent sa conception et son utilisation, ainsi que des rapports à l'autorité qu'il façonne auprès des publics cibles. En somme, l'instrumentation a grandement apporté à l'analyse de l'objet du visa. En retour, l'objet du visa permet d'internationaliser cette approche théorique, en la décloisonnant du champ de l'action publique et en venant réinscrire l'étude des instruments dans des perspectives internationales. En effet, l'étude du visa Schengen a souligné la pertinence de suivre un instrument comme traceur des relations internationales ou encore comme niveau d'analyse de la diplomatie migratoire, à la fois sur le plan de l'histoire (les évolutions politico-diplomatiques) et du quotidien (la *street-level diplomacy*). Combinée à l'infra-politique, l'instrumentation dévoile en outre les rapports politiques des usager·es à l'État, et à l'ordre géopolitique plus global. Cette thèse permet ainsi de faire dialoguer, grâce à l'instrument de visa, la sociologie de l'action publique avec la sociologie politique internationale.

Par ailleurs, j'apporte avec ce travail plusieurs contributions ponctuelles aux différents corpus théoriques que j'ai mobilisés pour construire mon analyse multiniveaux. Au niveau communautaire, j'ai remis en question la portée de l'explication de la « contrainte libérale » sur la conception du régime de visa Schengen, en montrant les faibles marges de manœuvre des institutions supranationales à infléchir les positions sécuritaires des États membres. Au niveau politico-diplomatique, j'ai souligné l'existence d'un répertoire des pratiques de la diplomatie migratoire, allant des accords internationaux aux gestes

¹ À titre d'exemple, l'Arabie Saoudite apparaît régulièrement, depuis le milieu des années 2010, dans les dix premières nationalités en nombre de visas Schengen délivrés et demandés : or, il s'agit du seul pays n'étant ni dans le voisinage direct (Russie, Biélorussie, Turquie, Algérie, Maroc, Tunisie) ni un « géant démographique » (Chine, Inde). Il serait donc intéressant d'analyser, à l'aide de la grille multiniveaux, le déploiement d'une politique de délivrance permissive dans ce pays tiers.

symboliques accordés par les chef·fes d'État. J'ai également enrichi le concept d'équation politico-diplomatique (Laurens 2008) en mettant en évidence la « variable » de la compétition électorale, dans le cas de l'Algérie. Au niveau de la mise en œuvre, la principale contribution vient une fois encore du cas chinois, qui montre comment la politique du chiffre combinée à l'objectif d'attractivité façonne un régime de délivrance par défaut. Analysée au prisme de la *street-level diplomacy*, cette politique du chiffre engendre également des pratiques de visa *dumping*, soit une situation où les régulateurs défont les règles qu'ils se sont eux-mêmes fixées. Enfin, au niveau du public, deux contributions peuvent être soulignées. La première est la combinaison entre approches du public et approche d'*autonomy of migration* pour pleinement saisir les rapports des usager·es non-citoyen·nes à des politiques migratoires imposées par un État autre que le leur. La seconde est le concept de capital spatial, que j'ai spécifié aux visas en soulignant qu'il comprenait des ressources de type savoir pratique expérientiel, savoir collectif informel et enfin capital social.

Sur le plan méthodologique, la stratégie de recherche comparative mise en œuvre dans cette thèse contribue au débat sur l'identité de la politique comparée. À travers une comparaison idéal-typique, choisissant deux cas *a priori* contrastés de la délivrance des visas Schengen, cette étude confirme l'utilité de l'analyse binaire pour souligner les spécificités de chaque cas, en apportant une forte contextualisation historique, sociale et politique. Alors que l'analyse binaire est généralement critiquée pour sa difficulté à distinguer ce qui relève du particulier et ce qui relève du général, j'argumente au contraire que cette thèse, tout en documentant les originalités des deux cas, contient aussi un potentiel de généralisation. De même, cette thèse contribue à « normaliser » l'usage de l'ethnographie en politique comparée, en démontrant qu'il est possible de repérer des similitudes entre le contexte algérien et le contexte chinois, tels que les impératifs organisationnels dans les deux consulats, l'économie politique du contournement alimentée par le marché parallèle, ou encore des stratégies identiques d'appropriation du visa par les demandeur·ses chinois·es et algérien·nes. Enfin, au prisme d'un instrument, la thèse livre un exemple d'analyse de grands enjeux de la globalisation (le rapport de l'Europe au monde, les migrations, les inégalités globales ou encore la montée en puissance de la Chine), documentés à l'aide d'une analyse qualitative détaillée et par le bas. Elle s'inscrit ainsi dans l'agenda de recherche du « tournant global » et des « histoires connectées » en sciences sociales (Go et Lawson 2017; Bertrand 2011; Caillé et Dufoix 2013).

Pour conclure, sur le plan sociétal, ce travail nourrit les réflexions sur les injustices globales. Il montre, au prisme du visa Schengen, la construction de l'(in)désirabilité et les processus de production et de justification des inégalités à se déplacer librement : dans le cas de l'Algérie, la restriction se justifie par le maintien d'un ordre postcolonial de surveillance,

d'immobilisation et de cooptation des mobilités nord-africaines vers l'Europe. Dans le cas de la Chine, le contrôle des frontières est subordonné à une logique économique de soutien au secteur touristique européen. À l'heure de la pandémie de COVID-19 et de la reprise progressive des voyages internationaux, cette distribution inégale et aléatoire de l'accès à la mobilité est susceptible d'être accentuée, légitimée par des impératifs de contrôle migratoire d'une part et de croissance économique d'autre part.

Ouvertures

À partir de la problématique de la régulation de la mobilité à deux vitesses, cette thèse ouvre la voie à de nouveaux agendas de recherche. Tout d'abord, une première piste de recherche consiste à combler les principaux angles morts, découverts au fil de la recherche doctorale, qui sont au nombre de deux. En premier lieu, la partie sur la diplomatie migratoire manque de source de première main sur les points de vue des dirigeant·es chinois·es et algérien·es, faute d'accès aux données. Inclure ces élites à l'analyse des négociations en matière de régulation de la mobilité, à l'image de Nora El Qadim (2014; 2015; 2018) dans ses travaux sur les pourparlers de l'accord de réadmission UE-Maroc, permettrait de pleinement opérer le tournant global et postcolonial des relations internationales et d'acter davantage le décentrement géographique des études européennes amorcés dans la présente thèse. En second lieu, la partie sur les publics repose sur un échantillon de demandeur·es limité, à la fois en termes de quantité et de représentativité. En effet, dans les deux cas, la collecte d'expériences des usager·es s'est principalement concentrée sur des catégories socio-économiques favorisées et internationalisées. Ce biais ne permet ainsi pas de rendre tout à fait compte des enjeux d'inégalités à la mobilité. C'est pourquoi il serait pertinent de diversifier les trajectoires d'enquêt·es, ou par exemple de croiser mes analyses avec les travaux de Farida Souiah (2013; 2019) sur les *harragas* de nationalité algérienne, ou encore avec le champ de plus en plus consolidé de la sociologie des migrant·es chinois·es en France, à l'image des travaux de Ya-Han Chuang (2021), Simeng Wang (2017), Hélène Le Bail (2015) ou encore de Florence Lévy (2015).

Ensuite, un autre agenda de recherche à explorer de façon plus systématique et détaillée est celui des mobilités privilégiées, en particulier les politiques publiques qui ciblent ces catégories et régulent leurs conditions de circulation. Si la conversion des administrations à l'idéal de maîtrise des flux migratoires (Laurens 2009; Viet 1998) ou encore la diffusion du paradigme de la sécurisation des migrations (Huysmans 2006) sont des phénomènes bien documentés, il reste à investir la fabrique, plus feutrée, de l'étranger désirable, et des différents instruments visant à le cibler et à faciliter les procédures d'immigration et d'intégration. Un

objet d'étude emblématique de cette approche et pourtant encore peu questionné par les sciences sociales est le visa dit doré, instrument à la fois migratoire et financier, qui offre le séjour et/ou la citoyenneté d'un pays à un étranger·e en échange d'investissement sur le territoire. La multiplication de ces dispositifs dans les pays de la zone euro les plus touchés par la crise économique et financière constitue une piste très fertile pour continuer à explorer la tension sécurité vs. marché dans les dispositifs de régulation d'accès au territoire européen.

Enfin, une troisième piste de recherche future prometteuse serait de participer à l'élaboration d'une sociologie politique du tourisme international. L'objet du tourisme est investi par les disciplines de la sociologie (Cousin et Réau 2016), de l'anthropologie (Nyíri 2011) ou encore de la géographie (Taunay 2013), cependant il manque d'une perspective en science politique, et plus précisément en sociologie politique, pour tenir compte du rôle des acteurs. En extrapolant les résultats apportés par le cas de la délivrance des visas Schengen en Chine, une sociologie politique du tourisme international permettrait tout d'abord d'établir une socio-histoire plus poussée de la globalisation du tourisme et de sa régulation : il s'agirait de voir si la diplomatie migratoire se décline en une diplomatie touristique, tournée vers la coopération ou bien la concurrence selon les cas en jeu. Ensuite, sur le plan national, une telle approche mettrait à jour la politisation de l'enjeu touristique par les acteurs institutionnels, ainsi que les formes de *lobbying* d'acteurs de l'industrie migratoire, à l'image des transporteurs aériens, dont l'influence sur les obligations de visa a été soulignée au cours de la thèse. L'après-pandémie promet d'être un terrain d'observation particulièrement riche et stimulant des dynamiques de (dé)régulation de la gestion frontalière, au nom du soutien à la reprise économique.

Références bibliographiques

- About, Ilsen. 2011. « Surveillance des identités et régime colonial en Indochine, 1890-1912 ». *Criminocorpus. Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines* [en ligne].
- About, Ilsen, et Vincent Denis. 2010. *Histoire de l'identification des personnes*. La Découverte, 128 pages.
- Adamson, Fiona B, et Gerasimos Tsourapas. 2019. « Migration Diplomacy in World Politics ». *International Studies Perspectives*, n° 20: 113-28.
- Aït-Aoudia, Myriam. 2015. *L'expérience démocratique en Algérie (1988-1992)*. Presses de Sciences Po, 346 pages.
- Akoka, Karen. 2020. *L'asile et l'exil*. La Découverte, 352 pages.
- Akoka, Karen, Marine Carlier, et Solange de Coussemaker. 2017. « « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité » ». *Revue Projet* 360 (5): 77-83.
- Alamgir, Alena K. 2013. « Race Is Elsewhere: State-Socialist Ideology and the Racialisation of Vietnamese Workers in Czechoslovakia ». *Race & Class* 54 (4): 67-85.
- Aldrin, Philippe. 2005. *Sociologie politique des rumeurs*. Presses Universitaires de France, 304 pages.
- Allain, Jean-Claude, et Laurence Badel. 2012. « Chapitre 21. L'appareil diplomatique ». In Robert Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Presses Universitaires de France, (pp.475-510).
- Almond, Gabriel A., et Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, 562 pages.
- Alpes, Maybritt Jill. 2017. « Papers That Work: Migration Brokers, State/Market Boundaries, and the Place of Law ». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 40 (2): 262-277.
- Alpes, Maybritt Jill, et Alexis Spire. 2014. « Dealing with Law in Migration Control: The Powers of Street-Level Bureaucrats at French Consulates ». *Social and Legal Studies* 23 (2): 261-274.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, et Arturo Escobar, 2019. *Cultures of Politics Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. New York: Routledge, 480 pages.
- Amante, M. F., et I. Rodrigues. 2021. "Mobility regimes and the crisis: the changing face of Chinese migration due to the Portuguese golden visa policy". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47:17, 4081-4099.
- Amicelle, Anthony. 2018. « Policing through Misunderstanding: Insights from the Configuration of Financial Policing ». *Crime, Law and Social Change* 69 (2): 207-26.
- Amighini, Alessia. 2019. « Italy in the Belt and Road Initiative ». *Geoprogess Journal* 6. [online]
- Amnesty International. 1997. *Algérie : le livre noir*. La Découverte, 264 pages.
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Books, 256 pages.
- Anderson, Bridget. 2013. *Us and Them?: The Dangerous Politics of Immigration Control*. OUP Oxford, 209 pages.
- Arlt, Wolfgang Georg. 2006. *China's Outbound Tourism*. Routledge, 300 pages.
- Armstrong, Elizabeth A., et Mary Bernstein. 2008. « Culture, power, and institutions: A Multi-institutional politics approach to social movements ». *Sociological Theory* 26(1), 74-99.
- Audeval, Aurélie. 2019. « « Indésirable », une catégorie d'action publique internationale ». *Cahier de l'ethnopôle - Migrations, Frontières, Mémoires* 01.

