

PROJET TRANSVERSAL "MIGRATIONS ET RELATIONS INTERNATIONALES"

LES TRANSFORMATIONS DU CONTROLE DES FRONTIERES EUROPEENNES

Didier Bigo

24 septembre 2007

La réflexion de D. Bigo s'articule autour du rapport entre frontières et contrôle et interroge sa transformation.¹ L'enjeu consiste à repenser la relation entre frontières et contrôles, au motif que, d'après lui, cette relation est essentiellement **habitée par un mythe, celui que « frontière = contrôle du territoire national »**. Chacun a beau connaître le caractère mythique de cette relation, certains acteurs politiques prétendent souvent encore l'ignorer.

En démocratie, ce mythe est encore plus visible car dans les régimes démocratiques on ne peut contrôler tous les flux transfrontaliers en fermant les frontières, sauf à déstabiliser l'économie.

Au niveau de l'UE, il existe deux niveaux de mythe : national et communautaire. Un niveau se défausse toujours sur l'autre pour les erreurs commises dans la gestion du transfrontalier, ce qui reproduit à sa manière le mythe de l'intégrité du territoire. L'idée du Premier Pilier est celle d'une adéquation entre une identité et un territoire européen. L'idée du Troisième Pilier est celle d'une coalescence des territoires nationaux des 27 et d'une mise en commun des instruments de contrôle sans perte de souveraineté, mais le Royaume Uni (et l'Irlande) ont toujours refusé, et la vision du Premier Pilier, et la vision des promoteurs de Schengen, justifiant eux le renforcement du contrôle à l'extérieur des frontières² en contrepartie de la libre circulation à l'intérieur

¹ Sur la transformation du contrôle des frontières, voir le numéro spécial de la revue *Cultures et conflits*, consacré au thème « Construire le voisin. Pratiques européennes », n°66, 2007 (<http://www.conflits.org/sommaire2391.html>). Pour une liste des publications de Didier Bigo, voir sa page personnelle sur http://ecoledoctorale.sciences-po.fr/CV_enseignants/bigo.htm.

² Didier Bigo & Elspeth Guild *Controlling Frontiers: Free Movement Into And Within Europe*, Londres : Ashgate, 2005.

Il en résulte une incohérence profonde du rapport entre contrôle des personnes aux frontières de l'Union, appartenance ou non des pays à l'Union Européenne, et identité européenne, d'autant que la Norvège, l'Islande, et en partie la Suisse appliquent et sont parties prenantes de Schengen, alors que le Royaume Uni ne veut toujours pas entendre parler de libre circulation et d'abandon des contrôles à ses propres frontières, tout en réclamant le droit de participer à toutes les bases de données échangeant des informations sur les visas

Dans le rapport des gouvernements à leurs électeurs, il est central que l'homme politique puisse être celui qui se dit en charge du *contrôle aux frontières*. Mais, il s'agit pour lui de mettre en place une politique symbolique, au sens d'Edelman, plus qu'un système de pratiques sociales. Pour le gouvernement, cela signifie des effets d'annonce jouant sur l'identité bien plus que sur l'effectivité, et donc une inflation législative. Pour la société, et les personnes circulant, cela se manifeste par toujours plus d'incertitude juridique et des difficultés de recours. Ici encore le mythe opère. En effet, ce n'est pas parce que l'on a des lois sur l'immigration que l'on a un contrôle effectif aux frontières : les lois servent surtout à rassurer sur les identités nationales (ou européenne) et à légitimer *ex post* des pratiques de contrôle préexistantes.³

S'interroger sur les *transformations du contrôle aux frontières européennes* revient dès lors à considérer non seulement le rapport entre frontières et sécurité, mais aussi entre frontières, sécurité et identité⁴, entre frontières, identité et ordre politique, etc. C'est l'approche adoptée par les constructivistes, tels que Josef Lapid et Mathias Albert.⁵

Dans cette perspective, les frontières se structurent sur trois niveaux (identité, sécurité et ordre politique), autrement dit elles changent d'identité à mesure que l'ordre européen se construit autour de ses valeurs partagées. Ainsi a-t-on, par exemple, construit le terme de « voisin » pour dépasser la problématique inhérente à la rhétorique précédente de « l'ennemi ». Dans les débats sur la Politique européenne de voisinage (PEV) par exemple, le terme de « voisinage » a été retenu par l'UE pour dépasser cette logique d'inimitié, en admettant les spécificités nationales, mais en prônant le partage de certaines libertés, à commencer par celle de circulation des personnes.

³ Cf. dossier « Sécurité et immigration », dossier dirigé par Didier Bigo, *Cultures & Conflicts* n°31-32, 1998, p. 7-11.

⁴ Cf. publications de D. Bigo sur ce thème : "Frontiers, identity and security in Europe, an agenda of research" (avec M. Anderson et E. Bort), *Journal of Boundaries Studies*, n° 2, 1999, et un chapitre in Martin Pratt & Janet Allison Brown (dir.), *Borderlands Under Stress*, Kluwer Law International, 2001.

