



La mise en œuvre privatisée de la politique de visa Schengen en Algérie

Enquêter sur l'industrie migratoire au niveau local

Juliette Dupont

No. 018
2019|12

*Relations
internationales
et Francophonie*

Québec 

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



Université 
de Montréal

La mise en œuvre privatisée de la politique de visa Schengen en Algérie : enquête sur l'industrie migratoire au niveau local

Juliette Dupont¹

Résumé

Depuis une dizaine d'années, la politique de visa Schengen est partiellement mise en œuvre par des prestataires privés, les *Visa Application Centers* (VAC). Cette note de recherche met en ordre les premières données empiriques collectées dans le cas d'étude de l'Algérie, à travers une enquête de terrain menée entre 2018 et 2019 et montre comment la délégation est encadrée dans le contexte local. Dans un premier temps, ce cahier revient sur le processus d'émergence d'un marché global et local de ces prestataires. Ensuite, il explique, à partir des observations, comment les techniques managériales façonnent le processus de demande de visa Schengen. Enfin, il questionne les enjeux politiques de la délégation, à savoir le rôle décisionnel informel grandissant des employé·es du privé dans le processus de demande de visa Schengen.

Abstract

For a decade, Schengen visa policy implementation is partially privatized, as European consulates have outsourced visa services to firms that manage millions of applications worldwide. This paper exposes first empirical results of fieldwork in Algiers in 2018 and 2019 and explains how Schengen visa policy's marketization is embedded in the local context. First, I describe the emergence of a global and local market of external providers to consular and visa issuance activity. Then, based on fieldwork observations, I explain how both management and security concerns shape spatial organization and practices in those visa applications centers (VAC). Finally, I question the politics of delegation and the growing though informal role of private providers' employees in the Schengen visa application process.

¹ Juliette Dupont est candidate au doctorat en science politique à l'Université de Montréal.

Citation

Dupont, J. (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.

Introduction

Le contrôle des frontières peut-il être une activité économique comme une autre ? A priori paradoxale, cette intuition est soulignée par Myriam², responsable d'un *Visa application center* (VAC) à Alger, à qui plusieurs consulats européens sous-traitent l'accueil des demandeur·ses de visas dit « Schengen » :

« Les visas, bien sûr que c'est un gros *business* ! Quand j'ai commencé ma carrière, je ne l'aurais pas imaginé, sinon j'aurais eu l'idée de le faire avant tout le monde. C'est une source qui ne se tarit pas... c'est mieux que le pétrole ! »³.

Instrument de contrôle des frontières étatiques, le visa est une prérogative régalienne historique. Or, la création de l'espace Schengen, supprimant les contrôles aux frontières intérieures pour les reporter aux frontières extérieures, entraîne une européenisation des politiques de visa nationales. Depuis 1995, les consulats des « pays Schengen »⁴ délivrent un visa uniforme, dit le visa Schengen, qui donne accès à l'ensemble des territoires des États signataires, pour des séjours touristiques, d'affaires et de visite familiale d'une durée maximale de trois mois⁵. Initialement assurée par les consulats, la délivrance des visas Schengen à l'étranger connaît un processus de commercialisation : depuis une dizaine d'années, elle fait intervenir des sous-traitants à qui les consulats délèguent l'accueil du public et la réception des dossiers. En quelques années, l'activité de délivrance est devenue *rentable*, tant pour les administrations et que pour les firmes VFS Global, TLS Contact et autres qui se sont

² Tous les prénoms ont été modifiés.

³ Entretien VAC01 (Alger, 2019).

⁴ L'espace Schengen comprend tous les États-membres de l'Union européenne (sauf Royaume-Uni, Irlande, Bulgarie, Roumanie, Croatie et Chypre) et quatre États-non membres de l'UE (Lichtenstein, Suisse, Norvège, Islande).

⁵ Pour les visas de long séjour (au-delà de trois mois), la compétence reste strictement nationale.

spécialisées dans ce marché. Un tel développement peut être interprété comme des indices de la marchandisation du contrôle des frontières, soit la mise en place de logiques et de mécanismes tournés vers le profit dans la délivrance des services publics (Antonnen et Meagher, 2013). En théorie, la sous-traitance et la privatisation sont abordées par la littérature émergente dite de l'industrie migratoire, qui combine économie politique et *border studies*. Cette note de recherche propose d'aborder le 'business' des visas Schengen : quelles spécificités recouvre la marchandisation des politiques migratoires, qui plus est au niveau local ? Qui sont ces nouveaux acteurs de l'industrie migratoire ? Quel est leur rôle dans la mise en œuvre du contrôle des frontières et des mobilités ?

À partir d'une enquête de terrain menée en Algérie, ce papier propose des premières réponses empiriques à cette problématique. Il s'articule autour de quatre parties. Tout d'abord, il revient en détail sur le cas algérien et ses spécificités, ainsi que sur le cadre théorique de l'industrie migratoire et la méthodologie retenue pour l'étudier. La deuxième partie du texte développe l'essor d'un marché global et local de prestataires aux consulats, spécialisé dans la réception des demandeur·ses de visas. La troisième partie reconstitue les pratiques de management de l'accueil par un intermédiaire privé, et s'interroge sur l'équilibre entre pratiques commerciales et pratiques de contrôle dans le jeu de la concurrence entre ces entreprises. La quatrième et dernière partie porte sur les contours pratiques et politiques de la délégation et ses effets sur la mise en œuvre de la politique des visas Schengen.

1. La délivrance des visas Schengen en Algérie : un objet politique

1.1 La politique de visa Schengen : de l'externalisation à l'industrialisation du contrôle migratoire

À partir des années 1980, les pays de l'UE mettent en place un espace de libre circulation des personnes au sein de leurs frontières intérieures et adoptent des politiques communes de gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen (Guiraudon, 2010). La politique commune de visa court séjour est alors conçue comme « mesure compensatoire de la libre circulation »⁶. Elle repose sur un document uniforme, le visa dit Schengen, et deux principaux règlements européens : le Code Visa⁷ et la liste⁸, régulièrement mise à jour, des nationalités soumises à l'obligation de visa. Mise en œuvre par les consulats des États membres à l'étranger, la politique de visas Schengen s'inscrit dans la stratégie européenne d'externalisation, qui consiste à délocaliser géographiquement le contrôle migratoire (Zaïotti, 2016). Les sociologues Didier Bigo et Elspeth Guild (2003) identifient une stratégie de « mise à l'écart des indésirables » et de « frontière à distance ».

Les travaux de Federica Infantino interrogent la mise en œuvre de cette politique, à partir d'une enquête ethnographique menée auprès des consulats belges, italiens et français au Maroc. La chercheuse adopte une approche de *street-level bureaucracy*, dite SLB (Lipsky, 1980) et expliquent comment les agent-es responsables de

⁶ Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune (1999).

⁷ Regulation (EC) No 810/2009 of The European Parliament and of the Council Of 13 July 2009 establishing a Community Code On Visas (Visa Code).

⁸ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.

l’instruction des demandes de visas se construisent un savoir pratique local, mobilisé au moment de prendre la décision d’attribuer ou non le visa. Par des logiques d’apprentissage, ils-elles s’arrogent une mission de « lutte contre le risque migratoire », soit l’évaluation du risque d’utilisation du visa comme moyen légal d’entrer sur le territoire pour y rester de manière abusive. Or une telle mission n’était pas si clairement formulée dans les textes originaux, et résulte en une forme de profilage (Infantino, 2012). Cette étude empirique met en évidence que la mise en œuvre peut poursuivre des objectifs encore plus restrictifs que ceux inscrits dans le Code Visa.