- Auyero, Javier. 2012. *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Duke University Press, 196 pages.
- Bail, H el ene Le. 2015. « Mobilisation de femmes chinoises migrantes se prostituant à Paris. De l'invisibilité à l'action collective ». *Genre, sexualité & société*, n  14 [en ligne].
- Badel, Laurence. 2018. « Chapitre 14. Diplomatie économique, diplomatie d'entreprise ». In Thierry Balzacq et al., *Manuel de Diplomatie*, Presses de Sciences Po, (pp.243-261).
- Barrault-Stella, Lorenzo. 2014. « Chapitre 13. Jouer avec l'instrument ». In Charlotte Halpern et al. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, (pp. 379-416).
- Barros, Françoise de. 2005. « Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés»: L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 159 (4): 26-53.
- . 2006. « Contours d'un réseau administratif « algérien » et construction d'une compétence en « affaires musulmanes »: Les conseillers techniques pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) ». *Politix* n  76 (4): 97-117.
- . 2008. « Les acteurs municipaux et « leurs » étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique ». *Geneses* n  72 (3): 42-62.
- Bauman, Zygmunt. 1998. *Globalization :the human consequences*. New York: Columbia University Press, 136 pages.
- Beaudu, Gérard. 2009. « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen (actualisation 1er mai 2009) ». *Cultures Conflits* n  74 (2): 111-127.
- Beauvallet, Willy, et Sébastien Michon. 2010. « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen H t rog nit  nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation ». *Politix* 89(1): 147-72.
- Bellache, Youghourta. 2010. « *L' conomie informelle en Algérie, une approche par enquête auprès des ménages: le cas de Bejaia* ». Thèse de doctorat en  conomie, Université de Bejaia (Algérie), Université Paris-Est-Cr teil (France).
- Bellanova, Rocco, et Denis Duez. 2012. « A different view on the “making” of European security: The EU passenger name record system as a socio-technical assemblage ». *European Foreign Affairs Review*, 17: 109-124.
- Benson, Michaela, et Karen O'Reilly. 2016. « From lifestyle migration to lifestyle in migration: Categories, concepts and ways of thinking ». *Migration Studies* 4 (1): 20-37.
- Benton, Gregor. 2011. « The Chinese in Europe: Origins and Transformations ». *Religions & Christianity in Today's China*, 1(1) : 62-70.
- Bertrand, Romain. 2011. *L'Histoire à parts égales. Récits d'une rencontre, Orient-Occident (XVIe-XVIIe siècle)*. Seuil, 672 pages.
- Bezes, Philippe, et Christine Musselin. 2015. « 5. Le New Public Management. Entre Rationalisation et Marchandisation ». In Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet, *Une French Touch dans l'Analyse des Politiques Publiques ?*, Presses de Sciences Po, 440 pages.
- Bi, Lingling, Dominique Vanneste, et Jan Van Der Borg. 2016. « Tourism Development in China since 1949: A Regime Perspective ». *International Journal of Tourism Policy* 6 (3/4): 321-340.
- Biao, Xiang. 2007. « The Making of Mobile Subjects: How Migration and Institutional Reform Intersect in Northeast China ». *Development* 50 (4): 69-74.

- Bigo, Didier. 1991. « Les attentats de 1986 en France : un cas de violence transnationale et ses implications (Partie 1) ». *Cultures & Conflits*, n° 04 [en ligne].
- . 1996. *Police en réseaux. L'expérience européenne*. Presses de Sciences Po, Paris, 358 pages.
- . 2006. « Chapitre 11. Le visa Schengen et le recours à la biométrie ». In Xavier Crettiez et Pierre Piazza, *Du papier à la biométrie : identifier les individus*, Presses de Sciences Po, (pp.237-267).
- Blanchard, Emmanuel. 2018. *Histoire de l'immigration algérienne en France*. La Découverte. Repères. Paris, 128 pages.
- Blanchard, Emmanuel, et Claire Rodier. 2016. « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots ». *Plein droit* 111 (4): 3-6.
- Blevis, Laure. 2014. « L'invention de l'« indigène », Français non citoyen ». In Abderrahmane Bouchène et Jean-Pierre Peyroulou (dir.), *Histoire de l'Algérie à la période coloniale, 1830 - 1962*, La Découverte, (pp. 212-218).
- Boas, Marie-Hélène Sa Vilas. 2012. « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 19 (1): 61-74.
- Bonditti, Philippe. 2008. « Chapitre 11. L'antiterrorisme aux États-Unis : de la contre-insurrection des années 1960 à la « guerre globale au terrorisme » ». In Didier Bigo, Laurent Bonelli, et Thomas Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre...Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La Découverte, pp. 151-167.
- Bonjour, Saskia, Ariadna Ripoll Servent, et Eiko Thielemann. 2018. « Beyond venue shopping and liberal constraint: a new research agenda for EU migration policies and politics ». *Journal of European Public Policy* 25 (3) : 409-21.
- Bordigoni, Marc. 2012. « “Vos papiers, s'il vous plaît”. Invention des identités de papier et imposition des papiers d'identité en France et dans les colonies. » In *L'émigration en France. Hommage à Abdelmalek Sayad* (acte de colloque)
- Bouchene, Abderrahmane, Jean-Pierre Peyroulou, Ouanassa Siari Tengour, et Sylvie Thénaut (dir.). 2014. *Histoire de l'Algérie à la période coloniale*. La Découverte, 720 pages.
- Bourdieu, Pierre. 1979. « Les trois états du capital culturel ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 30 (1): 3-6.
- . 1990. « Droit et passe-droit [Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements]: Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 81 (1): 86-96.
- Bourgeois, Marine. 2017. « *Tris et sélections des populations dans le logement social* ». Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris.
- Bowling, Benjamin, Robert Reiner, et James Sheptycki. 2019. *The Politics of the Police*. Oxford University Press, 376 pages.
- Branthonne, Adeline, et Elena Waldispuehl. 2019. « La netnographie pour étudier une communauté masculiniste en ligne : contributions méthodologiques d'un e-terrain ». *Recherches Qualitatives*, n° 24: 6-19.
- Brodkin, Evelyn Z. 2011. « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2): 253-277.
- Brodkin, Evelyn Z. 2016. « Street-Level Organizations, Inequality, and the Future of Human Services ». *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance* 40 (5): 444-50.

- Bruno, Isabelle, et Emmanuel Didier. 2013. *Benchmarking. L'État sous pression statistique*. La Découverte, 211 pages.
- Busnel, Romain. 2020. « *L'art de saisir l'État: la défense de la culture de la coca en Bolivie et au Pérou* ». Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille, Université de Montréal.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, Ole Waever, et Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 239 pages.
- Caillé, Alain, et Stéphane Dufoix. 2013. *Le tournant global des sciences sociales*. La Découverte, 440 pages.
- Campbell, Lisa M., Noella J. Gray, Zoe A. Meletis, James G. Abbott, et Jennifer J. Silver. 2006. « Gatekeepers and Keymasters: Dynamic Relationships of Access in Geographical Fieldwork ». *Geographical Review* 96 (1): 97-121.
- Carrière, Charles, Marcel Courdurié, et Féréol Rebuffat. 1968. *Marseille, ville morte, la peste de 1720*. Garçon, 356 pages.
- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias, et John Pickles. 2015. « Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization », *Antipode*, 47, 894–914.
- Casella Colombeau, Sara, et Olivier Clochard. 2012. « Officiers de liaison : ingérence et “ coopération ” au service du contrôle migratoire ». In Migreurop, *Atlas des Migrants en Europe, Géographie critique des politiques migratoires*, Armand Colin, 144 pages.
- Casella Colombeau, Sara. 2017. « Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004) ». *Cultures & conflits*, n° 105-106 : 163-88.
- Castles, Stephen. 1986. « The Guest-Worker in Western Europe — An Obituary ». *International Migration Review* 20 (4): 761-778.
- . 2012. « Cosmopolitanism and freedom? Lessons of the global economic crisis ». *Ethnic and Racial Studies* 35 (11): 1843-1852.
- Cattelain, Chloé, Marylène Lieber, Claire Saillard, et Sébastien Ngugen. 2005. « Les Déclassés du Nord ». *Revue européenne des migrations internationales* 21 (3): 27-52.
- Cavallaro, Matteo. 2013. « Sur la route de Marco Polo : la migration chinoise en Italie et à Prato ». *Migrations Société* N° 149 (5): 99-114.
- Ceriani, Georgia, Remy Knafou, et Mathis Stock. 2004. « Les compétences cachées du touriste ». *Sciences Humaines* (n°145).
- Chachoua, Kamel. 2012. « L'émigration en France. Un hommage à Abdelmalek Sayad. » *L'émigration en France. Hommage à Abdelmalek Sayad* (acte de colloque).
- Charbit, Tom, et Françoise de Barros. 2006. *La colonie rapatriée*. Armand Colin, 177 pages.
- Chin, James K. 2003. « Reducing Irregular Migration from China ». *International Migration* 41 (3): 49-72.
- Chong, Gladys Pak Lei. 2019. « Cashless China: Securitization of Everyday Life through Alipay's Social Credit System—Sesame Credit ». *Chinese Journal of Communication* 12 (3): 290-307.
- Chuang, Ya-Han. 2013. « Les “aventuriers” et les “naufragés” : deux types d'immigrés chinois à Paris, ou une face cachée du miracle chinois ». *Migrations Sociétés*, 149, no. 5, 175-190.
- . 2021. *Une minorité modèle ? Chinois de France et racisme anti-Asiatiques*. La Découverte, 252 pages.

- Clappe, Maureen. 2021. « S'engager bénévolement pour les papiers. La mise au travail associatif des interprètes de l'asile ». *Revue européenne des migrations internationales* 371 (1): 163-184.
- Clochard, Olivier, et Julie Lemoux. 2017. « Voyager d'Alger à Marseille - Retour sur cinq décennies de dispositifs relatifs aux contrôles des migrations ». *L'Espace Politique* n°31 [En ligne].
- Cobarrubias, Sebastian, et Maribel Casas-Cortes. 2020. « Concentric Circles in the EU's External Migration Policy? Dissecting Colonial Logics in the Ordering of Territories and Mobilities ». In Katharyne Mitchell, Reece Jones, et Jennifer L. Fluri, Edward Elgar (eds), *Handbook on Critical Geographies of Migration*, (pp. 193-205).
- Coles, Tim, et C. Michael Hall. 2011. « Rights and Regulation of Travel and Tourism Mobility ». *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events* 3 (3): 209-23.
- Cousin, Saskia, et Bertrand Réau. 2016. *Sociologie du tourisme*. La Découverte. 128 pages.
- Crosby, Andrew, et Andrea Rea. 2016. « La fabrique des indésirables : Pratiques de contrôle aux frontières dans un aéroport européen ». *Cultures & conflits*, n° 103-104 : 63-90.
- Croucher, Sheila. 2012. « Privileged Mobility in an Age of Globality », *Societies* 2, no. 1: 1-13.
- Crozier, Michel. 1963. *Le Phénomène Bureaucratique*. Editions du Seuil. Paris, 413 pages.
- Czaika, Mathias, Hein de Haas, et María Villares-Varela. 2018. « The Global Evolution of Travel Visa Regimes: The Global Evolution of Travel Visa Regimes ». *Population and Development Review* 44 (3): 589-622.
- Czaika, Mathias, et Florian Trauner. 2017. « Decision-Making Dynamics and Effects on Migratory Processes ». In Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (dir.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, 516 pages.
- Daadouch, Christophe. 2005. « Le prix de l'hospitalité ». *Plein droit* 67 (4): 6-7.
- D'Aoust, Anne-Marie. 2018. « A Moral Economy of Suspicion: Love and Marriage Migration Management Practices in the United Kingdom ». *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (1): 40-59.
- De Genova, Nicholas, 2017. *The Borders of « Europe » Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Duke University Press, 376 pages.
- Descamps, Jérémie. 2004. « *Le Tourisme Émetteur Chinois* ». Mémoire de maîtrise, Master de langue et de civilisation chinoises, Paris: Institut National des Langues et Civilisations Orientales.
- Desrosières, Alain. 1993. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. La Découverte, 442 pages.
- Dobry, Michel. 2009. *Sociologie des crises politiques: La dynamique des mobilisations multisectorielles 3e édition revue et augmentée d'une préface inédite*. Presses de Sciences Po, 432 pages.
- Dogan, Mattei, et Dominique Pélassy. 1982. *La sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*. Paris : Economica, 218 pages.
- Dubois, Vincent. 1999. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Economica, 202 pages.
- . 2021. *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*. Raisons d'Agir, 456 pages.
- Dubost, Jean-François, et Peter Sahlins. 1999. *Et si on faisait payer les étrangers ? Louis XIV, les immigrés et quelques autres*. Flammarion. Paris, 475 pages.
- Duez, Denis. 2019. « De l'État à l'Union: Pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne ». *Politique européenne* N°65 (3): 30-61.

