

La politique européenne de contrôles aux frontières

Resituer les enjeux, changer l'imaginaire politique

L'Union européenne s'est constituée en entité politique à partir du moment où l'ensemble des dirigeants européens ont admis qu'elle devait être plus qu'un « marché commun ». Le traité de Maastricht signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993 a été crucial pour mettre en place une politique de libre circulation des personnes (et pas simplement des travailleurs) et faire advenir une citoyenneté européenne protégeant les Européens dans le monde et leur donnant les mêmes droits dans toute l'Europe lorsqu'ils quittent leur territoire national. Cette politique, menée par la Commission européenne a été constante depuis le rapport Adonnino des années 1990, transformant l'Union européenne en plus grande place d'échange mondial de la circulation des personnes et des services¹ et l'inscrivant tellement dans

DIDIER BIGO
Professeur à King's College London
et Sciences-Po Paris

notre quotidien qu'elle apparaît désormais comme un « fait de vie » allant de soi. Il n'en est pourtant rien.

Schengen et ses ambiguïtés

De nombreux gouvernements, pour des raisons d'intérêts nationaux qu'ils jugeaient contradictoires avec ceux de l'ensemble européen, ont souvent essayé de s'opposer à cette libre circulation au nom de leur « souveraineté » alors même qu'ils étaient les premiers à avoir demandé des assouplissements des « souverainetés nationales » et leur mise en commun (le fameux « *pooling of sovereignty* ») pour en tirer des bénéfices économiques ou sociaux. C'est pourquoi l'histoire des accords de Schengen n'est pas celle de la libre

1. Une histoire de ces trente années de la libre circulation et de ses relations avec les enjeux de la sécurité sociétale, des contrôles aux frontières et du contre-terrorisme est en cours d'écriture avec la contribution centrale de nombre de ces anciens acteurs. Le programme de recherche SOURCE développe une histoire des professionnels de la sécurité, de la migration et des frontières à travers leur sociographie en termes de trajectoires professionnelles, complétée par une étude des principaux textes institutionnels et une histoire

orale confrontant la mémoire des principaux témoins de ces événements. Une série de six visualisations chronologiques de ces événements permettant un tableau synthétique de leurs relations est disponible sur <http://jiminy.medialab.sciences-po.fr/source/app/>

circulation, mais au contraire celle des mesures compensatoires visant à la freiner, celles-là mêmes qui ont profondément modifié la manière de faire la police en Europe et contribué à transformer une police criminelle et une police des étrangers en une police se voulant préventive et luttant contre les phénomènes migratoires illégaux. Pour « faire Schengen » se sont ainsi conjuguées différentes histoires généralement inaperçues : celle des clubs informels du renseignement politique et de la lutte antiterroriste des années 1970-1980 ; celle de la coopération en matière de « sécurité intérieure » à l'échelle européenne (le « troisième pilier ») ; celle enfin, dans les années 2000, de ce qu'on appellera, d'une part, la dimension externe des politiques européennes de sécurité intérieure en matière de liberté, de justice et de sécurité et, d'autre part, les politiques de contre-terrorisme menées par les puissances occidentales développant la surveillance à grande échelle des communications personnelles des individus, la traçabilité de tous leurs voyages et de certains circuits financiers « suspects ».

La fin de Schengen ou son expansion ? La surveillance à distance

La fortune du terme Schengen, du nom du petit village luxembourgeois qui jouxte la France et l'Allemagne, tient à cette ambiguïté entre une promotion de la libre circulation de toutes les personnes vivant dans l'espace « européen » et le « renforcement des contrôles aux frontières extérieures », soit, selon les points de vue : plus de libertés ou plus de contrôle. L'histoire longue des accords de Schengen dont

on a fêté récemment les trente ans s'est nourrie de cette ambiguïté puisque leur élargissement à de nouveaux partenaires et leur introduction au sein du droit européen (qui en a supprimé le caractère intergouvernemental et les a placés au cœur du dispositif de libre circulation), se sont payés par des renforcements des mesures de « sécurité » aux frontières dites « extérieures », une intrusion toujours plus grande des logiques policières dans les contrôles aux frontières et par l'avènement de ce que nous avons appelé « la surveillance à distance de la liberté d'aller et venir »².