Cependant, les indices récents d’une commercialisation de la délivrance des visas Schengen nécessitent de mobiliser de nouveaux concepts. Depuis le milieu des années 2000, des prestataires privés interviennent dans la politique des visas. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les premiers pays à avoir délégué la prise de rendez-vous pour déposer les demandes de visa à des plateformes téléphoniques privées, notamment en Inde. La contractualisation s’étend progressivement à la collecte des dossiers, transmis ensuite aux consulats qui instruisent les demandes (Beaudu, 2007). La firme devenue multinationale VFS Global est alors en situation de quasi-monopole, suivie TLS Contact, BLS International ou encore Worldbridge : en 2014, 77 millions d’applications de visas sont traitées par les services de VFS Global dans le monde entier (Satzewich, 2015). Ce phénomène connaît une croissance exponentielle : 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, 2017).

La littérature consacrée au concept d’industrie migratoire permet de considérer l’émergence de ces acteurs privés. Ruben Hernandez-Leon définit l’industrie migratoire comme « l’ensemble des entrepreneurs qui, motivés par le gain financier, fournissent une variété de services facilitant la mobilité humaine à travers les frontières » (Hernandez-Leon, 2005). Les travaux plus récents d’Infantino se

concentrent sur l'apparition de prestataires privés dans la mise en œuvre de la politique de visa Schengen. Selon elle, la délégation est une forme de Nouvelle Gestion publique (NGP) et constitue une stratégie politique d'évitement du blâme (Weaver, 1986) car elle permet de diminuer les possibilités de contestation de procédures souvent perçues comme lourdes et injustes (Infantino, 2016 ; 2017). Toutefois, son analyse se limite au cas du Maroc et ne prend en compte qu'un seul type d'acteur privé, formel, alors que la mise en œuvre des visas Schengen suscite toute une activité économique parallèle, incluant les réseaux de corruption ou encore le trafic de document. Le concept d'industrie migratoire oriente donc la recherche vers la prise en compte des marchés informels de visas Schengen.

1.2 La délivrance des visas Schengen en Algérie : présentation du cas et du contexte

En Algérie, la demande de visa Schengen est particulièrement élevée : 713 255 dossiers ont été déposés auprès des consulats européens en 2018, faisant figurer l'Algérie parmi les cinq pays-tiers sollicitant le plus de visas (derrière la Russie, la Chine, la Turquie et l'Inde)⁹. 75% des demandes sont traitées par les trois consulats français à Alger, Oran et Annaba. Un tel volume s'explique par les liens étroits entre les deux pays depuis la période de colonisation. De 1830 à 1962, la France a occupé l'Algérie, alors divisée en trois départements administratifs, statut particulier permettant aux Algérien·nes né·es avant l'indépendance algérienne, d'obtenir la nationalité française par application du droit du sol. Les deux premières décennies de l'indépendance sont marquées par des flux importants entre la France et l'Algérie, en raison du nombre important de binationaux ainsi que de l'accord franco-algérien de 1968 qui assure la libre circulation des ressortissant·es algérien·nes sur le territoire

⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats consulté le 3 mai 2019.

français. C'est durant cette période que se constitue une diaspora en France, via l'immigration de travailleurs algériens puis le regroupement familial (Sayad, 1991).

Ces facilitations de circulation sont brutalement stoppées en décembre 1986 : à la suite d'une vague d'attentats à Paris, la France rétablit une obligation de visa pour toutes les nationalités. Parallèlement, les pays européens discutent des modalités d'application de l'espace Schengen, dont le régime commun de visa d'entrée qui est opérationnel à partir de 1995. L'Algérie, aux côtés de 130 autres pays-tiers, figure sur la liste des nationalités soumises à obligation de visa Schengen pour voyager en Europe. La « Décennie Noire », guerre civile qui oppose les forces gouvernementales au terrorisme islamique dans les années 1990, rend encore plus difficile la circulation des Algérien·nes. Suite à une attaque contre l'Ambassade de France à Alger en août 1994, les services consulaires français sont rapatriés à Nantes. Jusqu'au milieu des années 2000, les demandes sont traitées à distance, au « Bureau Visa Algérie » (BVA), et les visas accordés au compte-goutte. En 1998, le nombre de visas délivrés chute à 80 000, son plus bas niveau, contre 800 000 en 1990¹⁰. Dès leur réouverture, les consulats sont débordés par les demandes et ne sont pas en mesure d'accueillir le public de manière décente, les demandeur·ses étant contraints de « faire la chaine » plusieurs heures, parfois la journée entière, à l'extérieur des Ambassades européennes. Officiellement pour améliorer les conditions d'accueil, mais aussi par impératif de restriction de la dépense publique, les consulats délèguent la réception des dossiers à des prestataires privés dès la fin des années 2000.

L'Algérie se caractérise donc par un volume considérable de demandes, et un marché conséquent pour les prestataires de visas. Néanmoins, l'activité de délivrance des visas Schengen se distingue par un taux de refus remarquablement élevé : 45,5% en

¹⁰ Rapport du GISTI, 2000, *Le droit des Algériens en France*, Les Cahiers Juridiques.

2018, alors qu'il se situe en moyenne à 9,6%¹¹. Le tableau ci-dessous détaille la répartition des demandes de visa Schengen par consulat (à Alger uniquement), et les variations de taux de refus :

Tableau 1

Demandes et refus de visas Schengen aux consulats européens d'Alger (2018)

État membre	Nombre de demandes de visas Schengen traitées	Taux de refus	Prestataire
France	269 542	45,8%	VFS Global
Espagne	59 479	28,1%	BLS International
Italie	23 464	39,1%	TLS Contact
Belgique	6 901	35,9%	TLS Contact
Pays-Bas	5 861	59,5%	VFS Global
Allemagne	5 301	22,6%	VFS Global
Suisse	3 923	35,9%	<i>pas de prestataire</i>
Malte	3 717	86,8%	VFS Global

Statistiques de la Commission européenne, DG Home (2019)

Pour justifier de telles statistiques, les consulats européens mettent en avant plusieurs arguments. En premier lieu, le risque migratoire en Algérie serait important, du fait de la diaspora algérienne en Europe. Ensuite, la fraude documentaire est répandue et constitue un motif fréquent de refus¹². La perception de ce dernier facteur par les agent·es des services de visa est renforcée par l'étendue de l'économie parallèle en Algérie. Difficile à estimer, elle représenterait 40% de l'emploi (Bellache, 2010) et couvrirait des activités allant de la corruption politique aux pratiques marchandes informelles sans être illégales (Hachemaoui, 2012 ; Medjoub, 2018).

¹¹ Statistiques op.citées.

¹² Source : Observation VIS01 (Alger, 2019).

Le nombre de visas refusés (près de 325 000 pour 2018), les conditions de demandes et le caractère opaque des décisions font de la question des visas un enjeu politisé en Algérie. Le contexte de délivrance des visas en Algérie se caractérise aussi par une activité économique importante, à la fois pour le marché de la sous-traitance et pour le marché parallèle. Les structures, les acteurs et les pratiques de cette industrie migratoire locale sont développés dans ce cahier.