- Duez, Denis, et Damien Simonneau. 2018. « Repenser la notion de frontière aujourd’hui. Du droit à la sociologie ». *Droit et société* N° 98 (1): 37-52.
- Dufour, Pascale. 2013. *Trois espaces de protestation. France, Canada, Québec*. Presses de l’Université de Montréal.
- Dupont, Juliette. 2019a. « Entre sécurité et rentabilité : Cadres et recadrages de la politique de visa Schengen (1995 – 2015) ». *Politique européenne* N° 65 (3): 122-147.
- . 2019b. « La mise en œuvre privatisée de la politique de visa Schengen en Algérie : enquêter l’industrie migratoire au niveau local ». Cahier du CÉRIUM No 18. Université de Montréal, 36 pages.
- . 2021. « Des visas Schengen à la carte ? » *Migrations Société* 186 (4): 29-42.
- Durkheim, Emile. 1967. *Les Règles de la Méthode Sociologique (1894)*. Paris: Presses Universitaires de France, 149 pages.
- Duthie, Laurie. 2007. « Western Names for Chinese Identities: The Acquisition and Use of Western Personal Names among Chinese Business Professionals in Foreign- Invested Corporations ». *Asian Anthropology* 6 (1): 53-80.
- El Qadim, Nora. 2014. « Postcolonial Challenges to Migration Control: French–Moroccan Cooperation Practices on Forced Returns ». *Security Dialogue* 45 (3): 242-61.
- . 2015. *Le gouvernement asymétrique des migrations: Maroc/Union européenne*. Nouvelle bibliothèque de thèses Science politique. Paris: Dalloz, 507 pages.
- . 2018. « The Symbolic Meaning of International Mobility: EU–Morocco Negotiations on Visa Facilitation ». *Migration Studies* 6 (2): 279-305.
- Elliott, Anthony, et John Urry. 2010. *Mobile Lives*. Routledge, 188 pages.
- Escafré-Dublet, Angéline. 2012. « Préserver les loyautés nationales. Le rôle des États d’origine dans l’immigration en France, 1962-1975 ». *Annales de démographie historique* n° 124 (2): 141-60.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1989. « The Three Political Economies of the Welfare State ». *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 26 (1): 10-36.
- Evans, Peter. 1997. « The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Comparative Globalization ». *World Politics* 50 (1): 62-87.
- Fabius, Laurent. 2016. *37, quai d’Orsay. Diplomatie française 2012-2016*. Plon, 199 pages.
- Fassin, Didier, Yasmine Bouagga, Isabelle Coutant, Jean-Sébastien Eideliman, Nicolas Fischer, Carolina Kobelinsky, Chowra Makaremi, Sarah Mazouz, et Sébastien Roux. 2013. *Juger, Réprimer, Accompagner. Essai sur la morale de l’État*. Éditions du Seuil. Paris, 416 pages.
- Favell, Adrian, et Virginie Guiraudon. 2009. « The Sociology of the European Union: An Agenda ». *European Union Politics* 10 (4): 550-576.
- Finotelli, Claudia, et Giuseppe Sciortino. 2013. « Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control ». *Perspectives on European Politics and Society* 14 (1): 80-101.
- Flensted-Jensen, Mille. 2019. « Imageries of the ‘Schengen State’: A Study of Everyday Encounters between The Schengen Visa System and Jordanian Visa Applicants ». Master Thesis in Advanced Migration Studies, Copenhagen, Denmark: University of Copenhagen.
- Fontan, Clément, et Sabine Saurugger. 2020. « Between a Rock and a Hard Place: Preference Formation in France during the Eurozone Crisis ». *Political Studies Review*. 18(4):507-524.
- Freedman, Jane. 2017. « Peur, honte, humiliation ? Les émotions complexes des demandeurs d’asile et des réfugiés en Europe ». *Migrations Société* N° 168 (2): 23-34.

- Frigoli, Gilles. 2010. « Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires ». *Migrations Société* N° 128 (2): 81-93.
- Froissart, Chloé. 2013. *La Chine et ses migrants. La conquête d'une citoyenneté*. Presses Universitaires de Rennes, 406 pages.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas, et Ninna Nyberg Sorensen (dir.). 2013. *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Routledge, 320 pages.
- Garcia, Sandrine. 1997. « La fraude forcée ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 118 (1): 81-91.
- Gaspar, Sofia, et Fernando Ampudia de Haro. 2020. « Buying Citizenship? Chinese Golden Visa Migrants in Portugal ». *International Migration* 58 (3): 58-72.
- Gisti. 1987. « Visas : le verrouillage des frontières ». *Plein Droit* 1 [en ligne].
- . 1991a. « Consulat d'Alger : la politique du flair ». *Plein Droit* 13 [en ligne].
- . 1991b. « Des visas aux frontières... 1980-1990 ». *Plein Droit* 13 [en ligne].
- . 1991c. « Les Européens et les Visas ». *Plein Droit* 13 [en ligne].
- . 1994. « Face à la fermeture des frontières aux Algériens ». *Plein Droit* 25 [en ligne].
- Glick Schiller, Nina, et Noel B. Salazar. 2013. « Regimes of Mobility Across the Globe ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 39 (2): 183-200.
- Go, Julian, et George Lawson. 2017. *Global Historical Sociology*. Cambridge University Press, 294 pages.
- Goey, Ferry de. 2016. « Les consuls et les relations internationales au XIXe siècle ». *Cahiers de la Méditerranée*, n° 93 : 61-75.
- Goffman, Erving. 1973. *La Présentation de soi. La Mise en scène de la vie quotidienne I*. Editions de Minuit. Paris, 256 pages.
- Goffman, Erving. 1989. « On fieldwork ». *Journal of Contemporary Ethnography* 18 (2): 123-132.
- Gourgues, Guillaume, et Alice Mazeaud. 2019. *L'action publique saisie par ses « publics »: Gouvernement et (dés)ordre politique*. Presses Universitaires du Septentrion, 214 pages.
- Grabbe, Heather. 2000. « The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards ». *International Affairs* 76 : 519-536.
- Grandmaison, Olivier Le Cour. 2008. « Colonisés-immigrés et « périls migratoires » : origines et permanence du racisme et d'une xénophobie d'État (1924-2007) ». *Cultures & conflits*, n° 69: 19-32.
- Guha, Ranajit. 1983. *Subaltern Studies*. Delhi: Oxford University Press, 448 pages.
- Guild, Elspeth. 2008. « The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists'* ». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46 (1): 173-193.
- Guild, Elspeth, et Didier Bigo. 2003a. « 5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire ». *Cultures & Conflits*, n° 49: 96-123.
- . 2003b. « Schengen et la politique des visas ». *Cultures & Conflits*, n° 49 [en ligne].
- Guiraudon, Virginie. 2008. « Chapitre 6 : Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration ». In Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques Publiques : La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po. Paris, (pp.173-194).
- . 2010. « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile ». *Politique européenne* n° 31 (2): 7-32.
- Guiraudon, Virginie, et Christian Joppke. 2001. *Controlling a new migration world*. Routledge. London and New York, 272 pages.

- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès (dir.). 2014. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Sciences Po Les Presses, 528 pages.
- Hammouche, Abdelhafid. 2014. « Les migrations en provenance du Maghreb : un renouvellement des regards ». In Marie Poinso et Serge Weber (dir.), *Migrations et mutations de la société française*, La Découverte, (pp.1 03-110).
- Hammouche, Abdelhafid, et Hocine Labdelaoui. 2008. *Les Migrations Algériennes à l'étranger*. Publications de l'Université d'Alger.
- Hassenteufel, Patrick. 2005. « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale ». *Revue française de science politique*, Vol. 55 (1): 113-132.
- Hernández-León, Rubén. 2005. « The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System », *California Center for Population Research*, On-Line Working Paper Series, 44 pages.
- . 2020. « The Work That Brokers Do: The Skills, Competences and Know-How of Intermediaries in the H-2 Visa Programme ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47:10, 2341-2358.
- Heijer, Maarten den. 2018. « Visas and Non-Discrimination ». *European Journal of Migration and Law* 20 (4): 470-89.
- Hirschman, Albert O. 1980. « "Exit, Voice, and Loyalty": Further Reflections and a Survey of Recent Contributions ». *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society* 58 (3): 430-453.
- Hobsbawm, Eric, et Terence Ranger. 1983. *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press, 324 pages.
- Hoffmann, Stanley. 1966. « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe ». *Daedalus* 95 (3): 862-915.
- Hollifield, James F. 2004. « The Emerging Migration State ». *International Migration Review*, n° 3: 885-912.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Palgrave. London, 178 pages.
- . 1991. « A Public Management for All Seasons? » *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- . 2007. « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades ». *Governance* 20 (1): 127-144.
- Huang, Yiping. 2016. « Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment ». *China Economic Review* 40: 314-321.
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London, UK: Routledge, 208 pages.
- . 2014. *Security Unbound: Enacting Democratic Limits*. Routledge, 224 pages.
- Hyndman, Jennifer. 2012. « The Geopolitics of Migration and Mobility ». *Geopolitics* 17 (2): 243-255.
- İçduygu, Ahmet, et Aysen Üstübcü. 2014. « Negotiating Mobility, Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey-EU Relations ». In Helen Schwenken et Sabine Ruß-Sattar (dir.), *New Border and Citizenship Politics*, London: Palgrave Macmillan, (pp. 44-59).
- Infantino, Federica. 2013. « Bordering at the Window: The Allocation of Schengen visas at the Italian Embassy and Consulate in Morocco ». In Serge Carrera, Elspeth Guild, Didier

- Bigo (dir.) *Foreigners, Refugees or Minorities ? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*, Ashgate, (pp. 227-240).
- . 2016a. *Outsourcing Border Control. Politics and Practice of Contracted Visa Policy in Morocco*. New York: Palgrave MacMillan, 94 pages.
- . 2016b. « State-Bound Visa Policies and Europeanized Practices. Comparing EU Visa Policy Implementation in Morocco ». *Journal of Borderlands Studies*, 31(2), 171-186.
- . 2017. « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen ». *Gouvernement et action publique* 4, 51-73.
- . 2019a. *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe*. New York : Palgrave Macmillan, 267 pages.
- . 2019b. « How Does Policy Change at the Street Level? Local Knowledge, a Community of Practice and EU Visa Policy Implementation in Morocco ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47:5, 1028-1046.
- Infantino, Federica, et Andrea Rea. 2012. « La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca ». *Sociologies pratiques* n° 24 (1): 67-78.
- Janska, Eva, et Josef Bernard. 2018. « Mobility and the assimilation of immigrants: Variations in migration patterns of Ukrainians and Vietnamese in the Czech Republic ». *Moravian Geographical Reports* 26 : 244-254.
- Jasper, James M. 2011. « Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research ». *Annual Review of Sociology* 37 (1): 285-303.
- Jéandresboz, Julien. 2007. « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage ». *Cultures & Conflits*, n° 66: 11-29.
- . 2011. « *Les usages du voisin. Genèse, enjeux et modalités des politiques de voisinage de l'Union européenne* ». Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris.
- . 2016. « Smartening Border Security in the European Union: An Associational Inquiry ». *Security Dialogue*, 47(4):292-309.
- . 2020. "Security in the Schengen area: limiting rights and freedoms?" In Ramona Coman, Amandine Crespy & Vivian Schmidt (dir.), *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, (pp. 258-277).
- Jidar, K., G. Benabdelmoumen, C. Lucet, P. Poujol, L. Kuhmel, J. Leporrier, et P. Consigny. 2021. « Impact de la pandémie à COVID-19 sur les voyages internationaux ». *Infectious Diseases Now* 51 (5): 120-121.
- Jileva, Elena. 2002. « Visa and Free Movement of Labour: The Uneven Imposition of the EU Acquis on the Accession States ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (4): 683-700.
- . 2003. « La mise en œuvre de Schengen : la délivrance des visas en Bulgarie ». *Cultures & Conflits*, n° 50 : 31-48.
- Jobard, Fabien, et Jacques de Maillard. 2015. *Sociologie de la police : Politiques, organisations, réformes*. Armand Colin, 304 pages.
- Joly, Laurent. 2011. *L'Antisémitisme de bureau. Enquête au coeur de la préfecture de Police de Paris et du commissariat général aux Questions juives (1940-1944)*. Paris : Grasset. 447 pages.
- Jones, Charles. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont (California): Duxbury Press, 170 pages.

- Kastoryano, Riva. 1988. « Paris-Berlin politiques d'immigration et modalités d'intégration des familles turques », in Rémy Leveau (dir.), *Les musulmans dans la société française*. Presses de Sciences Po, (pp. 141-169).
- Kateb, Kamel. 2012. « Bilan et perspectives des migrations algériennes ». *Hommes & migrations Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, n° 1298: 6-21.
- Kaunert, Christian, et Sarah Léonard. 2012. « The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection? » *Refugee Survey Quarterly* 31 (4): 1-20.
- Kessler, Marie-Christine. 2012. *Les ambassadeurs*. Paris: Presses de Sciences Po, 416 pages.
- Khalfoune, Tahar, et Gilbert Meynier. 2014. *Après l'indépendance : les relations tumultueuses entre l'Algérie et la France. Histoire de l'Algérie à la période coloniale*. La Découverte, 665 pages.
- Kohli, Atul, Peter Evans, Peter J. Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Hoebler Rudolph, James C. Scott, et Theda Skocpol. 1995. « The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium ». *World Politics* 48 (1): 1-49.
- Koslowski, Rey. 2000. *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. Ithaca: Cornell University Press, 232 pages.
- Kozinets, Robert. 2010. *Netnography: Doing Ethnographic Research Online*, SAGE Publications, 221 pages.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier, et Timotheos Frey. 2006. « Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared ». *European Journal of Political Research* 45 (6): 921-56.
- Kukawka, Katia. 2006. « Avant Avicenne, l'hôpital franco-musulman de Bobigny. » *La Revue du Praticien* 56 (10): 1154-57.
- La Cimade. 2010. « Visa Refusé : Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas ». Paris: Publications La Cimade, 136 pages.
- Labat, Séverine. 2012. « Les binationaux franco-algériens : un nouveau rapport entre nationalité et territorialité ». *Critique internationale* 56 (3): 77-94.
- Labdelaoui, Hocine. 2011. « La question de la migration en Algérie : Évolution vers une diplomatie de l'émigration et une politique de contrôle de l'immigration », [*Migration Policy Centre*], [*CARIM-South*], *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, no.67, 14 pages.
- Laffort, Bruno. 2014. *Entre ici et là-bas. Des Maghrébins racontent*. Éditions Karthala, 558 pages.
- Lahav, Gallya. 1998. « Immigration and the state: The devolution and privatisation of immigration control in the EU ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (4): 675-94.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. Routledge. London, 256 pages.
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments. Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 370 pages.
- Laube, Lena. 2019. « The Relational Dimension of Externalizing Border Control: Selective Visa Policies in Migration and Border Diplomacy ». *Comparative Migration Studies* 7 (1): 29 [online].
- Laurens, Sylvain. 2008a. « L'immigration : une affaire d'États. Conversion des regards sur les migrations algériennes (1961-1973) ». *Cultures & Conflits*, n° 69: 33-53.
- . 2008b. « « 1974 » et la fermeture des frontières ». *Politix* n° 82 (2): 69-94.
- . 2009. *Une politisation feutrée: les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*. Socio-histoires. Paris: Belin, 347 pages.