Cette surveillance à distance est venue épauler, voire supplanter, la police aux frontières et ses logiques de filtrage et de détention des étrangers aux frontières « extérieures ». Elle s'est appuyée sur la numérisation des contrôles et l'échange des données informatiques entre les grandes bureaucraties publiques (et privées) gérant les voyages des personnes et leurs entrées et sorties dans la zone Schengen (*Entry Exit System, Smart borders initiatives*). Celle-ci ne réussira malgré tout jamais à ressembler exactement à la carte des pays de l'Union européenne : en témoignent les résistances britanniques (d'où le point de fixation de Calais) et les accords de libre circulation d'autres zones comme celles des pays nordiques. Les difficultés de coordination se sont multipliées en termes de politique commune des visas, d'échange de données entre les consulats à l'étranger, de consistance et de nombre de renseignements

2. Didier Bigo, *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Didier Bigo, Laurent Bonelli, Thomas Deltombe, *Au nom du 11 Septembre : les démocraties face à l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008.

entrés par chaque pays dans le Système d'Information Schengen. Le système de surveillance à distance a justement été construit pour surmonter les problèmes de gestion frontalière entre les pays de l'Union et leurs divisions internes, en empruntant à un imaginaire sociotechnique où la sécurité n'est plus une question politique, mais un problème pratique de surveillance et de prédiction facilitant l'exercice de la prévention. Dès lors, à partir des années 1990, avant même les attentats de 2001, est à l'œuvre une logique de « sécurité technologique » : recours à la biométrie et à l'informatisation des données permettant un échange accéléré des informations entre services ; politique repoussant toujours plus loin des frontières les lieux principaux de contrôle et de détention, les mettant *de facto* loin du regard des ONG et des protections juridiques internes à l'Union européenne. Cette diplomatie de la sécurité technologique préventive externalisant les « coûts » de la transparence des pratiques policières sur les migrants et leurs pays d'origine a été menée par les personnels successifs du Conseil « Justice et affaires intérieures » de l'Union ainsi que par certaines de ses agences (dont Europol et Frontex) bien plus que par la Commission européenne ou les diplomates du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Elle n'a pas été sans conséquence sur la crédibilité internationale de l'Union européenne dans sa diplomatie multilatérale de développement économique et sur sa prétention à incarner les valeurs de la démocratie.

Malgré les dynamiques exacerbant de plus en plus les tensions entre la politique étrangère et intérieure de l'Union et une politique extérieure de

sécurité intérieure incohérente avec les autres objectifs, entre également la privatisation et la technologisation accélérée des pratiques de police au détriment des savoir-faire professionnels, le système a néanmoins tenu, et il a de bonnes chances de tenir encore en intégrant de nouvelles mesures sécuritaires conférant toujours plus de latitude à un pays pour prendre des mesures exceptionnelles. Les contrôles aux frontières Schengen ont encore ainsi un bel avenir devant eux. Mais sont-ils toujours « européens » ? Sont-ils toujours porteurs d'une « liberté de circulation » quand elle est « mise en liberté surveillée » ? Ne sommes-nous pas en face d'une crise ?

Les justifications d'un contre-terrorisme préventif

Comme dans tout discours invoquant « la crise », le terme est souvent un moyen de séparer le présent du passé empêchant de comprendre la « crise » comme l'actualisation d'une réorganisation, sous l'effet de la conjonction d'événements distants, des pratiques anciennes. La crise est alors associée à ses effets et à ses victimes plus qu'à ses mécanismes structurels et aux engagements passés. Et c'est bien ce qui semble se passer aujourd'hui.