1.3 Méthodologie de recherche

L'enquête de terrain est la démarche méthodologique principale de cette étude. Développée en anthropologie et en sociologie mais peu systématisée en science politique, elle est nécessaire pour se situer au plus près des acteurs, identifier leurs pratiques et la signification qu'elles engagent, encadrées dans un environnement social que le ou la chercheur·se tente de reconstituer. Ainsi l'explication accorde une plus grande place à la contextualisation des processus étudiés et aux significations que les acteurs donnent à ces processus (Kapiszewski, Maclean et Read, 2015). Cette enquête de terrain a duré au totale deux mois, réalisée en deux fois, principalement dans la ville d'Alger¹³. Elle s'opérationnalise à travers les méthodes de l'entretien et de l'observation. La délivrance des visas fait intervenir une palette diversifiée d'acteurs : diplomates et fonctionnaires des consulats européens, demandeur·ses de visas, *managers* et employé·es des VAC, agences de voyages, facilitateurs du marché parallèle... C'est pourquoi la conduite d'entretiens semi-dirigés a constitué un vecteur efficace de collecte de leurs pratiques, de leurs expériences individuelles (notamment les usager·es), et enfin de leurs perceptions, souvent antagonistes, de la politique des visas Schengen. Au total, 12 entretiens semi-directifs ont été effectuées avec des acteurs diplomatiques et consulaires européens à Alger, 13 avec des demandeur·ses

¹³ Pour assurer l'anonymat des participant·es à cette recherche, un certain flou est laissé sur les dates de l'enquête.

de visa et 2 avec des responsables de VAC. Ce papier mobilise également des entretiens (n=7) menés avec des acteurs du niveau décisionnel, en particulier français entre 2016 et 2019. Ensuite, l'enquête de terrain permet d'observer les acteurs et leurs pratiques à plusieurs niveaux et par différentes méthodes. L'approche de *street-level bureaucracy* oriente la recherche vers l'observation des services consulaires, où sont prises les décisions d'octroi ou de refus de visa. Néanmoins, comme Evelyn Brodtkin le souligne, "*policy delivery occurs not only through public bureaucracies, but also through nonprofit organizations, for-profit firms, and mixed public-private arrangements.*" (Brodtkin, 2012, 944). Ainsi l'approche de *street-level bureaucracy*, requalifiée de *street-level organization*, se prête également à l'observation de pratiques au niveau des prestataires. Ces observations, que l'on peut plutôt qualifier de 'visite', de services de visa (n=1) et des centres prestataires (n=3), se sont toujours faites accompagnées d'un responsable du consulat, limitant les interactions avec les fonctionnaires ou employé·es. Exception faite d'un VAC, qu'il a été possible de visiter seule à plusieurs reprises, munie d'une autorisation du responsable d'un des consulats dont le centre est prestataire. Dans ces conditions, plusieurs entretiens informels ont été possibles avec les différents employé·es et *managers*, dont j'ai pu observer plus en profondeur les pratiques, restituées dans les sections qui suivent.

2. L'émergence d'un marché global et local de prestataires de services

Depuis une vingtaine d'années, les politiques migratoires se caractérisent par l'extension du nombre d'acteurs, notamment privés, impliqués dans le contrôle des frontières. L'apparition des prestataires privés en matière de délivrance de visas s'inscrit dans cette dynamique. À Alger, les VAC sont officiellement chargés de recevoir les demandeur·ses, de collecter leurs dossiers, les transmettre au consulat responsable de les instruire, puis de restituer les passeports une fois que la décision a été prise par les agent·es consulaires et le dossier retourné au prestataire. « Ni plus ni moins qu'une boîte aux lettres » résume Farid, employé dans un VAC pour un

consulat Schengen à Alger. La littérature consacrée au concept d'industrie migratoire, qui prend pour objet de tels phénomènes de sous-traitance, remet justement en question l'argument de la simple fonctionnalité de la délégation et questionne, au contraire, ces nouvelles formes de marchandisation. Cette partie revient la constitution d'un marché global et local de prestataires, le processus de régulation qui encadre cette nouvelle activité et enfin sur la nature de la concurrence existant entre ces différentes entreprises.

2.1 Régulation et légitimation d'un « marché » de prestataires

L'émergence d'un marché de prestataires se caractérise par une régulation et une légitimation *a posteriori*. En effet, les conditions de développement de l'externalisation demeurent approximatives et font même l'objet d'une mise en récit, comme par exemple de la part de Slimane, directeur des opérations d'un des VAC d'Alger :

« Vous connaissez la légende de la naissance de VFS ? Le représentant d'une agence de voyage Kuoni [*groupe suisse spécialisé dans les voyages organisés*] était juste en face de l'Ambassade des États-Unis et voyait chaque jour des centaines de personnes faire la chaîne pour les visas. Lors d'un déjeuner, il a proposé à son voisin l'Ambassadeur d'ouvrir pour lui un centre de demandes. Ainsi naquit l'externalisation. »¹⁴

Par la suite, la multinationale suisse a ouvert la branche VFS Global, spécialisée dans les prestations aux missions diplomatiques. Dans le cas des consulats européens, la sous-traitance au privé s'est d'abord développée de « manière sauvage », d'après un

¹⁴ Notes de terrain VAC02 (Alger, 2019).

haut fonctionnaire français¹⁵, sans encadrement légal de la manipulation des passeports et des données personnelles des demandeur·ses. La régulation de cette nouvelle activité a eu lieu *a posteriori*, lors de la négociation du Code Visa en 2009. Pour justifier l'externalisation, les représentant·es des consulats Schengen interviewé·es en 2018 à Alger font souvent référence à des arguments fonctionnels, qu'ils s'agissent de règles inscrites dans le Code, ou encore des règles économiques. Or le récit des négociations du Code Visa, recueilli par entretien, révèle les conditions politiques contingentes des règles qui encadrent l'externalisation. Le premier exemple concerne le prix de rémunération des prestataires que les demandeur·ses doivent déboursier pour que leur dossier soit pris en charge : l'article 17 du Code Visa les fixe à 30 euros, soit 50% du montant des droits de visa (60 euros). Or l'extrait révèle le contexte de négociation, et non une rationalité économique, à l'origine de cette décision :

« Quand on négociait le Code Visa, la rapporteure au Parlement ne voulait absolument accepter la prise d'empreintes biométriques pour les enfants de moins de douze ans. Et moi je voulais absolument faire accepter l'externalisation. Petit à petit on a trouvé des compromis mais pas sur ces deux points là. Lors d'une réunion à Strasbourg, à la pause-café je discute avec la rapporteure. Moi j'étais prêt à abandonner la prise d'empreinte pour les enfants entre 6 et 12 ans, mais je voulais à tout prix qu'elle accepte l'externalisation. Sa condition, c'était que les gens ne payent pas trop cher. Donc on s'est mis d'accord sur les 30 euros. [...] Aujourd'hui les gens voient ça comme un dogme alors que ça s'est réglé autour d'une tasse de café. »¹⁶

¹⁵ Extrait de l'entretien SDV04 (Nantes, 2018).

¹⁶ Entretien SDV04_492-513 (op. cité).

Cet exemple de récit montre l’institutionnalisation de chiffres aléatoires en règles légales. Il illustre l’argument de Federica Infantino (2017) affirmant que le marché des prestataires est en réalité une fiction de marché, légitimé par un discours fonctionnel tenu par les autorités européennes. Selon elle, une explication plus convaincante de la diffusion de la délégation comme mode de gouvernance réside dans l’isomorphisme institutionnel, hypothèse confirmée par un représentant du consulat du Portugal à Alger, en plein processus de transition vers l’externalisation, ce malgré une demande annuelle inférieure à 3000 dossiers : « Il y a un effet de mode, tout le monde le fait, c’est la solution miracle »¹⁷.