- Lavenex, Sandra, et Frank Schimmelfenig. 2009. « EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics ». *Journal of European Public Policy* 16 (6): 791-812.
- Leboucher, Marion. 2020. « Pratiques d'alignement et de résistance dans le milieu associatif auprès des femmes en France ». In Thomas Aguilera et Marc Rouzeau, *Le gouvernement des solidarités. Enjeux socio-politiques et territoires d'action*, Berger-Levrault, 290 pages.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Pierre Lascoumes. 2014. « En guise de conclusion / les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et typologie des pratiques. » In Charlotte Halpern et al., *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris: Sciences Po Les Presses, (pp.493-520).
- Lecler. 2013. *Sociologie de la mondialisation*. La Découverte. Repères, 128 pages.
- Leicester, Timothy. 2008. « Conflits et enjeux identitaires dans le tourisme rural à Yangshuo, Chine ». *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, n° 57 : 223-41.
- Lequesne, Christian. 2014. « La politique extérieure de François Hollande: entre interventionnisme libéral et nécessité européenne ». *Sciences Po Grenoble working paper* 23, 9 pages.
- . 2017. *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*. CNRS Éditions. Paris, 256 pages.
- Lévy, Florence. 2015. « *Entre contraintes et interstices, l'évolution des projets migratoires dans l'espace transnational: une ethnographie des migrants de Chine du Nord à Paris* ». Thèse de doctorat, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Levy, Jacques, et Michel Lussault. 2013. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1228 pages.
- Levy, Julien, et Philippe Warin. 2019. *Ressortissants*. In Laurie Bousaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, (pp. 555-561).
- L'Hostis, Marine. 2020a. « *La diffusion du tourisme chinois en France - Vol. I* ». Thèse de doctorat en géographie, Université d'Angers.
- . 2020b. « *La diffusion du tourisme chinois en France - Vol II. Annexes* ». Thèse de doctorat en géographie, Université d'Angers.
- Li, I. 2008. « *Le tourisme émetteur chinois: évolutions récentes et perspectives d'avenir* ». Mémoire de maîtrise, Master en Sciences et Gestion du Tourisme, Université Libre de Bruxelles.
- Li, Minghuan, et Diana Wong. 2018. « Moving the Migration Frontier: A Chinese Qiaoxiang Migration Model? » *International Migration* 56 (1): 63-77.
- Li, Zhipeng. 2018. « La diaspora entrepreneuriale Wenzhou en région parisienne : une diaspora parmi les diasporas chinoises ». *Migrations Société* N° 174 (4): 123-139.
- Lindblom, Charles E. 1959. « The Science of "Muddling Through" ». *Public Administration Review* 19 (2): 79.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. « Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy ». *American Political Science Review* 53 (1): 69-105.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 300 pages.
- Live, Yu-Sion. 1992. « Les Chinois de Paris depuis le début du siècle. Présence urbaine et activités économiques ». *Revue Européenne des Migrations Internationales* 8 (3): 155-73.

- Lohest, François, et David Aubin. 2014. « Les impacts de la libéralisation et de la régionalisation sur le paysage aéroportuaire belge: la success story wallonne à l'épreuve des faits ». *Flux* N° 95 (1): 30-40.
- Ma, Li. 2012. *Les travailleurs chinois en France dans la Première Guerre mondiale*. Editions du CNRS, 538 pages.
- Ma Mung, Emmanuel. 2009. « Diasporas et Migrations Chinoises ». In Christophe Jaffrelot et Christian Lequesne (dir.), *L'enjeu mondial: les migrations*, Presses de Sciences Po, (pp. 235-244).
- . 2014. « 12. La Diaspora Chinoise en France ». In Serge Weber et Marie Poinot *Migrations et mutations de la société française. L'état des savoirs*. Paris: La Découverte. (pp. 121-129).
- Macías-Aymar, Iñigo, Nicolás De Pedro, et Francisco A. Pérez. 2012. « La dimensión económica de la política de visados de España ». In *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, CIDOB. Interrogar la actualidad 32. Barcelona.
- Mahé, Anne-Laure. 2019. « Aligning Epistemology and Writing: A Literary Analysis of Qualitative Research ». *International Studies Perspectives* 20 (3): 226-45.
- . 2017. « *Négocier la domination autoritaire au Soudan : Développement participatif et dynamiques de pouvoir dans la province du Nord Kordofan* ». Thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal.
- Martiniello, Marco, et Hassan Bousetta. 2008. « Les pratiques transnationales des immigrés chinois et marocains de Belgique ». *Revue européenne des migrations internationales* 24 (2): 45-66.
- Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, et J. Edward Taylor. 1993. « Theories of International Migration: A Review and Appraisal ». *Population and Development Review* 19 (3): 431-66.
- Mattina, Cesare. 2004. « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 17 (67): 129-55.
- Mau, Steffen, Fabian Gülzau, Lena Laube, et Natascha Zaun. 2015. « The Global Mobility Divide: How Visa Policies Have Evolved over Time ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41 (8): 1192-1213.
- Mazot-Oudin, Antoine. 2020. « *La politique au camping Analyse comparée des rapports au politique des classes populaires en France et au Québec* ». Thèse de doctorat en science politique, Montréal: Université de Montréal.
- Medina-Domenech, Rosa. 2009. « Scientific Technologies of National Identity as Colonial Legacies: Extracting the Spanish Nation from Equatorial Guinea ». *Social Studies of Science* 39 (1): 81-112.
- Meloni, Annalisa. 2006. *Visa Policy within the European Union Structure*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 232 pages.
- Menz, Georg. 2008. *The Political Economy of Managed Migration*. Oxford University Press. 300 pages.
- Mérand, Frédéric. 2021. *Un sociologue à la Commission européenne*. Presses de Sciences Po, 316 pages.
- Meslin, Karine. 2017. « De l'obtention du statut à l'incarnation de la figure sociale du réfugié : l'exemple des réfugiés cambodgiens ». *Revue européenne des migrations internationales* 33 (4): 49-64.

- Miaz, Jonathan. 2019. « Entre examen individuel et gestion collective : ce que les injonctions à la productivité font à l'instruction des demandes d'asile ». *Lien social et Politiques*, n° 83: 144-166.
- Migreurop. 2012. *Atlas des migrants en Europe*. Armand Colin. 144 pages.
- Miled, Mohamed. 2010. « Le français dans le monde arabophone : quels statuts, quels contacts avec la langue arabe ? »; *Langue française* n° 167 (3): 159-71.
- Moulier-Boutang, Yann. 1998. *De l'esclavage au salariat. Économie historique du salariat bridé*. Presses Universitaires de France, 790 pages.
- Moumen, Abderahmen. 2010. « De l'Algérie à la France. Les conditions de départ et d'accueil des rapatriés, pieds-noirs et harkis en 1962 ». *Matériaux pour l'histoire de notre temps* N° 99 (3): 60-68.
- Musette, Mohammed Saïb. 2013. « Contribution à la Connaissance des Flux Migratoires Mixtes, vers, à travers et de l'Algérie. « Pour une vision humanitaire du phénomène migratoire ». » *Université Alger 2: CRÉAD - Centre de Recherche en Économie Appliquée pour le Développement*.
- Naylor, Ed. 2015. « Arenc : le premier centre de rétention était clandestin ». *Plein droit* n° 104 (1): 32-36.
- Neumayer, Eric. 2006. « Unequal Access to Foreign Spaces: How States Use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalized World ». *Transactions of the Institute of British Geographers* 31 (1), 72-84.
- Noiriel, Gérard. 1998. « Surveiller les déplacements ou identifier les personnes ? Contribution à l'histoire du passeport en France de la Ie à la IIIe République ». *Genèses. Sciences sociales et histoire* 30(1): 77-100.
- Nyíri, Pál. 2008. « Between Encouragement and Control: Tourism, Modernity and Discipline in China ». In Tim Winter, Peggy Teo, T.C. Chang (dir.), *Asia on Tour. Exploring the rise of Asian tourism*, London : Routledge, 376 pages.
- . 2011. *Mobility and Cultural Authority in Contemporary China*. University of Washington Press, 224 pages.
- Ohnsorge, Franziska, et Shu Yu. 2021. *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. World Bank, Washington.
- Okwenje, Bathsheba. 2019. « Visa: emotional tax and privileged passports ». *LSE Blogs* [online].
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. « La politique du terrain ». *Enquête. Archives de la revue Enquête*, n° 1 : 71-109.
- Paasi, Anssi. 2011. « A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars? » In Doris Wastl-Walter (dir.), *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, Farnham: Ashgate, (pp. 11-31).
- Papadopoulos, Dimitris, Niamh Stephenson, et Vassilis Tsianos. 2008. *Escape Routes: Control and Subversion in the Twenty-First Century*. London Ann Arbor, MI: Pluto Press, 300 pages.
- Paquet, Mireille, et Chedly Belkhodja. 2021. « Un régime migratoire de facilitation : l'action publique du Québec et du Canada visant l'attraction des ressortissants français ». Présenté à *Colloque International «Des Migrations Privilégiées»* (Institut Convergences Migrations), Paris.
- Paradise, James F. 2020. « China's 'Coercive Tourism': motives, methods and consequences ». *International Relations of the Asia-Pacific*, n° 22 (1): 31-68.

- Pellerin, H el ene. 2011. « De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada ». *Revue européenne des migrations internationales* 27 (2): 57-75.
- Piazza, Pierre. 2004. *Histoire de la carte nationale d'identité*. Odile Jacob, 464 pages.
- Pouliot, Vincent. 2014. « Practice tracing ». In Andrew Bennett et Jeffrey T. Checkel (dir.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge University Press. (pp. 237-259).
- Pressman, Jeffrey L., et Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California Press, 182 pages.
- Przeworski, Adam, et Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley, 153 pages.
- Revillard, Anne. 2017. « La réception des politiques du handicap : une approche par entretiens biographiques ». *Revue française de sociologie* Vol. 58 (1): 71-95.
- . 2018. « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants: La réception de l'action publique ». *Revue française de science politique* 68 (3): 469-491.
- Richter, Linda K. 1989. *The Politics of Tourism in Asia*, University of Hawai'i Press, 311 pages.
- Ripoll Servent, Ariadna. 2017. « Chapter 32: The European Parliament in JAI : Becoming more realistic at the expense of human rights ? » In Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (dir.). *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, 516 pages.
- Ripoll Servent, Ariadna, et Florian Trauner. 2014. « Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization' ». *Journal of European Public Policy* 21 (8): 1142-62.
- Rivière, Arnaud, Elise Bonneveux, Patricia Coutelle-Brillet, et Aude Deville. 2017. « Les stratégies low-cost ». *Revue française de gestion* N  266 (5): 71-87.
- Rodelli, Caterina. 2019. « *Ordinary People with Extraordinary Powers. An Ethnography of Border Security Actors and Practices at the Italian Visa Section in Addis Abeba.* » Mémoire de recherche, Master 2 MIM, Université Ca'Foscari Venezia ; Universitat Autónoma de Barcelona ; Université Paul Valéry Montpellier 3.
- Rolland, Sylvie. 2015. « I. L'expérience client : conceptualisation, enjeux et perspectives ». In Dauphine Recherches en Management (dir.), *L' tat des entreprises*. Paris, La Découverte, (pp. 11-24).
- Rosenberg, Clifford. 2006. *Policing Paris: The Origins of Modern Immigration Control between the Wars*. Cornell University Press, 264 pages.
- Rouleau-Berger, Laurence, et Lu Shi. 2004. « Routes migratoires et circulations en Chine : entre mobilités intracontinentales et transnationalisme ». *Revue européenne des migrations internationales* 20 (vol. 20-n 3): 7-27.
- Roy, Patricia. 1990. *A White Man's Province: British Columbia Politicians and Chinese and Japanese Immigrants, 1858-1914*. UBC Press, 345 pages.
- Saas, Claire. 2003. « Les refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen ». *Cultures & Conflits*, n  50 : 63-83.
- Sabarathanm, Meera. 2011. « IR in Dialogue ... but Can We Change the Subjects? A Typology of Decolonising Strategies for the Study of World Politics ». *Millennium* 39 (3): 781-803.
- Sa id, Edward. 1978. *Orientalism*. Pantheon Books, 368 pages.
- Salamon, Lester. 2002. « The New Governance and the Tools of Public Action ». *Fordham Urban Law Journal* 28 (5) : 1611-1678.