⁵ Mathias Albert, David Jacobson & Yosef Lapid *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, University of Minnesota Press, 2001.

Ce rapport des hommes politiques au contrôle des frontières est différent du rapport des professionnels de la sécurité aux frontières. Pour eux le contrôle se fait par des formes de police à distance tâchant de remédier à l'impossibilité du contrôle effectif des personnes au moment du passage frontalier.

Comme signalé plus haut l'hétérogénéité des espaces empêche une homogénéisation du contrôle. Schengen, par exemple, est un espace de contrôle *qui ne correspond pas à l'Union Européenne*:

« Schengen = 15- 2 (la Grande-Bretagne et l'Irlande) + 2 (la Norvège et l'Islande, qui ont déjà expérimenté la libre circulation dans l'espace nordique) »

+ les « pays associés » (la Suisse par exemple)

+ les 10 (voire 12, en incluant Bulgarie et la Roumanie) « nouveaux membres » de l'UE –

Pour les 10, ceci est central car au 21 décembre 2007 ils auront la libre circulation et ne pourront plus être inscrits dans les fichiers nationaux Schengen des étrangers. Pour la Roumanie et la Bulgarie cela se fera plus tard (2008 ou même 2012 ; cf les difficultés entre l'Italie et la Roumanie à la suite des expulsions).

Dans cette logique de contrôle à distance, l'Agence FRONTEX (*Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures*, dirigée par l'ancien chef des garde-frontières finlandais, Ilkka Laitinen) intervient pour aider ces Etats à mieux contrôler leurs frontières.⁶ Europol et Eurojust existaient dans leur domaine de compétence, mais il manquait une agence européenne de surveillance des frontières. Au départ le projet, ambitieux, était d'établir un corps unique multinational. Cela a été refusé par les gouvernements qui étaient inquiets sur les jeux identitaires. Par ailleurs, les garde-frontières sont des civils dans certains pays, des militaires dans d'autres (auxquels l'UE recommande de « démilitariser » ces services), ce qui aurait compliqué l'interopérabilité des mesures de surveillance et la coordination de la coopération entre pays membres. Bien qu'agence du Premier Pilier Frontex agit en effet dans le domaine du Troisième Pilier avec des opérations de « police » et par ailleurs certaines des activités de FRONTEX relèvent des *missions de Petersberg* et s'inscrivent dans une logique de *dépillarisation dont on peut discuter les bases*

⁶ L'agence FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, cf. <http://www.frontex.europa.eu/>) a été établie par un règlement (CE) en date du 26 octobre 2004. Elle a pour tâche la coordination des coopérations nationales en matière de gestion et l'assistance aux (nouveaux) États membres en termes de formation de garde-frontières. FRONTEX renforce la sécurité aux frontières en assurant la coordination des actions des États membres dans le cadre de la mise en œuvre des mesures communautaires relatives à la gestion des frontières extérieures (cf. http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fr.htm).

légales. La coopération transfrontalière s'organise de plus en plus autour des questions de surveillance et de filature à travers la frontière (sans que l'intéressé le sache).

Un *Border Code* a par ailleurs été élaboré par la Commission Européenne, mais FRONTEX refuse de se l'appliquer dans ses opérations de contrôle aux frontières terrestres et maritimes de l'UE, et multiplie les accords bilatéraux (Mauritanie, Sénégal) pour en partie échapper à ses obligations de transparence.

La réflexion sur les frontières se limite souvent à un raisonnement en termes de barrière (de sécurité) ou au contraire de jonction (économique en particulier) par le biais des « borderlands ». Or la réalité montre que la frontière n'est pas linéaire mais plutôt « *pixelisée* » : il n'y a pas une ligne, mais des points de contrôle combinant autant d'arbitraire que d'inefficacité. D'où les mesures adoptées au Danemark et en France pour limiter le regroupement familial, considéré comme une invasion sournoise, ou encore l'apparition du lexique de l'Europe-« *passoire* », auquel on oppose les défenses de l'Europe-« *forteresse* ».

Un paradoxe demeure car des points de passage subsistent toujours ; finalement, seul l'aéroport, par sa structure architecturale, reste vraiment imperméable et sécurisé. En mer, au contraire, seuls 8 à 17% des bateaux sont contrôlés pour vérification de leur cargaison. Partout, la prohibition crée de la *corruption* et entretient une *criminalisation* du transport illégal de personnes : les « passeurs » deviennent des « trafiquants ».

D'où ce constat que le contrôle ne marche pas toujours, qu'il est impossible à mettre en œuvre partout aux frontières extérieures de l'UE, et qu'il est plus efficace s'il se déplace *au-delà* et *en deçà* des frontières. On fait par exemple en France un « suivi préventif » des étrangers « indésirables ». Pour preuve – la majorité des effectifs de la Police de l'Air et des Frontières se concentrent dans le 18^{ème} arrondissement de Paris, et non à Roissy. Autre exemple – les centres de rétention des immigrés illégaux, qui sont en général situés loin des frontières.