2.2 Nature et enjeux d’une concurrence oligopolistique

L’élément le plus probant en faveur d’une ‘fiction de marché’ se situe surtout dans les conditions de concurrence du marché des prestataires, de type oligopolistique. « Il y a peu de joueurs sur le terrain : il n’y a que des gros » décrit un diplomate français. Le marché global des demandes de visa se partage entre les firmes transnationales VFS Global, TLS Contact, BLS International et quelques autres firmes plus confidentielles, comme Capago. La configuration des VAC à Alger est fort représentative de la structure oligopolistique. En 2019, on compte quatre VAC qui accueillent des demandeur·ses de visa Schengen : le centre VFS Global France, VFS Global Joint Center (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Hongrie, Finlande, Malte, Grèce et Norvège, mais aussi Chine et Turquie), TLS Contact Centre Joint Belgique et Italie et BLS International Espagne. Les conditions d’attribution des marchés semblent relever du cas par cas. Un fonctionnaire du Consulat français à Alger reconnaît qu’il s’agit d’un « marché public sans l’être » puisque les règles du marché public ne s’appliquent pas dans les mêmes conditions à l’étranger qu’en France. Chaque consulat émet un appel d’offres, reçoit les propositions et prend la décision

¹⁷ Entretien C04 (Alger, 2018).

d'attribution conjointement avec l'administration centrale. Certains États-membres ont signé des accords globaux avec ces compagnies, comme la Finlande avec VFS Global ou encore l'Espagne avec BLS International.

Le faible nombre de concurrents met les consulats en situation de choix limité. Le critère de réputation est donc essentiel pour les prestataires. Il faut notamment prendre en compte le fait que la délivrance des visas à l'étranger est un secteur soumis à des fortes pressions de corruption : pour un fonctionnaire de l'administration centrale des visas, « l'enjeu est de trouver des entreprises à ce point riches pour ne pas avoir envie de faire autre chose que ce que vous leur demandez, car elles courraient le risque de perdre le marché, qui leur rapporte beaucoup d'argent »¹⁸. Toutefois du fait de la situation oligopolistique du marché, le risque de perdre le marché est limité. Ainsi, le prestataire d'un des consulats français en Algérie a perdu le contrat le liant à ce consulat suite à des soupçons de malversations mais a tout de même conservé les contrats avec les deux autres consulats français, sous réserve de modifications plus contraignantes des cahiers des charges¹⁹.

Le marché global puis local des prestataires s'est ainsi développé de manière fortuite et a fait l'objet d'une mise en règle et d'une mise en récit *a posteriori*. Il est structuré par un nombre limité de firmes, ce qui en fait un marché oligopolistique. Après s'être intéressée aux conditions d'émergence et de structuration de ce marché, l'analyse se penche sur les pratiques quotidiennes de l'accueil des demandeur·ses de visa par ces acteurs privés.

¹⁸ Entretien SDV01_257-261 (op. cité).

¹⁹ Source : Entretien C05 (Alger, 2018).

3. Le management de l'accueil

Les administrations centrales présentent le recours à l'externalisation comme la solution pour pallier les capacités limitées des services de visa à l'étranger. Plus généralement, la sous-traitance s'inscrit dans la refonte organisationnelle propre à la NGP, soit l'ensemble de réformes consistant à subordonner la délivrance de services publics à un objectif d'efficience (Lane, 2000). En effet, l'observation du guichet privatisé donne à voir le développement d'une culture managériale de l'accueil des usager·es, à travers la rationalisation de l'espace, des flux, les services proposés au public et aux consulats, enfin à travers la gestion et la composition du personnel.

3.1 Les dispositifs architecturaux et procéduraux des centres prestataires : entre rationalisation et sécurisation des flux

Pour justifier le recours aux sous-traitants, des arguments portant sur les contraintes physiques des consulats sont souvent mobilisés : « pour recevoir les demandeurs, il n'y avait ni les moyens, ni les locaux »²⁰, alors que « le prestataire a une souplesse que n'a pas l'administration : il peut investir, changer rapidement de locaux »²¹. Le passage du guichet consulaire au guichet du prestataire entraîne en effet une réorganisation de l'espace qui se traduit par une rationalisation mais aussi une sécurisation des flux des usager·es.

Les VAC sont généralement situés dans des grands entrepôts, souvent localisés à proximité des consulats. Toutefois il arrive qu'ils soient très excentrés, comme le centre VFS Global France à Alger, un choix justifié par la possibilité de louer un local suffisamment grand (7000m²) pour accueillir jusqu'à 2000 personnes par

²⁰ Entretien SDV04_84-87 (Nantes, 2018).

²¹ Entretien C01_212-214 (Annaba, 2018).

jour. Selon l'affluence, l'attente commence parfois dès l'extérieur du VAC, et les niveaux de contrôle sont variables. À cet égard, la comparaison des différents VAC visités met en évidence une surenchère sur les dispositifs de sécurité. Plus les centres sont récents, plus ces derniers sont renforcés. Le dernier centre est entouré de barbelés et pour y entrer, les demandeur·ses sont soumis à trois contrôles de sécurité : portique, rayons X et détecteur de métaux manuel. Le consultant de VFS qui a répondu à l'appel d'offres pour ouvrir ce centre explique s'être inspiré du niveau de sécurité dans les aéroports internationaux. La gestion de la file d'attente répond également à un impératif de gestion optimale des flux, en particulier dans le cas des VAC des consulats français, qui font face aux volumes les plus importants. À l'extérieur, des agents de sécurité vérifient, à l'aide d'une liste validée par le consulat, que les personnes présentes ont effectivement rendez-vous ce jour, puis les trient en quatre files correspond à la tranche horaire de leur rendez-vous. Une fois à l'intérieur, des agent·es effectuent un pré-contrôle de chaque dossier, consistant à vérifier que le passeport est en cours de validité et que le dossier est *a minima* complet. Le public est ensuite guidé par des *dispatcheurs*, soit des employé·es en charge de fluidifier 'le parcours du demandeur', jalonné de trois principales étapes : le dépôt du dossier à un guichet ; le paiement des frais de service et des droits de visa ; la prise des empreintes biométriques. Dans le centre le plus récent, les *dispatcheurs* s'assurent également que les demandeur·ses ne puissent pas choisir le guichet où déposer leur dossier, pour éviter tout risque de connivence. Le passage au guichet doit être le plus rapide possible : pour la *manager* du VAC d'Annaba, qui accueille 700 personnes par jour, cette étape doit durer 15 minutes maximum. Au centre d'Alger, cette durée est réduite à 8 minutes grâce au pré-contrôle. Limité entre 30 et 45 minutes, le temps total de la visite fait partie des exigences du cahier des charges qui lie les prestataires aux consulats. Une exigence de rapidité qui peut provoquer un certain malaise chez les usager·es, comme le souligne Samir : « Ça doit se passer vite. Vite. Vite vite vite.

Ils sont pris par le temps. Leur temps, c'est de l'argent. On sent l'industrialisation, ça manque d'humanisme »²².

Tout l'espace n'est pas uniquement dédié à l'accueil. Chaque centre comporte un centre d'appel, un local de sécurité ainsi qu'un espace bureau pour les *managers* et le ou la directeur·rice des opérations. Il existe également tout un espace aménagé en arrière des guichets, appelé le « back-office ». Interdit aux visiteur·ses, c'est ici que les dossiers sont saisis dans les logiciels de suivi de demandes, partagés entre le consulat et le prestataire, puis triés en fonction des codes couleur dans des bacs scellés, avant de partir pour le consulat par un véhicule sécurisé le soir même. Enfin, le « retour-passeport » est effectué dans un local à part, également très sécurisé et dont l'accès est limité à certain·es employé·es et aux *managers*. C'est ici que les demandeur·ses viennent récupérer leur passeport dans une enveloppe scellée par le consulat, et découvrent si le visa a été accordé ou non. Ce moment de la procédure étant susceptible de générer des tensions, il nécessite certains aménagements, comme l'explique le fonctionnaire du consulat français accompagnant la visite du VAC d'Alger, où le retour-passeport a lieu dans un local à l'extérieur du centre : « Pour nous, la priorité était d'extérioriser le retour-passeport. Il y a toujours des gens qui font des scandales. Or c'est plus facile de sortir quelqu'un à l'extérieur qu'à l'intérieur »²³. L'extériorisation physique du retour-passeport apparaît donc comme un moyen de limiter le potentiel de contestation en cas de refus de visa.