- Salter, Mark B. 2003. *Rights of Passage: The Passport in International Relations*. Lynne Rienner Publishers, 195 pages.
- . 2004. « Passports, Mobility, and Security: How Smart Can the Border Be? » *International Studies Perspectives* 5 (1): 71-91.
- . 2008. « Imagining Numbers: Risk, Quantification, and Aviation Security ». *Security Dialogue* 39 (2-3): 243-66.
- Salzbrunn, Monika, Farida Souiah, et Simon Mastrangelo. 2015. « Les « brûleurs » de frontières dans la musique populaire tunisienne: La migration non documentée au prisme de chansons de rap et de mezoued ». *Afrique contemporaine* 254 (2): 37-56.
- Sánchez-Barrueco, María-Luisa. 2018. « Business as Usual? Mapping Outsourcing Practices in Schengen Visa Processing ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (3): 382-400.
- Sartori, Giovanni. 1970. « Concept Misformation in Comparative Politics ». *The American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, 128 pages.
- Sassen, Saskia. 2007. *A Sociology of Globalization*. W.W. Norton. New York, 250 pages.
- Satzewich, Vic. 2015. *Points of Entry: How Canada's Immigration Officers Decide Who Gets in*. UBC Press, 306 pages.
- Saurugger, Sabine, et Frédéric Mérand. 2010. « Does European Integration Theory Need Sociology? » *Comparative European Politics* 8 (1): 1-18.
- Saurugger, Sabine. 2014a. « Chap. 10. The Changing Nature of Instruments. Why and How Instruments of Participation Change in the European Union? », In Charlotte Halpern et al. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, (pp.317-344).
- . 2014b. « 8. Sociological Perspectives on European Integration ». In Sabine Saurugger, *Theoretical Approaches to European Integration*, Bloomsbury Academic, 304 pages.
- Sayad, Abdelmalek. 1977. « Les trois "âges" de l'émigration algérienne en France ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 15 (1): 59-79.
- . 1991. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. De Boeck/Editions universitaires. Bruxelles, 205 pages.
- Scheel, Stephan. 2018. « Real Fake? Appropriating Mobility via Schengen Visa in the Context of Biometric Border Controls ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (16): 2747-63.
- . 2019. *Autonomy of Migration? Appropriating Mobility within Biometric Border Regimes*. New York, NY: Routledge, 250 pages.
- Schwartz, Barry. 1975. *Queuing and Waiting: Studies in the Social Organization of Access and Delay*. University of Chicago Press, 194 pages.
- Sciortino, Giuseppe. 1999. « Planning in the Dark : The Evolution of Italian Immigration Control ». In Grete Brochmann et Tomas Hammar (dir.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Routledge, 352 pages.
- Scott, James C. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. Yale University Press, 272 pages.
- . 2006. « Infra-politique des groupes subalternes ». *Vacarme* n° 36 (3): 25-29.
- Shamir, Ronen. 2005. « Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime ». *Sociological Theory* 23 (2): 197-217.

- Simonneau, Damien. 2017. « Des murs incomparables ? Enjeux et élaboration d'une comparaison des mobilisations pro-barrière en Israël et en Arizona (États-Unis) ». *Revue internationale de politique comparée* 24 (4): 349-372.
- Sizaire, Laure, et Nouri Rupert. 2018. « Polices de l'intime à la frontière : une approche comparative des pratiques consulaires au Maroc et en Russie ». In *ECSCA-C (The European Community Studies Association – Canada) Biennial Conference*. Toronto, Canada : The European Community Studies Association (acte de colloque).
- Souiah, Farida. 2012. « Algérie : des visas au compte-gouttes ». *Plein Droit*, n° 93, 25-28.
- . 2013. « Les politiques migratoires restrictives : une fabrique de harraga ». *Hommes & migrations*, n° 1304 : 95-101.
- . 2015. « Les autorités algériennes face aux "brûleurs" de frontières », in *Migrations en Méditerranée*, CNRS Éditions, (pp.167-179).
- . 2019. « "My Visa Application Was Denied, I Decided to Go Anyway" ». *Migration and Society* 2 (1): 68-80.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 2012. « Post-National Citizenship ». In Kate Nash, Alan Scott, et Edwin Amenta (dir.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*, John Wiley & Sons, 611 pages.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, et A. J. Soyland. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. University of Chicago Press, 244 pages.
- Spire, Alexis. 2005a. « Faire payer les étrangers ». *Plein droit* n° 67 (4): 3-5.
- . 2005b. *Étrangers à la carte*. Grasset, 406 pages.
- . 2008a. *Accueillir ou reconduire: Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'Agir, 128 pages.
- . 2008b. « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration » in Anne-Marie Arborio (dir.), *Observer le travail*, La Découverte, (pp. 61-76).
- . 2012. « Au nom de la fraude ». *Plein droit* 92 (1): 4-5.
- . 2017. « Comment étudier la politique des guichets ? » *Migrations Société* N° 167 (1): 91-100.
- Stefan, Marco. 2018. « Chapter 7 Migration versus Mobility in EU External Action towards China and India ». In *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*. Leiden, (pp. 177-206).
- Stora, Benjamin. 2010. « Entre la France et l'Algérie, le traumatisme (post)colonial des années 2000 ». In Achille Mbembe, Françoise Vergès, Florence Bernault, Nicolas Bancel, et Pascal Blanchard, *Ruptures postcoloniales: les nouveaux visages de la société française*, Paris: La Découverte, (pp.328-343).
- Tamagno, Carla, et Ulla Berg. 2013. « Migration Brokers and Document Fixers: The Making of Migrants Subjects in Urban Peru ». In Thomas Gammelthoft-Hansen et al. (dir.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, New York: Routledge, (pp. 190-214).
- Taunay, Benjamin. 2013. « The Increasing Mobility of Chinese Repeat Visitors to France ». *Tourism Planning & Development* 10 (2): 205-16.
- Taunay, Benjamin, et Philippe Violier. 2012. « L'émergence au prisme du tourisme chinois ». *EchoGéo*, n° 21 (en ligne).

- Tazzioli, Martina. 2018. « Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora ». *Security Dialogue* 49 (4): 272-288.
- Thénault, Sylvie. 2004. « Travailler sur la guerre d'indépendance algérienne : Bilan d'une expérience historique ». *Afrique histoire* 2 (1): 193-209.
- . 2014. « Le « code de l'indigénat » ». In Abderrahmane Bouchène et Jean-Pierre Peyroulou, *Histoire de l'Algérie à la période coloniale, 1830 - 1962*, La Découverte, 171 pages.
- Thielemann, Eiko R., et Natascha Zaun. 2018. « Escaping Populism – Safeguarding Minority Rights: Non-Majoritarian Dynamics in European Policy-Making ». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56: 906–922.
- Tolay, Juliette. 2019. « Eurocentrism in Migration Policies ». In Gürhan Çelik (dir.), *Turkey in Transition The Dynamics of Domestic and Foreign Politics*, Lynne Rienner Publishers, (pp. 231-244).
- Tomkinson, Sule. 2015. « Studying Refugee Decision-Making: Difficulties in Accessing the Research Site and Strategies for Resolving Them ». *Refugee Review* 2 (1): 151-60.
- . 2018. « Who Are You Afraid of and Why? Inside the Black Box of Refugee Tribunals ». *Canadian Public Administration* 61 (2): 184-204.
- Tooze, Adam. 2018. *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin, 720 pages.
- Torpey, John. 1998. « Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate “Means of Movement” ». *Sociological Theory* 16 (3): 239-59.
- . 2018. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. 2^e éd. Cambridge University Press, 211 pages.
- Trauner, Florian, et Imke Kruse. 2008. « EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood ». *CEPS Working Document No. 29*, 40 pages.
- Trauner, Florian, et Stella Neelsen. 2017. « The Impact of the Migration Crisis on Political Dynamics in the Western Balkans ». In *IEMed - Mediterranean Yearbook 2017*, 180-83.
- Tribalat, Michèle. 2015. « Une estimation des populations d'origine étrangère en France en 2011 ». *Espace populations sociétés. Space populations societies*, [en ligne].
- Trolliet, Pierre, et Jean-Philippe Beja. 1986. *L'Empire du milliard. Populations et société en Chine*. Armand Colin, 316 pages.
- Tse, Tony S.M. 2013. « Chinese Outbound Tourism as a Form of Diplomacy ». *Tourism Planning & Development* 10 (2): 149-58.
- Ulbert, Jörg. 2011. « Chapter Twelve. A History Of The French Consular Services ». In Jan Melissen et Ana Mar Fernández (dir.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Brill | Nijhoff, (pp.303-324).
- Vermot, Cécile. 2017. « Introduction : la migration comme expérience émotionnelle ». *Migrations Société* N° 168 (2): 15-22.
- Viet, Vincent. 1998. *La France immigrée. Construction d'une politique (1914-1997)*. Fayard. Paris, 550 pages.
- Vigour, Cécile. 2005. *La comparaison dans les sciences sociales*. La Découverte. Repères, 336 pages.
- Wagner, Anne Catherine. 2020. *La mondialisation des classes sociales*. Paris: La Découverte, 128 pages.
- Wang, Simeng. 2017a. *Illusions et souffrances. Les migrants chinois à Paris*. Éditions rue d'Ulm, 219 pages.

- . 2017b. « Une mondialisation par le bas. Les daigous à Paris, des agents commerciaux intermédiaires entre producteurs français et consommateurs chinois », *Cultures & Conflits* 108(4) : 107-128.
- Warin, Philippe. 2016. *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses Universitaires de Grenoble, 242 pages.
- Weber, Max. 1922. *Economie et Société*. Tomes I&II, 410 pages.
- Wedeen, Lisa. 2010. « Reflections on Ethnographic Work in Political Science ». *Annual Review of Political Science* 13(1): 255-72.
- Wei, Rining, et Jinzhi Su. 2012. « The Statistics of English in China ». *English Today* 28 (3): 10-14.
- Weil, Patrick. 1995. « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995 ». *Vingtième Siècle, revue d'histoire* 47 (1): 77-102.
- Wihtol de Wenden, Catherine. 2017. *La Question Migratoire Au XXIe Siècle*. Paris: Presses de Sciences Po, 230 pages.
- Woll, Cornelia, et Sophie Jacquot. 2010. « Using Europe: Strategic Action in Multi-Level Politics ». *Comparative European Politics* 8 (1): 110-26.
- Xiang, Yixiao, Lan Liu, et Sara Dolnicar. 2021. « 7-Airbnb in China – before, during and after COVID-19 ». In *Airbnb before, during and after COVID-19*, University of Queensland, 246 pages.
- Yu, Xiaomin, Marion Savall, et Patricia Toucas-Truyen. 2016. « L'entreprise sociale en Chine : ressorts, développements et cadre juridique ». *RECMA* 341 (3): 64-86.
- Yun, Gao, et Véronique Poisson. 2005. *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France*. International Labour Office, 162 pages.
- Zaiotti, Ruben. 2011. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. University of Chicago Press, 280 pages.
- Zaiotti, Ruben, et Daniel Martin. 2016. « Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of "Remote Control" Practices ». *Sociological Research Online* 21 (4): 219-20.
- Zampagni, Francesca. 2016. « Unpacking the Schengen Visa Regime. A Study on Bureaucrats and Discretion in an Italian Consulate ». *Journal of Borderlands Studies*, 31:2, 251-266.
- Zardo, Federica, et Chiara Loschi. 2020. « EU-Algeria (Non)Cooperation on Migration: A Tale of Two Fortresses ». *Mediterranean Politics* [online].
- Zaun, Natascha. 2017. « The European Commission in Justice and Home Affairs ». In Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (dir.). *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, 516 pages.
- Zhang, Hanqin Qiu, King Chong, et John Ap. 1999. « An Analysis of Tourism Policy Development in Modern China ». *Tourism Management* 20 (4): 471-85.
- Zhang-Poisson, Véronique. 2005. « Les grandes étapes de cent ans d'histoire migratoire entre la Chine et la France ». *Hommes et Migrations* 1254(1): 6-17.
- Zolberg, Aristide. 2003. « The Archeology of 'Remote Control' ». In Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, et Patrick Weil: *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York: Berghman, 336 pages.

ANNEXES

Annexe 1. Liste des entretiens

Note explicative : Les entretiens sont classés par terrain géographique d'enquête (France-Europe ; Algérie et Chine). À l'intérieur de chaque terrain, ils sont présentés par ordre chronologique de réalisation de l'entretien. Pour préserver l'anonymat de toutes les personnes rencontrées, je n'utilise jamais l'identité réelle des personnes, leur fonction exacte n'est pas précisée et la date de l'entretien est laissée volontairement floue. Les enquêtés dont les entretiens ne sont pas directement cités dans le corps de la thèse figurent ici sans nom ni initiale d'emprunt.