Dernière aberration : les *accords de Dublin* signés entre pays de l'UE, qui fixent comme règle le renvoi d'un illégal au premier pays membre qui l'a laissé entrer. Une structure juridico-financière et technique très lourde s'est mise en place pour assurer le renvoi de l'illégal à ce premier pays, qui, lui, sera chargé d'appliquer « en chaîne » les accords de réadmission avec le pays d'origine. Il existe même des compagnies de charters cofinancées par différents ministères de l'Intérieur, dont les avions desservent plusieurs aéroports de l'UE pour récupérer tous les illégaux du pays à renvoyer vers un même pays d'origine. Or la

conclusion que l'on peut en tirer est que cette police « à distance » coûte extrêmement cher et qu'elle est finalement peu efficace.

C'est la raison pour laquelle désormais les pays membres cherchent à pratiquer un contrôle « en amont », en se concentrant sur les politiques de visas. Leur police ne s'occupe pas de crimes, mais de migrations, ou plus exactement elle crée une prohibition implicite : celle du tourisme des pauvres car il y a toujours présomption de tentative d'immigration illégale des personnes contrôlées à la frontière lorsqu'elles n'ont pas certains revenus, une logique de classe sociale à l'échelle mondiale est de facto à l'oeuvre.

Cette façon de penser explique aussi *l'externalisation des contrôles et la responsabilisation des pays d'origine* et des pays voisins face au problème de l'immigration. C'est ainsi que la Libye bénéficie par exemple d'une aide extérieure pour contrôler l'immigration de transit sur son territoire depuis le Maghreb ; pour elle, cela représente de nombreux avantages tactiques, techniques, politiques, mais qu'en est-il pour l'image de l'Union Européenne ?

Questions / discussion

- Question d'**Anais Marin** sur FRONTEX et le fait qu'elle soit dirigée par un Finlandais qui, dans les années 1990, s'occupait déjà de formation des garde-frontières baltes et russes. **Julien Jeandeboz**, qui travaille sur FRONTEX, précise que cette agence créée en 2004 pour favoriser la coordination de la coopération opération aux frontières des Etats-membres de l'UE relève, en théorie, du Premier Pilier (libre circulation), mais qu'en réalité sa mission a évolué, entraînant une dépillarisation. FRONTEX sert surtout à aider un pays-membre, à sa demande (l'Espagne par exemple y a recouru concernant les îles Canaries), à résoudre des problèmes techniques liés à la réponse à apporter au cas par cas à des questions d'entrée ou non de tel citoyen non-Européen sur le territoire de l'UE. En collaborant à la mise en oeuvre de mesures de coercition aux frontières, FRONTEX s'est donc vue attribuer des fonctions relevant aussi du Troisième Pilier (coercition), voire du Second (en cas de recours à des moyens militaires).

- Question d'**Anne de Tinguy** sur l'attitude face aux migrations en provenance d'Europe centrale et orientale.

Didier Bigo précise que, dans le cas de la Grande-Bretagne, qui a assez largement ouvert son marché du travail aux ressortissants des pays membres, un discours assez contradictoire a été adopté : d'un côté le ministère britannique du Travail et le Labour Party sont très favorables à cette politique d'immigration, de l'autre le Home Office s'y est montré plutôt hostile et voudrait mieux contrôler les frontières. Les problèmes causés par cette nouvelle vague d'immigration sont à relativiser, car il s'agit pour beaucoup de migrations pendulaires. En outre, les migrants ne se sont pas installés seulement dans les centres industriels et urbains du pays. D'après le Labour, pour beaucoup l'immigration polonaise a par exemple été un moteur de croissance pour les zones rurales. Si certains pays s'inquiètent de la concurrence du plombier polonais, en Grande-Bretagne en revanche on s'est réjoui de l'arrivée de son compatriote boulanger-pâtissier...

- Commentaire de l'un des participants au séminaire sur la construction politique de l'enjeu du contrôle.

Didier Bigo accorde qu'elle varie d'un pays à l'autre : ainsi l'Espagne et l'Italie font-elles du contrôle aux frontières un problème majeur, tandis que pour la Grèce par exemple ce n'en est pas un.

- Commentaire de **Riva Kastoryano** sur la notion de « pixelisation », provoquant un assez vif débat entre les participants de l'atelier sur le concept de frontière.

Didier Bigo explicite cette notion de frontières « en pointillés », ce qui ne recoupe pas d'autres définitions de l'évolution de la frontière (perméabilisation, effacement, etc.). Elle signifie que la frontière n'est plus une ligne mais une juxtaposition de points de contrôle et de jonction recréant un espace où peut naître de nouvelles formes d'arbitraire. Il renvoie aux contributions sur ce thème publiées dans *International Political Sociology*, vol. 1, n° 3, septembre 2007 et au dernier numéro de la revue *Millenium*.

Compte-rendu rédigé par Anaïs Marin, post-doctorante de l'IEP, et relu par Didier Bigo