L'observation des dispositifs architecturaux et procéduraux des centres prestataires met en évidence une double logique de fluidification de l'accueil et de contrôle accru pour lutter contre toute forme de malversation. L'industrie migratoire se caractérise donc par cette tension.

²² Entretien avec Samir, D06_95-103 (Alger, 2018).

²³ Notes de terrain VAC03 (Alger, 2019).

3.2 L'articulation de pratiques sécuritaires et commerciales

En rationalisant l'accueil du public, les prestataires ont progressivement permis aux consulats de répondre à la demande croissante de visas. Toutefois, comme le souligne Slimane, directeur des opérations d'un VAC, ils ont la particularité d'être « au service des clients *et* des consulats »²⁴. Ils doivent donc satisfaire les demandes de ce dernier, mais doivent également prendre en compte les attentes des usager·es. En payant des frais de service additionnels aux droits de visa, ce sont eux qui supportent financièrement le coût de la sous-traitance, qui est nul pour les consulats. À raison de 30 euros par dossier déposé, il s'agit d'un marché lucratif. Dans cette sous-section, il est donc question d'aborder l'articulation bien spécifique entre les pratiques de contrôle, destinées aux consulats, et les pratiques commerciales, destinées aux demandeur·ses de visa.

L'organisation architecturale révèle toute une série de mesures et de pratiques de surveillance et de contrôle des usager·es. On a également observé que le niveau de sécurité n'était pas homogène selon les VAC. Il dépend surtout des demandes des consulats, d'après les différents *managers* interrogés à ce sujet. Lors de l'attribution du marché, les consulats formulent des exigences de sécurité. Par exemple, le cahier des charges liant le consulat français d'Annaba au prestataire TLS Contact comporte l'obligation d'installer des caméras de surveillance²⁵. Ces mesures de sécurité peuvent également porter sur la gestion du personnel. Par exemple, le consulat d'Allemagne n'autorise l'accès au guichet qu'à des employé·es préalablement soumis à des enquêtes « BV » (*background verification*) menées par l'administration centrale allemande. D'autres fois, les mesures de sécurité sont à l'initiative du prestataire. Dans le nouveau VAC du consulat français, VFS Global a proposé la création d'un

²⁴ Notes de terrain VAC02 (Alger, 2019).

²⁵ Notes de terrain VAC01 (Annaba, 2018).

poste, occupée par Bintu, cadre de nationalité indienne expatriée en Algérie, intégralement dédié à la lutte anti-fraude et anti-corruption, responsable de tous les systèmes sécurisés de prise de rendez-vous, de collecte des empreintes biométriques etc. Ces éléments renforcent l'hypothèse d'une concurrence entre les différents prestataires axée sur une course à la sécurité, pour anticiper et combler les attentes des consulats Schengen²⁶.

Ces entreprises délivrent aussi – voire surtout – un service. La figure du demandeur s'estompe au profit de celle de client, parfois même celle de voyageur. Les VAC sont décorés avec des photographies promotionnelles de lieux touristiques des missions représentées : le Mont Saint-Michel; les canaux d'Amsterdam; les montagnes autrichiennes... Dimitri, directeur régional Afrique-du-Nord pour VFS Global, précise la mission commerciale qui leur incombe : « On sait très bien que la partie la plus désagréable du voyage, c'est de faire la demande de visa. Donc on fait tout pour que ce processus soit le plus facile et le plus agréable possible pour les voyageurs »²⁷. Ensuite, le coût des frais de service étant limité à 30 euros par le Code Visa, les prestataires proposent en supplément plusieurs services additionnels: photocopies et photographies d'identité conformes, renvoi du passeport à domicile, suivi de la demande par SMS... Surtout, tous les VAC proposent un service premium, qui assouplit les conditions de rendez-vous et donne accès aux demandeur·ses à des conditions « VIP » : attente écourtée et salon *lounge*. Le service est facturé 3350 DA supplémentaires (environ 25 euros). Les salles sont effectivement plus spacieuses, avec un mobilier d'apparence plus confortable et luxueux. Particulièrement rutilant, le salon VIP du tout nouveau centre VFS Global France à Alger attire près de 15% des demandeur·ses. Toutefois, le souci affiché d'un service client de qualité est susceptible d'induire les usager·es en erreur, le consul-adjoint admettant que « les

²⁶ Notes de terrain VAC03 (op. cité).

²⁷ Ibid.

gens pensent que payer le premium, c'est payer le visa, donc souvent ils sont un peu déçus »²⁸. Il reconnaît en outre que cet espace a été pensé par VFS comme un « showroom ». En effet, il s'agit du plus gros VAC jamais ouvert sur le continent africain, nouveau marché où la multinationale essaie d'être représentée.

3.3 *Managers et employé-es au guichet : la recomposition privatisée d'une street-level bureaucracy*

L'idéologie de la « bonne » délivrance du service public accorde une place primordiale à la gestion du personnel. La figure du *manager* est centrale : il doit s'agir d'un individu compétent, dont le talent n'est pas limité par la rigidité des règles bureaucratiques, et sa carrière démontre souvent une mobilité entre les secteurs public et privés. Quant aux employé-es, qui remplacent les *street-level bureaucrats*, l'accent est mis sur la performance, condition du maintien de leur poste et de leur promotion (Boussaguet et al., 2014). La composition des équipes travaillant dans les centres de visa, ainsi que la manière dont elles sont recrutées, formées et « managées », reflètent particulièrement cette idéologie.

Chaque centre est dirigé par un ou deux *managers*, ainsi qu'un·e directeur·rice des opérations, dont la mission est centrée sur les aspects techniques de la gestion du VAC (ex. la mise en ligne des rendez-vous disponibles). Ces personnes sont en contact direct avec les missions diplomatiques. Les parcours du personnel dirigeant des différents centres VFS Global à Alger mettent en évidence deux éléments : un profil typique de cadre de multinationale, à la fois expatrié et diplômé ; mais aussi une certaine proximité voire une ancienneté avec les affaires consulaires. Le centre VFS Global Centre compte plusieurs cadres expatriés : Olivier, le *manager*, Dimitri, directeur régional Afrique-du-Nord, et Bintu, directrice des opérations chargée de la

²⁸ Ibid.

lutte anti-fraude, tous diplômés d'école de commerce internationales et une dizaine d'années d'ancienneté dans la multinationale. Dans l'autre centre VFS d'Alger, Myriam, *manager*, et Slimane, directeur des opérations, ont tous deux été recrutés localement, et il s'agit de leur premier poste dans la multinationale. Slimane travaillait auparavant dans le secteur touristique. Le parcours de Myriam est plus équivoque : elle a travaillé pendant dix ans au service des visas du consulat de France à Alger. Ce phénomène dit de 'porte tournante', c'est-à-dire de circulation du personnel de l'administration publique régulatrice à l'activité économique régulée (France et Vauchez, 2017), n'est pas isolé : à titre d'exemple, VFS Global emploie un ex-consul français reconverti comme consultant. Plusieurs facteurs l'expliquent : il s'agit d'un secteur d'activités relativement récent, manquant de mémoire organisationnelle (Infantino, 2016 ; Boussaguet et al., 2014). L'emploi d'individus ayant une carrière consulaire permet d'apporter une meilleure compréhension de la « matière visa », à la fois technique et juridique, mais aussi des attentes des consulats. Pour Myriam, dont la fonction est de superviser l'activité du VAC tout en rendant compte aux huit missions Schengen représentées, son expérience au Consulat français est une ressource précieuse :

« *Qu'est-ce que votre expérience en Ambassade vous apporte ici [chez VFS] ?* Honnêtement? Tout. C'est tout un état d'esprit. [...] Ça m'a servi ici car à au Consulat, ils sont rigoureux. S'ils arrivent à traiter autant de dossiers, depuis des années, c'est parce qu'il y a un certain savoir-faire. On a toujours appris à travailler avec les chiffres, tout en étant responsable de son dossier. Donc en tant que *manager* j'essaie d'apprendre aux gens à travailler de cette manière-là. »²⁹

²⁹ Entretien VAC01_129-145.