France et Europe (Bruxelles – Paris – Nantes)

Nom d'emprunt dans la thèse	Fonction	Lieu de l'entretien	Date de l'entretien
André D.	Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur)	Paris, France	21/01/20XX
Richard M.	Haut fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur)	Nantes, France	07/10/20XX
Delphine C.	Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction des Visas (ministère de l'Intérieur)	Nantes, France	12/10/20XX
		Bruxelles, Belgique	25/03/20XX
Alain F.	Retraité du ministère des Affaires étrangères, consultant en matière d'externalisation	Montréal, Canada	06/06/20XX
Isabelle N.	Haute fonctionnaire en poste à la Sous-Direction de la politique des visas (ministère des Affaires étrangères)	Paris, France	22/03/20XX
Nicolas D.	Conseiller politique à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne	Bruxelles, Belgique	27/03/20XX
Kirsten T.	Haute fonctionnaire en poste à l'unité visa de la Commission européenne (DG Migration et Affaires Intérieures)	Bruxelles, Belgique	18/04/20XX
Antoine V.	Diplomate en poste à la Sous-Direction Afrique du Nord (ministère des Affaires étrangères)	Par téléphone	23/02/20XX
Marc F.	Diplomate en poste à la Sous-Direction Afrique du Nord (ministère des Affaires étrangères)	Par téléphone	20/04/20XX

Algérie (Alger – Annaba)

Nom d'emprunt dans la thèse	Fonction	Lieu de l'entretien	Date de l'entretien
-	Conseiller aux affaires culturelles et à la coopération, Ambassade de France en Algérie	Alger, Algérie	11/10/20XX
Wassim B.	Auto-entrepreneur	Alger, Algérie	15/10/20XX
Reda G.	Gérant d'un magasin	Alger, Algérie	15/10/20XX

Khadija H.	Cadre dans l'industrie pharmaceutique	Alger, Algérie	20/10/20XX
Olivier R.	Diplomate en poste au Consulat Général de France à Annaba	Annaba, Algérie	22/10/20XX
Samy M.	Webmaster	Alger, Algérie	24/10/20XX
Nourredine K.	Professeur d'université	Alger, Algérie	25/10/20XX
Hania H.	Professeure à la retraite	Alger, Algérie	26/10/20XX
Brahim H.	Professeur à la retraite	Alger, Algérie	26/10/20XX
Yassine B.	Directeur commercial d'une entreprise	Alger, Algérie	26/10/20XX
Mohamed B.	Pharmacien	Alger, Algérie	27/10/20XX
-	Employée d'une agence de voyage	Alger, Algérie	28/10/20XX
Hocine Labdelaoui ¹	Professeur de sociologie des migrations, Université Alger 2	Alger, Algérie	03/11/20XX
Sonia H.	Doctorante en philosophie	Alger, Algérie	05/11/20XX
Karim R.	Photographe	Alger, Algérie	11/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade d'un État membre ² en Algérie	Alger, Algérie	12/11/20XX
Franz A.	Diplomate à l'Ambassade de la République Tchèque en Algérie	Alger, Algérie	12/11/20XX
Mourad C.	Responsable du Conseil national de l'Ordre des Médecins en Algérie	Alger, Algérie	13/11/20XX
Ilyes B.	Cadre retraité du ministère de la Santé	Alger, Algérie	13/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade du Portugal en Algérie	Alger, Algérie	14/11/20XX
Gilles T.	Diplomate en poste au Consulat Général de France à Alger	Alger	15/11/20XX
-	Diplomate en poste à la Délégation de l'Union européenne en Algérie	Alger, Algérie	18/11/20XX
-	Conseiller politique en poste à la Délégation de l'Union européenne en Algérie	Alger, Algérie	18/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade d'Italie en Algérie	Alger, Algérie	21/11/20XX
Stéphane B.	Chef du service des visas du Consulat Général de France à Alger	Alger, Algérie	19/02/20XX
Myriam R.	Manager d'un <i>visa application center</i> , ancienne agente visa au Consulat Général de France à Alger	Alger, Algérie	24/02/20XX
Magdalena N.	Conseillère politique en poste à la Délégation de l'Union européenne en Algérie	Alger, Algérie	25/02/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade des Pays-Bas en Algérie	Alger, Algérie	26/02/20XX
Franck E.	Diplomate en poste à l'Ambassade de Belgique en Algérie, anciennement en poste à l'Ambassade de Belgique en Chine	Alger, Algérie	27/02/20XX

¹ Entretien exploratoire de recherche.

² En échange d'un entretien, les responsables de l'Ambassade de ce pays ont exigé la signature d'un engagement à ne pas citer l'État membre en question.

Chine (Beijing)

Nom d'emprunt dans la thèse	Fonction	Lieu de l'entretien	Date de l'entretien
Bernard S.	Diplomate en poste au Consulat Général de France à Beijing	Beijing, Chine	15/10/20XX
Martine N.	Responsable du bureau Atout France Chine	Beijing, Chine	21/10/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade d'Italie en Chine	Beijing, Chine	23/10/20XX
-	Responsable du bureau ENIT (Agence nationale d'Italie pour le tourisme) en Asie	Par téléphone	28/10/20XX
Chantal H.	Cheffe du service des visas du Consulat Général de France à Beijing	Beijing, Chine	29/10/20XX
Marie W.	<i>Manager</i> du centre TLS Contact France à Beijing	Beijing, Chine	30/10/20XX
Carla N.	<i>Manager</i> du centre VFS Global Italie à Beijing	Beijing, Chine	31/10/20XX
Cyril D.	Agent visa en poste au Consulat Général de France à Beijing	Beijing, Chine	01/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade de Belgique en Chine	Beijing, Chine	05/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade de Belgique en Chine	Beijing, Chine	05/11/20XX
-	Agente visa, Consulat Général de Belgique à Beijing	Beijing, Chine	05/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade d'Espagne en Chine	Beijing, Chine	06/11/20XX
Mei W.	Attachée commerciale dans une entreprise sociale environnementale	Beijing, Chine	07/11/20XX
Jérôme H.	Diplomate en poste à l'Ambassade de Suisse en Chine	Beijing, Chine	13/11/20XX
Kate L.	Chargée de projet dans l'enseignement supérieur	Beijing, Chine	13/11/20XX
-	Conseiller Politique en poste à la Délégation de l'Union européenne en Chine	Beijing, Chine	14/11/20XX
Romy L.	Responsable du pôle M.I.C.E. au bureau Suisse Tourisme Chine	Beijing, Chine	15/11/20XX
Lucy M.	Chargée de développement dans l'enseignement supérieur	Beijing, Chine	15/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade de Norvège en Chine	Beijing, Chine	19/11/20XX
-	Agent visa en poste au Consulat Général de Norvège à Beijing	Beijing, Chine	19/11/20XX
-	Agente visa en poste au Consulat Général de Suisse à Beijing	Beijing, Chine	21/11/20XX
-	Diplomate en poste à l'Ambassade des Pays-Bas en Chine	Beijing, Chine	21/11/20XX
Thierry F.	Officier de liaison immigration en poste à l'Ambassade de France en Chine	Beijing, Chine	22/11/20XX
-	Responsable Business France en poste à l'Ambassade de France en Chine	Beijing, Chine	22/11/20XX
Chan H.	Organisatrice de festival de musique	Beijing, Chine	25/11/20XX
Mathieu R.	Responsable du bureau Suisse Tourisme Chine	Beijing, Chine	26/11/20XX
-	Chargée de projet à l'Organisation Internationale des Migrations (bureau Chine)	Beijing, Chine	27/11/20XX

Annexe 2. Liste des observations

Note explicative : Dans ce tableau, je consigne les différents espaces où j'ai pu conduire des observations, dans une démarche ethnographique. J'utilise le terme de « visite ethnographique » pour refléter au mieux les conditions de l'enquête : dans la plupart de ces lieux, y compris les lieux jugés comme sensibles où circulent et/ou sont traités les dossiers de visa, j'ai été admise en tant que visiteuse occasionnelle, plutôt qu'observatrice officielle. Lorsque cela est indiqué, les observations et les discussions avec les agent-es visa ou les employé-es du centre prestataire, se sont effectuées sous le contrôle d'un responsable du consulat, et se sont limitées à plusieurs demi-journées.

Espace / lieu	Lieu	Acteurs observés	Type d'observation / d'interaction	Date(s)
TLS Contact France	Annaba, Algérie	Employé-es du centre de dépôt des dossiers de visa pour la France	Visite ethnographique (en présence des responsables du consulat)	22/10/20XX
Agence de voyage	Alger, Algérie	Marché parallèle	Observation non-participante	28/10/20XX
Cybercafés (3)	Alger, Algérie	Marché parallèle	Observation non-participante	07/11/20XX
VFS Global Joint Center	Alger, Algérie	Employé-es du centre de dépôt des dossiers de visa pour plusieurs États Schengen	Observation non-participante (sans responsable consulaire)	13/11/20XX 24/02/20XX 25/02/20XX
Service des visas, Consulat Général de France à Alger	Alger, Algérie	Agent-es visa du Consulat français	Visites ethnographiques (encadrée par un responsable du consulat)	11/10/20XX 15/11/20XX 18/02/20XX 19/02/20XX
VFS Global France	Alger, Algérie	Employé-es du centre de dépôt des dossiers de visa pour la France	Visite ethnographique (en présence des responsables du consulat)	22/02/20XX
Service des visas, Consulat Général de France à Beijing	Beijing, Chine	Agent-es visa du consulat français	Visites ethnographiques (encadrées par un agent visa)	15/10/20XX 26/10/20XX 01/11/20XX 26/11/20XX
TLS Contact France	Beijing, Chine	Employé-es du centre de dépôt des dossiers de visa pour la France	Visite ethnographique (sans responsable consulaire)	30/10/20XX
VFS Global Italie	Beijing, Chine	Employé-es du centre de dépôt des dossiers de visa pour l'Italie	Visite ethnographique (sans responsable consulaire)	31/10/20XX

Annexe 3. Liste des documents

Note explicative : seuls les documents cités dans la thèse figurent dans cette annexe. À l'intérieur de chaque catégorie, les documents sont classés par ordre chronologique puis alphabétique.

Accords, documents diplomatiques

Année	Titre du document	Lien (lorsque disponible)
1985	Acquis de Schengen - Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985	[Lien]
1986	Échange de lettres entre Eric Desmarest (Directeur de cabinet du ministre des Affaires Étrangères) et Abdelhamid Mehri (Ambassadeur de France en Algérie) des 10 et 11 octobre 1986 relatif à la circulation des personnes	
1994	Accord sous forme d'échange des lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, portant modification de l'accord du 31 août 1983 relatif à la circulation des personnes, modifié par l'échange de lettres des 10 et 11 octobre 1986, signé à Alger le 28 septembre 1994	[Lien]
2004	Protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA), L 83/14, Journal officiel de l'Union européenne du 20 mars 2004	[Lien]

Lois, documents législatifs, réglementation

Année	Titre du document	Lien (lorsque disponible)
1832	Loi du 21-26 avril 1832, relative aux étrangers réfugiés qui résideront en France	
1947	Décret n°47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de visa.	[Lien]
1982	Décret no. 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étranger-es en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.	
1986	Arrêt du Conseil d'État CE du 28 février 1986, Ngako Jeuga c/ République Française	[Lien]
1986	Loi n°86-1025 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, publiée au Journal Officiel de la République Française du 9 septembre 1986	[Lien]
1988	Ministère des Affaires étrangères, Organisation du service des visas au consulat général de France d'Oran (Algérie), Réponse écrite à Question écrite n° 09000 de M. Charles de Cuttoli (RPR), publiée dans le JO Sénat du 3 mars 1988, p. 275.	[Lien]
1990	Acquis de Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, 19 juin 1990, <i>Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019 - 0062</i>	[Lien]
1993	Comité exécutif Schengen, 1993, Acquis de Schengen - Décision du Comité exécutif du 14 décembre 1993 concernant la confidentialité de certains documents [SCH/Com-ex (93) 22 rév.], Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0129 - 0129	[Lien]

1994	Comité exécutif Schengen, 1994, Instruction Consulaire Commune adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes à la convention de Schengen, SCH/II-Visa (93)11 (confidentiel)	
1995	Arrêté du ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Intérieur du 17 octobre 1995 fixant la liste des États dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire	[Lien]
1996	Conseil de l'UE, 1996, 96/197/JAI: Action commune, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire, Journal officiel n° L 063 du 13/03/1996 p. 0008 - 0009	[Lien]
1997	Arrêt du Conseil d'État du 17 février 1997, ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) c/ Ministère des affaires étrangères	[Lien]
1999	Comité exécutif Schengen, 1999, Acquis de Schengen - Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune [SCH/Com-ex (99) 13], Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0317 - 0404	[Lien]
2001	Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, Journal officiel n° L 081 du 21/03/2001 p. 0001 - 0007	[Lien]
2002	Instructions Consulaires Communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes à la convention de Schengen (2002/C 313/01)	[Lien]
2002	Commission européenne, 2002, COM (2002) 679 final 2002/0280 (CNS) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement CE no. 539/2001	[Lien]
2003	Commission européenne, 2003, COM (2003) 0790 final, Proposition de décision du Conseil relative à la signature du protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'Administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA)	[Lien]
2004	Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration"	[Lien]
2006	Contrôleur européen de la protection des données, 2006, Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (COM (2005) 600 final), JO C 97 du 25.4.2006, p. 6–10	[Lien]
2006	Commission européenne, 2006, COM (2006) 84 final. 2006/0022 (CNS) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement CE no. 539/2001	[Lien]
2006	Commission européenne, 2006, COM (2006) 403 Final, Projet de proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas	[Lien]
2008	Règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour	[Lien]
2009	Ministère des Affaires étrangères, 2009, Guide du recrutement local	[Lien]
2009	Règlement (CE) no. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1–58	[Lien]
2010	Commission européenne, 2010, COM (2010) 1620, Décision établissant le manuel de traitement des demandes de visas	
2012	Commission européenne, 2012, COM (2012) 649 final, Communication from the Commission to the Council and the Parliament "Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU"	[Lien]