À l'inverse, les employé·es au guichet, entre 50 et 150 selon la taille des centres, sont tous recrutés localement. Un profil type se dégage : plutôt féminin, jeune, avec un diplôme dans le management ou le service client, maîtrisant l'anglais. La plupart sont surqualifiés, dans un pays où le taux chômage des jeunes dépasse 25%. Le salaire de base est légèrement supérieur au salaire moyen en Algérie, soit 40.000 dinars par mois (environ 300 euros), exception faite des employé·es de VFS Global France, qui touchent 65.000 dinars mensuels, pour éviter le *turnover*, mais aussi la tentation de la corruption : « On les paye plus que sur le marché pour qu'ils y réfléchissent à deux fois », confie Dimitri. La formation et la gestion des employé·es répond à deux impératifs : sécurité et prévention de la corruption d'une part, et relation client d'autre part. Au centre TLS Contact à Annaba, les employé·es sont polyvalents et en rotation toutes les deux ou trois semaines, pour éviter qu'une présence prolongée à un poste particulier ne facilite des malversations. La question est particulièrement sensible depuis la supposée affaire de corruption de l'ancien prestataire d'un consulat français, détaillée *en off* par une source proche du consulat : « Effectivement, ça a dérapé. Les gens ont déposé des demandes de visa, des employés ont mis des lettres scannées de refus et les dossiers ne sont jamais partis au consulat. Et ils gardaient les frais de visa de 60 euros ». Depuis cet épisode, la lutte contre la fraude est devenue une priorité de la formation et la gestion du personnel. Enfin, une partie importante de la formation porte sur le service client. L'accent est surtout mis sur la gestion de situation stressante, la question du visa étant sujette à de fortes tensions : « On a appris qu'il fallait parler d'une voix calme, se lever, aller chercher le superviseur », décrit Amira. Toutefois, comme il le sera développé dans la sous-section suivante, le rôle d'intermédiaire joué par les employé·es des VAC entraîne souvent une confusion pour les demandeur·ses, qui reportent la contestation sur le personnel exposé (développé infra).

Pour conclure, la sous-traitance entraîne le développement d'une culture organisationnelle combinant *management* et logistique de l'accueil des candidat·es à

la mobilité. La mission des prestataires est parcourue d'une tension, entre satisfaire les exigences du consulat et les attentes du public, articulant pratiques commerciales et sécuritaires pour se positionner sur un marché en expansion. Le recours à des intermédiaires se traduit par une requalification des usager·es en client·es, qui ne sont plus qu'en contact indirect avec les bureaucrates décidant du sort de leur demande de visa. En même temps, plus le volume de dossiers reçus est important, et *in fine* la question du visa sensible, comme c'est le cas des prestataires des consulats français, plus l'on voit se mettre en place des pratiques visant à prévenir les malversations du public comme des employé·es. Pour ces raisons, cette forme d'industrie migratoire est donc facteur de dépolitisation de l'accès à la mobilité internationale.

4. Les contours pratiques et politiques de la délégation

Pratique au départ dérégulée, la sous-traitance de procédures liées à la délivrance de visa Schengen dans les pays-tiers est depuis encadrée par le Code Visa, qui précise à l'article 43 les missions pouvant être déléguées : la gestion des rendez-vous de dépôt, le recueil des données et des demandes et leur transmission aux consulats, la perception des droits de visa et le restitution du passeport³⁰. Néanmoins, les observations dans le cas algérien mettent en évidence que la délégation dépasse ce cadre formel bien délimité, et les acteurs privés se voient conférer un rôle décisionnel informel.

4.1 Contrôle de la délégation ou délégation du contrôle ?

Suite à la délégation d'un ensemble de tâches aux prestataires, les consulats ont développé différents outils de contrôle des activités des VAC, pour s'assurer du

³⁰ Extrait du *Règlement* (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

respect des instructions et limiter le risque de dérives – dont la corruption. En effet, d’après un représentant du consulat d’Italie à Alger, la sous-traitance permet de « gagner du temps d’une certaine façon, mais il faut le dépenser ailleurs. Le travail change, car il faut mettre plus d’attention et plus d’énergie sur le contrôle du sous-traitant »³¹. Ce contrôle est plus ou moins formel. En plus des contacts quotidiens par courriel ou téléphone, l’outil le plus classique est la visite de contrôle, inopinée ou non. Celle-ci est généralement effectuée par un membre du consulat sur place. Lors de la visite, le cahier des charges, qui fixe les normes et les limites de l’activité du prestataire, est un moyen de formaliser le contrôle et l’évaluation. Il comprend des directives à suivre en matière de sécurité, d’accueil et de conformité des informations. Un manquement au cahier des charges peut constituer un motif de rupture du contrat. C’est d’ailleurs la justification officielle de la résiliation prématurée du contrat liant le consulat français à un prestataire soupçonné de trafic de dossiers : « On a considéré que le cahier des charges n’était plus respecté. Donc on a mis un terme au contrat »³² explique l’autorité consulaire. Un autre moyen de contrôle à disposition des consulats porte sur le recrutement et la formation du personnel. Lors du changement de prestataire, le consulat français a fait signer une clause à VFS Global lui interdisant de réembaucher des employé·es de l’ancien centre. Les consulats de Norvège, d’Allemagne et des Pays-Bas à Alger, tous trois en coopération avec le Centre joint VFS, forment directement les employé·es qui travaillent à « leurs » guichets.

Alors que légalement, aucun pouvoir de décision n’est délégué au prestataire, les observations conduites dans les VAC, ainsi que les discussions informelles avec les employé·es au guichet, remettent en question cette supposée absence de compétence décisionnelle. Ils-elles se voient confier une mission, non écrite, de

³¹ Entretien C06_111-117 (Alger, 2018).

³² Entretien C05, 297-298 (Alger, 2018).

détection de la fraude. Avec la sous-traitance de l'accueil, ils-elles sont désormais en première ligne pour constater le risque de fraude. Au bout de quelques mois, ils-elles acquièrent une certaine expérience dans l'identification de documents ou de motifs de voyage non authentiques. Par exemple, les questions de routine posées lors du dépôt de dossier peuvent mettre sur la piste d'un détournement de l'objet ou de la destination du visa, comme l'explique Amira, employée au guichet pour la mission d'un pays Schengen :

« On leur pose quelques questions lors du dépôt, comme par exemple est-ce que vous avez déjà voyagé, et là on voit dans le passeport qu'ils ont jamais voyagé... On regarde toujours le passeport en premier : sa validité, l'historique des visas ou des refus. Quand on voit des refus d'autres pays, alors on leur demande, « pourquoi vous allez en [*pays Schengen*] ? », ils répondent « Je ne sais pas » « C'est beau » « on m'en a parlé ». Souvent ils ne savent même pas où c'est. On se doute qu'en fait ils essayent d'aller là où ils ont été refusés. »³³

Plusieurs consulats demandent aux employé-es de signaler tout demande « douteuse » et plus précisément de signaler les suspicions de fraude documentaire. Il s'agit généralement de consulats avec des effectifs limités et surtout peu d'agent-es de droit local, qui se reposent sur le savoir pratique local des employé-es des prestataires :

« Souvent on remarque des cachets scannés, ou trop foncés. L'autre fois, une collègue d'une autre mission a vu la même lettre d'invitation d'une entreprise qu'on connaît pas. Dans ces cas-là on suit les directives. On est un prestataire, on ne peut pas dire à la personne que son dossier sera refusé. Mais nous on

³³ Notes de terrain VAC04 (Alger, 2019)

veut avoir la conscience tranquille. Alors on met des post-it, par exemple attestation douteuse. »³⁴

Confirmée par les supérieurs hiérarchiques, la méthode du « post-it » « n’a rien d’officiel, c’est officieux. On n’a pas le droit de mettre que ce sont des faux, alors les missions nous ont demandé de mettre un petit post-it, pour les mettre sur la voie quand on a une intuition. Mais on le fait pour les aider, pour les diriger. Ils vont peut-être passer plus de temps sur un dossier que sur un autre, en faisant les contrôles appropriés »³⁵. Selon eux, de telles pratiques informelles se justifient par le contexte algérien, particulièrement marqué par la fraude. Certains consulats utilisent donc les prestataires comme ressources pour contrôler le risque de fraudes, ces derniers ayant un contact direct avec le public et une meilleure connaissance du terrain. Cette pratique enfonce le cadre réglementaire posé par le Code Visa, en conférant un pouvoir d’influence d’un acteur privé sur la décision finale de l’octroi du visa. Elle a pour effet de renforcer l’ambiguïté des fonctions des prestataires, et floute la perception des demandeur·ses du détenteur de l’autorité d’octroyer ou refuser le visa.

4.2 Délégation et dépolitisation de la contestation liée au visa Schengen

La pratique « du post-it », soit le report informel de responsabilités décisionnelles sur les prestataires, permet d’aborder plus en profondeur la stratégie politique d’évitement du blâme des consulats, mise en évidence par Federica Infantino au Maroc (Infantino, 2016 ; 2017). L’enquête de terrain conduite en Algérie confirme

³⁴ Ibid.

³⁵ Notes de terrain VAC04 (Alger, 2019).

cette tendance, et la précise, ce d'autant plus que les visas Schengen sont un enjeu politisé – et impopulaire - en Algérie. Avec la sous-traitance, les consulats européens se défont d'un fardeau : humain, logistique et politique.

Avant que n'émergent les prestataires, la question de l'attente était particulièrement sensible, en particulier en Algérie. Le dépôt se faisait sans rendez-vous, aux heures d'ouvertures des consulats. Celles et ceux en ayant fait l'expérience à l'époque, comme Hania en 2004, gardent un souvenir plutôt traumatisant : « J'étais arrivée à 5h du matin, il y avait la queue à l'extérieur, le long du mur, sur le trottoir, puis ils nous faisaient rentrer par vague à l'intérieur. A 11h j'ai pu entrer, et m'asseoir. Puis il a encore fallu attendre pour déposer le dossier au guichet, jusqu'à 16h. Un cauchemar. »³⁶. Ces conditions dégradantes, dénoncées par le public, des rapports parlementaires³⁷ mais aussi des associations de défense des droits des personnes migrantes³⁸, constituent un argument central pour légitimer le recours à l'externalisation. Ceci est clair dans le discours du Consul de France à Alger :

« Lorsqu'on a une file d'attente qui fait le tour de l'Ambassade, que les gens attendent au soleil depuis des heures et qu'en fait derrière, au guichet, on est dans des espaces contraints car on n'a pas la surface requise ni le personnel suffisant pour accueillir tout le monde, alors ça a du sens de faire appel à un prestataire. [...] Grâce à l'externalisation, les demandeurs sont reçus correctement. Les tensions autour des conditions d'accueil ont disparu »³⁹.

³⁶ Entretien D05_100-106 (Alger, 2018).

³⁷ Sénat, 2007, Rapport d'information n°353 fait au nom de la Commission des Finances, M. André Gouteyron, « En finir avec le casse-tête des visas », juin 2007.

³⁸ La Cimade, 2010, Rapport d'observation « Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas », Juillet 2010.

³⁹ Entretien C05_234-274 (op. cité)

Or la file, décrite par Hania et le consul français, s'est rematérialisée sous forme virtuelle, par des délais d'attente pour obtenir en ligne un rendez-vous de dépôt de dossier de visa auprès des prestataires. À Alger, ceux-ci peuvent aller de deux à six mois. L'existence d'une demande supérieure à l'offre représente une aubaine pour l'économie informelle : des rendez-vous sont revendus en ligne par des facilitateurs individuels, ou par des cybercafés, sans que les conditions d'obtention des rendez-vous par ces intermédiaires ne soient vraiment établies. « La pénurie organisée » des rendez-vous suscite une forte contestation du public, qui accuse les prestataires de 'mafia'⁴⁰. Le discours du consul français, interrogé au sujet de ce trafic, confirme l'hypothèse d'évitement du blâme, reporté sur le prestataire :

« On a externalisé l'accueil et la prise de rendez-vous avec. C'est **son** problème. Nous ça nous intéresse évidemment car c'est **notre** image qui est entachée, qui est en jeu. On lui met la pression et les instructions qu'on lui donne c'est de rendre ce trafic le plus difficile possible. »⁴¹

Cet extrait démontre que le prestataire est en position de devoir rendre des comptes, et non plus le consulat. La question des rendez-vous illustre la dépolitisation des problèmes d'obstacles d'accès à la mobilité, en incriminant les prestataires. Si les équipes dirigeantes des VAC adoptent le discours selon lequel « les gens ont compris que ce n'est pas nous qui décidons », les expériences de face-à-face vécues par les travailleur·ses au guichet décrivent une réalité différente. Selma, employée chez VFS répond instantanément non à la question demandant s'il est clair pour le public de qui décide.

⁴⁰ Article de presse en ligne : Visa de France en Algérie : TLS-Contact et la mafia des rendez-vous (Oumma.com, Tawfik Belfadel) <https://oumma.com/visa-de-france-en-algerie-tls-contact-et-la-mafia-des-rendez-vous/> consulté le 02 avril 2019.

⁴¹ Entretien C05_373-375 (op. cité)

« Non, pas du tout, par exemple les gens pensent que c’est nous qui voulons plus de documents. Aussi, il y a eu un changement de consul en même temps que VFS a récupéré la mission. Or lui est beaucoup plus sévère, il donne des visas de 10 jours seulement. Alors des gens qui avant avaient des visas de 4 ou 5 ans, et maintenant n’ont plus que trois jours, disent que c’est la faute de VFS. Que c’est commercial : on leur donne des visas plus courts pour qu’ils reviennent plus souvent. »

Qu’en est-il réellement du sort des usager-es ? Il est difficile de déterminer si la mise en place d’intermédiaires affecte les probabilités d’obtenir ou pas le visa. Selon un diplomate français, la sous-traitance a permis d’éradiquer ce qu’il appelle le ‘refus technique’ : « Les gens s’étonnaient de prendre des refus : or la date de vol ne correspondait pas à la date de début de l’attestation d’hébergement. Le refus technique a donc quasiment disparu, car l’externalisateur prévient la personne qu’elle ne peut pas déposer ce dossier en l’état, ou alors lui fait signer une décharge »⁴². Par ailleurs il est certain que depuis le recours à la sous-traitance, les consulats sont en mesure de traiter – et d’octroyer – plus de visas Schengen. Par exemple, en 2008, juste avant l’externalisation, le consulat de France à Alger a traité 117 359 dossiers. En 2018, il en traite 269 542⁴³. En d’autres mots, la sous-traitance permet aux consulats d’augmenter leur capacité de traitement et *in fine*, le nombre de visa délivrés.