2012	Commission européenne, 2012, COM (2012) 650 final : Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation	
2013	Manuel de sanctions des agences ADS, protocole de mise en œuvre de l'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la République populaire de Chine (SDA), version approuvée en 2013	[Lien]
2014	Commission européenne, 2014, COM (2014) 163 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008	[Lien]
2014	Commission européenne, 2014, COM (2014) 164 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)	[Lien]
2014	Commission européenne, 2014, COM (2014) 165 final Report from the Commission to the Parliament and the Council "A smarter visa policy for economic growth"	[Lien]
2014	Commission européenne, 2014, SWD (2014) 67 Final Commission, Executive Summary of the Impact Assessment (Accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)).	
2015	Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2015, Outcome of proceedings 54/61 - Interinstitutional file: 2014/0095 : Draft Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008	
2016	Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2016, Outcome of Proceedings 13363/16 : Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast) & Draft Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008	
2017	Conseil de l'UE (Visa Working Party), 2017, Note 13175/17, Interinstitutional file 2014/0094 (COD)	
2017	Commission européenne, 2017, COM (2017) 650 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Commission Work Programme 2018 "An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe".	[Lien]
2018	Commission européenne, 2018, COM (2018) 251 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "Adapting the common visa policy to new challenges".	[Lien]
2018	Défenseur des droits, 2018, Décision no. 2018-082 du 19 mars 2018 à un refus de visa de court séjour initialement fondé sur un motif absent en fait	[Lien]
2018	Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JOUE L 303 du 28 novembre 2018	[Lien]
2019	Conseil de l'UE, 2019, Note no. 10410/19 du Secrétariat Général du Conseil aux délégations, « Local Schengen cooperation between Member States' consulates »	[Lien]
2021	Sénat, 2021, Question écrite n° 20359 de M. Pierre Charon (LR), <i>Remise en cause de la politique des visas en Afrique</i> , publiée dans le JO du Sénat du 28 Janvier 2021	[Lien]

Rapports

Année	Auteur·rice(s) et titre du rapport	Lien internet (lorsque disponible)
1996	Assemblée Nationale, 1996, Rapport d'enquête n° 2699 sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France, par Jean-Pierre Philibert (UDF), président et Suzanne Sauvaigo (RPR), rapporteure	
1997	Conseil d'État, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'administration, 1997, Mission d'Études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers en France	[Lien]
1997	Rapport "Patrick Weil", 1997, Mission d'Études des législations de la nationalité et de l'immigration no. 1196, « Pour une politique d'immigration juste et efficace », remis au Premier Ministre Lionel Jospin le 31 Juillet 1997	[Lien]
1998	Assemblée nationale, 1998, Rapport d'information no.1141 sur une mission effectuée en Algérie, par François Loncle (PS) au nom de la Commission des affaires étrangères	[Lien]
1999	Assemblée Nationale, 1999, « Rapport d'information no. 1803 sur les moyens des services des visas », par Yves Tavernier (PS) au nom de la Commission des finances	[Lien]
1999	Haut Conseil à l'Immigration, 1999, Rapport sur les statistiques	[Lien]
2001	Haut Conseil à l'Immigration, 2001, Rapport sur les statistiques	[Lien]
2003	Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), 2003, Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 1ère édition	[Lien]
2003	Sénat, 2003, Rapport no.1 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration au séjour des étrangers en France, par Jean-Patrick Courtois (UMP) pour la Commission des lois	[Lien]
2004	Cour des Comptes, 2004, L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, Rapport remis au Président de la République	[Lien]
2005	Assemblée nationale, 2005, Rapport d'information no. 2248 sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, par Marie-Hélène Des Egaulx (UMP) pour la commission des finances	
2006	Assemblée nationale, 2006, Rapport no. 2847 sur l'accord entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de la RPC relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, par Jean-Marc Roubaud (UMP) pour la Commission des Affaires étrangères	[Lien]
2006	Assemblée nationale, 2006, Rapport no. 3363 sur le projet de loi de finances pour 2007 (n°3341), Annexe no. 1 "Action extérieure de l'État", par M. Jérôme Chartier au nom de la Commission des finances	[Lien]
2006	Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), 2006, Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 3ème édition	[Lien]
2006	Sénat, 2006, Rapport no. 300 " Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine", par Georges Othily (RDSE), François-Noël Buffet (UMP) pour la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine	[Lien]
2007	Assemblée Nationale, 2007, Rapport d'information n°3764 sur la politique européenne des visas, délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne et présenté par Thierry Mariani (UMP)	[Lien]
2007	Sénat, 2007, Rapport d'information no. 353 « Trouver une issue au casse-tête des visas », André Gouteyron (UMP) pour la Commission des finances	[Lien]
2009	Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), 2009, Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 6ème édition	[Lien]
2010	La Cimade, 2010, Rapport Visa Refusé : Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas	[Lien]

2011	Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), 2011, Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 8ème édition	
2011	European Travel Commission (ETC), 2011, Market Insights China	[Lien]
2012	CFDT (Antenne du MAE), 2012, Note de synthèse du rapport Barry Martin Delongchamps	[Lien]
2012	Réseau Européen des Migrations (REM), 2012, Rapport National : La politique des visas en tant que canal de migration, pour les services de la Commission européenne	
2012	Sénat, 2012, Projet de loi de finances pour 2013 : Action extérieure de l'Etat : Français à l'étranger et affaires consulaires - Audition de Mme Hélène Conway-Mouret, Ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger - Compte-rendu des travaux parlementaires de la Commission des finances	[Lien]
2013	Assemblée nationale, 2013, Rapport d'information no. 1501 en conclusion d'une mission d'information sur l'Algérie par Jean-Pierre Dufau (PS) pour la Commission des Affaires étrangères	[Lien]
2013	Assemblée nationale, 2013, Rapport d'information no. 1597 en conclusion d'une mission d'information sur la Chine, par Michel Destot (PS), Patrice Martin-Lalande (UMP) pour la Commission des affaires étrangères	[Lien]
2013	Cour des Comptes, 2013, « La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre » in Rapport Annuel (Tome 2)	[Lien]
2013	Parlement européen, 2013, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (COM(2012)0650 – C7-0371/2012 – 2012/0309(COD)), par Mariya Gabriel (PPE, Bulgarie) pour la commission LIBE	[Lien]
2014	Commission européenne, 2014, COM (2014) 665 final, Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur le respect par la Colombie des critères applicables en vue de la négociation d'un accord d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Colombie	[Lien]
2014	Oxford Economics, 2014, « <i>The Future of Chinese Travel</i> »	[Lien]
2014	Sénat, 2014, Note de présentation « Mission Action extérieure de l'État », présentée par Eric Doligé (UMP) et Richard Yung (PS) à la Commission des finances	[Lien]
2015	Assemblée Nationale, 2015, Rapport d'information no. 2936 sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique, par Mme. Jeanne Dubié et M. Philippe Le Ray pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques	[Lien]
2015	Assemblée nationale, 2015, Avis no. 3113 présenté sur le projet de loi de finances pour 2016 (no. 3096), Tome I "Action Extérieure de l'État", par Philippe Baumel (PS) pour la Commission des affaires étrangères	
2015	Sénat, 2015, Rapport no. 127 Commission des Finances, « Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France », par M. Richard Yung (PS) et Eric Doligé (LR) au nom de la commission des Finances	[Lien]
2016	Parlement européen, 2016, Rapport A8-0145/2016 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif au Code des Visas de l'Union (code des visas) (refonte), par Juan Fernando López Aguilar (S&D, Esp) pour la commission LIBE	[Lien]
2016	Parlement européen, 2016, Rapport A8-0079/2016 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) no 562/2006 et (CE) no 767/2008, par Brice Hortefeux (PPE, Fra) pour la Commission LIBE	[Lien]
2017	Cour des comptes, 2017, Tome 2 "L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter", Rapport Public Annuel	[Lien]

2018	Assemblée Nationale, 2018, Rapport d'information no. 1271 sur la promotion de la destination touristique France, Maurice Leroy (UDI), Jean-François Portarrieu (LREM) au nom de la commission des Affaires étrangères	[Lien]
2018	Sénat, 2018, Audition de M. Fernand Gontier, Directeur central de la police aux frontières (PAF), Compte-rendu de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, par Michel Boutant (PS) et François Grosdidier (LR), rapporteurs	[Lien]
2018	Sénat, 2018, Rapport no. 285 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie, par Alain Cazabonne (MODEM) pour la Commission des Affaires étrangères	[Lien]
2019	Sénat, 2019, Annexe no. 1 "Action extérieure de l'État" au Rapport Général no. 140 sur le projet de loi de finances pour 2020, par Vincent Delahaye (UDI) et Rémi Féraud (PS) au nom de la commission des Finances	
2019	World Tourism Organization (UNWTO) and China Tourism Academy (CTA), 2019, Guidelines for the Success in the Chinese Outbound Tourism Market	[Lien]
2020	Atout France, 2020, Rapport annuel d'activité	[Lien]
2020	Commission européenne, 2020, SWD (2020) 285 final, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée, avril 2018-août 2020	[Lien]
2020	Sénat, 2020, Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur, Compte-rendu des activités de la Commission des Lois.	[Lien]
2021	Assemblée nationale, 2021, Rapport d'information no. 3728 sur la politique des visas, par M. M'jid El Guerrab (URCID) et Mme Sira Sylla (LREM) pour la Commission des affaires étrangères	[Lien]

Presse et communiqués de presse

Année	Source de l'article de presse ou du communiqué de presse	Lien (lorsque disponible)
1964	Le Monde, « M. Grandval : l'immigration algérienne n'est pas suspendue, mais régularisée », 13 avril 1964	[Lien]
1997	Interview de M. Lionel Jospin, Premier ministre, à TF1 le 29 septembre 1997, sur la politique de l'emploi du Gouvernement, la croissance économique, la politique familiale et la politique étrangère, notamment l'accord de Total avec l'Iran et la situation en Algérie	[Lien]
1997	Le Monde, « Les visas, principal verrou de l'immigration », 11 décembre 1997	[Lien]
2003	Libération, « Les Algériens entre liesse et détresse », 3 mars 2003	[Lien]
2008	Les Échos, « Tourisme: Paris demande l'arrêt du boycott par des agences chinoises », 9 juin 2018.	[Lien]
2012	Le Point, « Deux millions de Chinois aux Aéroports de Paris », 23 février 2012	[Lien]
2012	Final declaration of the T.20 Tourism Ministers Meeting, Fourth T20 meeting, Merida, Mexico – 16 May 2012	[Lien]
2012	Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les relations franco-algériennes, à Alger le 20 décembre 2012	[Lien]
2014	Déclaration de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, sur le cinquantenaire de l'établissement des relations diplomatiques franco-chinoises, à Paris le 13 janvier 2014	[Lien]
2017	Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n° 24/17, Arrêt dans l'affaire C-638/16 PPUX et X/État belge, Luxembourg, le 7 mars 2017	[Lien]
2017	Le Parisien, « Les Galeries Lafayette proposent un paiement par portable pour les clients chinois », 8 novembre 2017	[Lien]
2018	L'Expression, « Visa Schengen : l'Algérie pénalisée », 9 juillet 2018	[Lien]

2018	El Watan, « Visa : une arme contre l'Algérie », 1er août 2018	[Lien]
2018	Ambassade de France en Algérie, Interview de l'Ambassadeur au Quotidien d'Oran, communication du 9 août 2018	[Lien]
2018	Le Soir, « Algérie-France : les visas de la discorde », 31 octobre 2018	[Lien]
2018	TSA, « Visas, étudiants, sans-papiers... Le consul général de France en Algérie nous dit tout », 19 novembre 2018.	[Lien]
2019	20 Minutes, « Marine Le Pen réclame la suspension des visas français pour les Algériens », 12 mars 2019	[Lien]
2019	20 minutes, « Lucerne prise d'assaut par 12'000 touristes chinois », 14 mai 2019	[Lien]
2019	Swiss Info, « Un voyage en Suisse pour 12'000 employés chinois méritants », 14 mai 2019	[Lien]
2019	Conseil de l'UE, Communiqué de presse « Politique des visas : l'UE met à jour la réglementation en vue d'améliorer les conditions pour les voyageurs en règle et de lutter contre les migrations clandestines », 6 juin 2019.	[Lien]
2019	France Diplomatie, Communiqué de presse conjoint : Renforcement du pilotage stratégique de la politique des visas : Installation de la « Commission stratégique des visas », 14 novembre 2019	[Lien]
2020	Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de Presse n° 145/20, Arrêt dans les affaires jointes C-225/19 et C-226/19, R.N.N.S. et K.A./Minister van Buitenlandse Zaken, Luxembourg, le 24 novembre 2020	[Lien]
2021	Arte, « Faire l'Histoire par le prisme des objets. Le passeport, la frontière de papier », 15 mai 2021.	[Lien]
2021	Le Monde Afrique, "Algérie : la réouverture partielle des frontières frustre la diaspora", 29 mai 2021	[Lien]
2021	France 24, "China restricts overseas travel to curb Covid outbreak", 4 août 2021	[Lien]
2021	Observ'Algérie, « Visa pour la France : Reprise des rendez-vous chez VFS Global Alger », 29 septembre 2021.	[Lien]
2021	France 24, « La France restreint l'octroi de visas pour les ressortissants du Maroc, d'Algérie et de Tunisie », 28 septembre 2021	[Lien]
2021	Médiapart, « La politique hypocrite de la France sur l'octroi de visas aux Maghrébins », 1er octobre 2021	[Lien]
2022	Dragon Trail International, « Chinese Outbound and Inbound Travel Rules Roundup », 24 janvier 2022.	[Lien]

Statistiques

Statistiques européennes

Statistiques de la Commission européenne (*Migration and Home affairs*) sur la délivrance des visas court séjour dans les consulats des États membres (depuis 2009). Consultables à : https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_fr