Les usager-es interrogé-es constatent une amélioration nette des conditions du processus de demande, insistant sur la simplicité et la rapidité du dépôt, notamment en comparaison aux années 2000 où il fallait attendre des heures, parfois en vain. Toutefois, les entretiens révèlent parfois une certaine méfiance envers les

⁴² Entretien SDV01_328-331 (Paris, 2016).

⁴³ Statistiques croisées du Ministère des Affaires Étrangères et de la Commission européenne (DG Home).

prestataires et la crainte que passer par un intermédiaire amoindrisse ses chances. Cemlal, développeur web en *free-lance*, a l'habitude de solliciter des visas Schengen auprès du consulat de la République Tchèque, une des rares missions qui continuent à recevoir le public. Quand il se rend chez un prestataire, il a l'impression « qu'au consulat on peut mieux défendre son visa, qu'en allant chez le prestataire, car là on est directement en contact avec une personne qui travaille à l'Ambassade. Alors qu'un dossier ça ne veut rien dire, tout le monde peut faire un dossier »⁴⁴. Sonia, doctorante en philosophie à l'Université d'Alger II, voulait se rendre sur la tombe de Saint-Augustin, en Italie, dans le cadre de sa recherche. Sa demande de visa lui a été refusée deux fois par le consulat italien, dont le dépôt des dossiers est effectué par TLS Contact :

« Après on m'a dit que TLS reçoit la demande de visa, reçoit l'argent, mais n'envoie pas les demandes au consulat. C'est vrai ou ce n'est pas vrai, je ne sais pas. Je l'ai lu dans la presse. C'était la période où j'ai demandé un visa pour l'Italie. Est-ce que le consulat a vraiment reçu ma demande ou non, je ne le sais pas. »⁴⁵

La réaction de Sonia montre l'impact de la malversation d'un prestataire sur la réputation de l'ensemble des VAC. Cela semble avoir influencé la perception des usager-es, pour qui la responsabilité des refus est floue, augmentant le sentiment d'arbitraire de la décision. En sous-traitant à un intermédiaire les sources d'interaction potentiellement conflictuelles avec le public (attente, accueil, refus) les consulats s'immunisent donc des critiques, et reportent la contestation politique sur les prestataires.

⁴⁴ Entretien avec Cemlal, D03_149-152 (Alger, 2018).

⁴⁵ Entretien avec Sonia, D08_38-42 (Alger, 2018).

Conclusion

En guise de remarques conclusives, le développement et le fonctionnement du marché des prestataires de services aux consulats européens en Algérie est instructif des dynamiques de l'industrie migratoire et d'externalisation du contrôle des frontières européennes. Ce marché s'est développé suivant une logique incrémentale, et fonctionne selon des règles qui échappent au seul argument de la fonctionnalité : un regard sociologique est nécessaire pour comprendre la dérégulation puis la re-régulation de la sous-traitance du contrôle migratoire. Ensuite, la conduite d'entretiens et d'observations à la fois avec les acteurs des consulats, des centres prestataires et des demandeur·ses permet de saisir ce qui se joue dans la coopération public-privé : des logiques d'apprentissage, de concurrence, de renégociation voire de contournement des règles. L'enquête de terrain, fortement contextualisée, invite à orienter l'analyse des politiques publiques et de la mise en œuvre à prendre en compte les dynamiques et les acteurs du secteur informel, qui sont incontournables en Algérie, dans le discours comme dans les pratiques. Enfin, au point de vue méthodologique, cette étude confirme la pertinence de se détacher des approches stato-centriques, ainsi que la compatibilité des approches de *street-level organization* et d'industrie migratoire.

Références

- Antonnen, Anneli et Gabrielle Meagher. (2013). "Mapping marketisation: concepts and goals", in Meagher, Gabrielle et Martha Szebehely (dirs.). *Marketisation in Nordic eldercare, a research report on legislation, oversight, extent and consequence*. University of Stockholm.
- Beaudu, Gérard. (2007). « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen ». *Cultures et Conflits, Circulation et Archipels de l'exception*, n° 67.
- Bellache, Youghourta. (2010). *L'économie informelle en Algérie, une approche par enquête auprès des ménages – le cas de Bejaia*. Economies et finances. Université Paris-Est.
- Bigo, Didier, Guild, Elspeth. (2003). Schengen et la politique des visas, *Cultures et Conflits, La mise à l'écart des étrangers 1/2*, n° 49.
- Brodkin, Evelyn Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future, *Public Administration Review* 72(6).
- Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline. (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 772 pages.
- France, Pierre et Antoine Vauchez (2017). *Sphère publique, intérêts privés: Enquête sur un grand brouillage*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Guiraudon, Virginie (2001). De-nationalizing Control. Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control, in Guiraudon, V., Joppke, C. (eds), *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, p. 31-64.
- _____ (2010). Les effets de l'eupéanisation des politiques migratoires. *Politique Européenne*.
- Hachemaoui, Mohamed. (2012). Institutions autoritaires et corruption politique. L'Algérie et le Maroc en perspective comparée. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19(2), 141-

- Hernandez-Leon, Ruben. (2005). The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System, *CCPR Online Working Papers Series*.
- Infantino Federica, Rea Andréa. (2012). La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat Général de Belgique à Casablanca, *in Presses de Sciences Po, Sociologies Pratiques*, n° 24, p. 67 à 78.
- Infantino, Federica (2016). *Outsourcing Border Control: Politics and Practice of Contracted Visa Policy in Morocco*. Palgrave Macmillan.
- _____ (2017). La mise en marché de la frontière, un produit d'Etat. Compagnies privées et mise en oeuvre de la politique du visa Schengen. *Gouvernement et action publique*.
- _____ (2019). *Bordering Europe : Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking*. Palgrave Macmillan.
- Kapiszewski, Diana, Lauren M. MacLean et Benjamin Read (2015). Field research in political science : practices and principles. Cambridge : Cambridge University Press.
- Labdelaoui, Hocine (2011). *La question de la migration en Algérie : Evolution vers une diplomatie de l'émigration et une politique de contrôle de l'immigration*, série : "CARIM AS", [67], Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): Institut universitaire européen.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Medjoub, Razika (2018). Quelques réflexions sur le développement de l'économie informelle en Algérie. Papier du CREAD (Centre de Recherche en Économie Appliquée et Démographie), Université Alger 2.
- Menz, Georg. (2010). The Privatization and Outsourcing of Migration Management, in Menz, Georg & Caviedes, Alexander eds. (2010). *Labour Migration in Europe. Migration, Minorities and Citizenship*. Palgrave Macmillan, 254p.

- Sánchez-Barrueco, María-Luisa. 2017. "Business as usual? Mapping outsourcing practices in Schengen visa processing". *Journal of Ethnic and Migration Studies*: 382-400.
- Satzewich, Vic. 2015. *Points of Entry. How Canada's Immigration Officers Decide Who Gets in*. UBC Press, 309pages.
- Sayad, Abdelmalek. 1991. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. De Boeck/Editions universitaires, Bruxelles, 345 pages.
- Weaver, Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance". *The Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4: 371-398.
- Zaiotti, Ruben. (2016). *Externalising Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*, Routledge.