Statistiques françaises

Statistiques du ministère de l'Intérieur, Chiffres clés séjour, visas, éloignement, asile, accès à la nationalité (depuis 2013). Consultables à : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Archives>

Annexe 4. Exemple de guide d'entretien avec un·e fonctionnaire consulaire

Thèmes	Questions
<p>I) Parcours, fonctions, organisation du service des visas</p>	<p>1. Pour commencer, pouvez-vous vous présenter et décrire brièvement votre parcours ?</p> <p>2. Depuis quand travaillez-vous au consulat de Pékin ?</p> <p>3. Pouvez-vous décrire vos fonctions actuelles ?</p> <p>4. Combien d'agents travaillent dans ce service ? Le nombre est-il fixe ? Turnover (défi?) ? les ressources sont-elles régulièrement évaluées ?</p> <p>5. Quelle est la journée / semaine typique d'un service des visas ?</p> <p>6. Comment les agents sont mis au courant des nouvelles en matière de réglementation ? (Réunions : quelle fréquence, qui décide de l'ordre du jour, toujours la même personne, combien de temps elle dure...)</p> <p>7. Combien de visas traitez-vous par jour / semaine ? Quels sont vos objectifs ? fixé ici ou à Paris/Nantes ?</p>
<p>II) Cadres et usages de la délivrance de visas Schengen</p>	<p>8. Vous avez eu l'occasion d'exercer des responsabilités en matière de visas à plusieurs missions diplomatiques. En quoi sont-elles spécifiques à Beijing ?</p> <p>9. Comment adapter les pratiques à ce contexte, facile ?</p> <p>10. Maintenant, si l'on se concentre davantage sur les demandes. Existe-t-il un « profil » type de demandeur de visa Schengen ? comment le décririez-vous ?</p> <p>11. Diriez-vous qu'il existe un risque migratoire spécifique à votre circonscription consulaire ?</p> <p>12. Quels sont les outils à votre disposition : SIS, VIS, entretien, vérification des documents, entretiens, dette hospitalière ?</p> <p>13. Intégration des autres acteurs (agences de voyage, prestataires) dans la lutte contre le risque migratoire ? Et dans les processus de facilitations ?</p> <p>14. Lors de l'instruction des dossiers, chaque agent a un pouvoir discrétionnaire. Comment celui-ci est encadré ? (Par ex., combien de personnes différentes évaluent un dossier)</p> <p>15. Comment concilier les objectifs d'efficacité et de contrôle ?</p>
<p>III) Coopération ou compétition locale Schengen ?</p>	<p>16. Avez-vous travaillé dans des services de visa avant l'entrée en vigueur de Schengen ? Était-ce différent avant ? Qu'est-ce que Schengen a changé aux pratiques ?</p> <p>17. Comment décririez-vous les relations avec les autres partenaires Schengen ? Contacts privilégiés avec certains ?</p> <p>18. Plusieurs rapports (ex. Sénat 2015) mentionnent un climat de compétition. Est-ce le cas en Chine ?</p> <p>19. « Course à l'attractivité » : réalité concrète pour vous ?</p> <p>20. Auriez-vous pensé, au début de votre carrière (ou avant d'arriver en Chine) que délivrer des visas pourrait être une activité concurrentielle entre les pays européens ?</p> <p>Question bonus : Diriez-vous qu'il existe une culture des visas propre à l'administration française ? Est-ce que celle-ci est menacée ou vouée à s'affirmer ?</p>

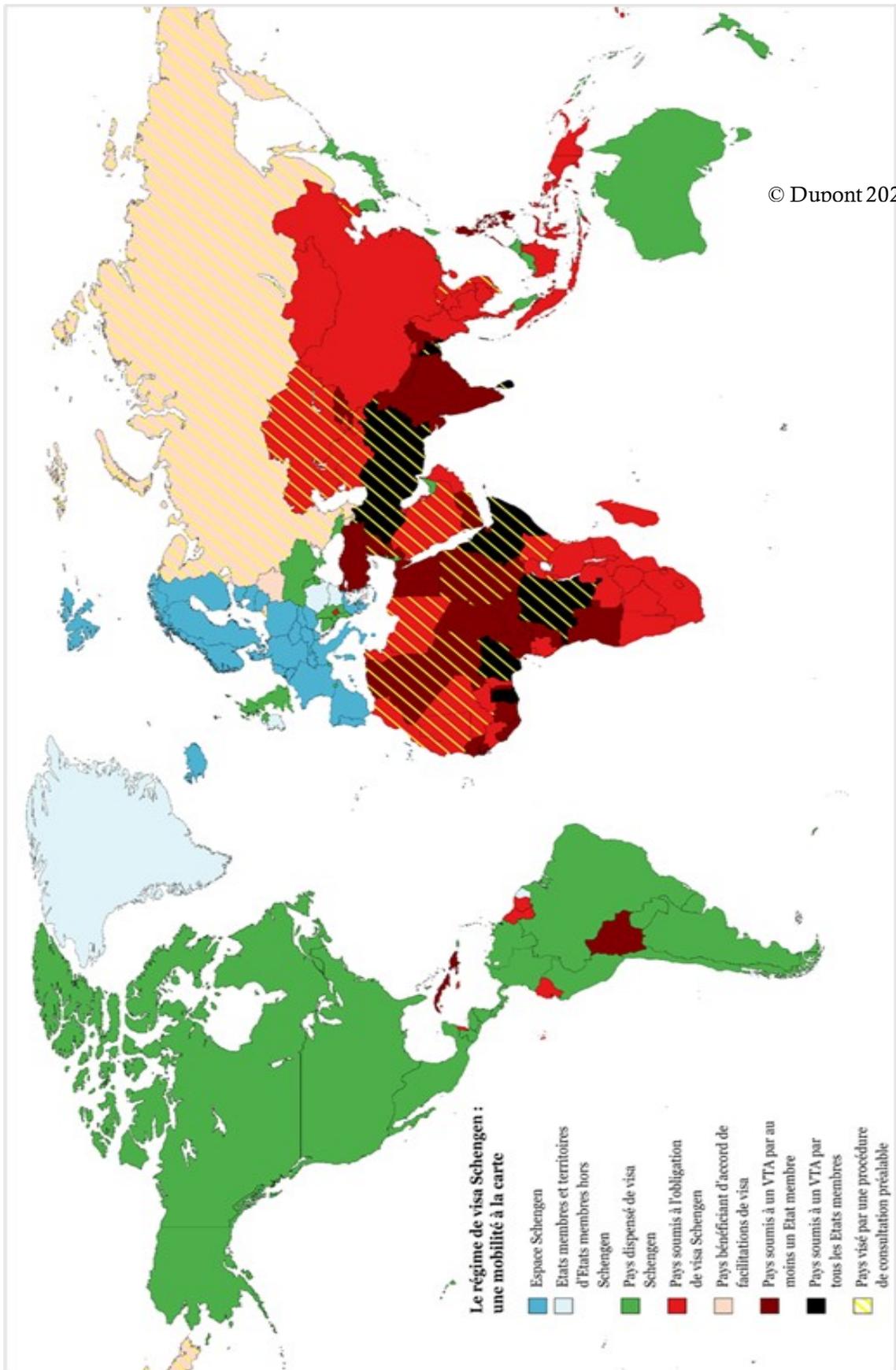
Annexe 5. Exemple de guide d'entretien avec un-e demandeur-se de visa Schengen

Thematics	Questions
<p>PHASE 1 PREPARING THE APPLICATION</p>	<p>Have you ever been to a Schengen country?</p> <p>To which Schengen countries did you apply for a visa ?</p> <p>What were the purposes of your trip?</p> <p>Where did you find the information regarding the required documents for application?</p> <p>If you have applied to France, have you consulted France visa website?</p> <p>If you ever applied to several consulates, did the list change between Member states?</p> <p>Was it difficult to collect all the documents?</p> <p>How long did it take?</p>
<p>PHASE 2 LODGING THE APPLICATION</p>	<p>How long did you have to wait before taking appointment? Online or on the phone?</p> <p>Did you go to the consulate or to the external provider?</p> <p>When you went to the consulate, did you wait for a long time? Was it easy to get in?</p> <p>Can you describe the routine appointment there?</p> <p>How long did the interview with consular officers last?</p> <p>What were his/her questions?</p> <p>Was your application complete or were you asked documents that were not on the list?</p> <p>When you came back to the consulate to get the passport, did you wait for a long time?</p> <p>Overall, what do you think of agents' attitudes in Schengen consulates?</p> <p>If you have been to several consulates / several providers, what are the differences between them?</p> <p>[If the provider : How much did you pay to the company? Did you take any extra service? Why (why not)?]</p>
<p>PHASE 3 AFTER THE APPLICATION</p>	<p>Have you ever been asked to come back to the consulate for an interview? Or called to give more details?</p> <p>What kind of questions did they ask to you?</p> <p>Have you ever been denied a visa?</p> <p>Did you know why?</p> <p>Did you appeal the decision?</p> <p>Was the visa issued for the period you asked or shorter or longer period?</p> <p>Do you prefer applying to consulate or company? Why?</p> <p>Have you ever postponed or cancelled a trip because you had to apply for a Schengen visa?</p>

Annexe 6. La discontinuité du pilotage de la politique française des visas

Période	Administration(s) en charge du pilotage externe de la politique des visas (depuis 1945, le pilotage interne est assuré par les consulats qui opèrent sous la hiérarchie du MAE)
Jusqu'en 2000	Sous-direction de la circulation des étrangers <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à Direction des Français à l'Etranger et des Etrangers en France • Rattachée au MAE
2000-2007	Sous-direction de la circulation des étrangers <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Libertés Publiques et des Activités Juridiques • Rattachée au Ministère de l'Intérieur
2007-2010	La politique d'attribution des visas devient une compétence partagée entre le nouveau Ministère de l'Immigration et le MAE. Sous-direction des Visas <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction de l'Immigration • Rattachée au Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire Mission Politique des Visas <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Français à l'Etranger et des Affaires Consulaires • Rattachée au MAE
Depuis 2010	Le Ministère de l'Immigration est dissous, mais la politique des visas demeure une compétence partagée. Sous-direction des Visas <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction de l'Immigration • Rattachée à la Direction Générale des Étrangers en France • Rattachée au Ministère de l'Intérieur Sous-Direction de la Politique des Visas <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Français à l'Etranger et des Affaires Consulaires • Rattachée au MAE

Annexe 7. La politique européenne de visa court séjour, une mobilité modulée selon les nationalités (carte)



Annexe 8. Photographies



Photographie 1 : Centre commercial Parkview Green à Beijing (Chine) dans lequel se trouve le centre de dépôt de dossiers de visa TLS Contact France (vue extérieure)

Crédits : Copyright © 2012 北京侨福置业有限公司. Repéré à ce [lien](#).



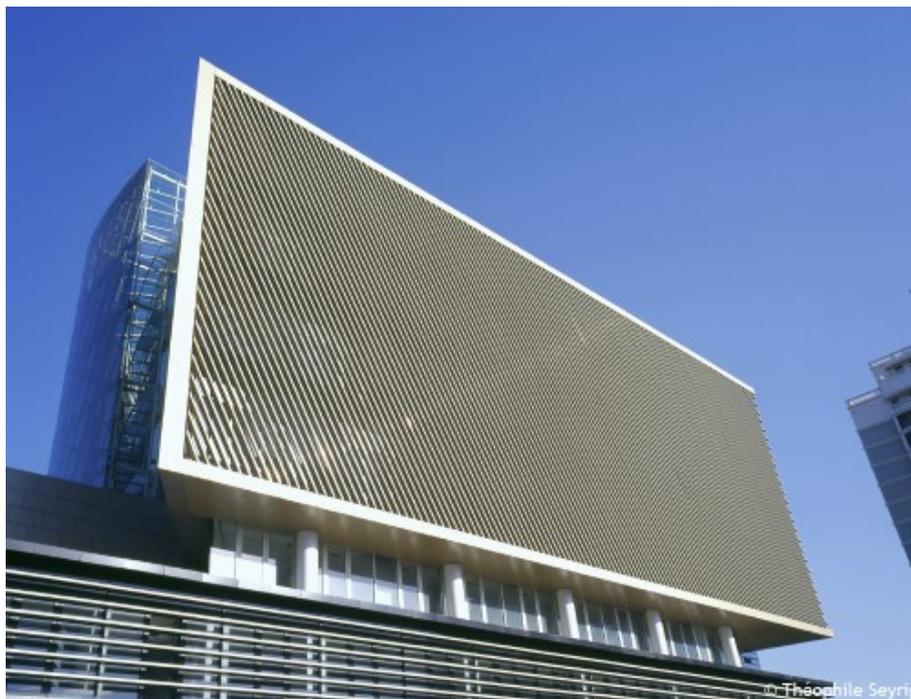
Photographie 2 : Centre commercial Parkview Green à Beijing (Chine) dans lequel se trouve le centre de dépôt de dossiers de visa TLS Contact France (vue intérieure)

Crédits : utilisateur LG_Kay sur le site Trip Advisor. Repéré à ce [lien](#).



Photographie 3 : Centre de dépôt de dossiers de visa VFS Global Italie, situé en sous-sol du centre commercial Soho à Beijing (Chine)

Crédits : CCTV. Repéré à ce [lien](#).



Photographie 4 : Façade de l'Ambassade de France en Chine

Crédits: Théophile Seyrig. Repéré à ce [lien](#).