Avec la récurrence des attentats dans de nombreuses villes européennes, malgré les prédictions d'une sécurité maximale et l'inflexion récente du discours demandant maintenant aux citoyens d'être « résilients », les accords de renforcement des contrôles aux frontières, de surveillance discrète de ceux qui passent les frontières intérieures, de transmission des informations entre services compétents n'ont

cessé d'être élargis en termes de participants et d'accès³. À chaque « échec » de la prévention, c'est-à-dire avec tout nouvel attentat significatif, les mesures à prendre d'urgence présentées comme mesures européennes sont en fait de plus en plus liées à un dispositif transatlantique de traçage des mouvements et des identités de tous les voyageurs, sur fond de justification de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière, y compris lorsqu'il ne s'agit pas d'entrées clandestines, mais de stationnement sur le territoire au-delà de la période accordée par le visa (*overstay*)⁴.

Utilisant la biométrie, les échanges de données informatiques entre administrations policières, entre les services en charge des frontières, des douanes et de l'immigration, ainsi que de manière moins officielle, mais très répandue, entre des services de renseignements et de contre-espionnage ou de cybersécurité, ce dispositif transatlantique de surveillance à distance est en train de subvertir un peu plus le principe de libre circulation au nom de la « sécurité », qu'il s'agisse de la nécessité de mettre en place un système harmonisé de *Passenger Names Records* en Europe et interopérable avec celui en vigueur aux États-Unis ou de la multiplication des enregistrements informatiques pré-alables des données personnelles pour

les vols, les trains internationaux ou même locaux, afin de retracer *a posteriori* les voyages accomplis. De tels dispositifs ne sont pas innocents. Ils transforment des pratiques commerciales en impératifs de sécurité, maximisent le recours à des machines extrêmement onéreuses qu'une industrie de surveillance popularise en lieu et place des contrôles humains. La conséquence est double. S'il y a prolifération de données certes considérables (reprenant le vocable de *big data*), mais à la fiabilité douteuse et dont le manque de crédibilité grandit de manière quasi exponentielle avec leur généralisation, il y a également, comme les derniers attentats en témoignent, prolifération de « faux savoirs préventifs » qui ne sont bons qu'*a posteriori*, pour blâmer les autres services d'incompétence ou de défaillance : ils auraient reçu l'information à temps sans avoir été capables de la reconnaître comme renseignement pertinent.

Un paradoxe pour le moins dérangeant apparaît alors : les demandes des gouvernements les plus axées sur la lutte antiterroriste sont celles qui produisent les pires effets sur l'efficacité de ces mesures et souvent celles qui entachent leur légitimité, parce qu'elles s'occupent en priorité de la quantité d'informations réunies et non de leur qualité.

3. Voir la visualisation sur l'accès aux différentes bases de données des différents services répressifs européens.

4. Pour une explication détaillée des mesures européennes en matière antiterroriste après le 13 novembre et leur lien avec Schengen et les contrôles aux frontières, voir Sergio Carrera et al., « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris : Towards an EU Security and Liberty Agenda », *CEPS*, 81, février 2015.

Comment réussir à échouer : le contre-terrorisme contemporain et son profilage de l'inimitié par les *Watch lists*

Cette mystique du plus grand nombre, qui repose sur la croyance que l'accumulation de données va permettre, via le miracle de quelques algo-

rithmes mathématiques, de trouver mieux et plus vite que par les méthodes traditionnelles, qui est resté irrégulièrement, qui est suspect de crime ou de radicalisation, ou qui prépare des attentats terroristes, pourrait ne prêter qu'à sarcasmes si elle n'était aussi facilement partagée par des entrepreneurs de cause antiterroriste (experts universitaires médiatiques, militaires ou agents de renseignements retraités, hommes politiques locaux) passés soudainement, et grâce à elle, de l'ombre à la lumière médiatique. Monopolisant la parole dans le spectacle politique accompagnant les attentats en se répétant d'un média à l'autre tout en portant grande attention à se distinguer les uns des autres, ils sont aussi en mesure d'occuper un espace de représentation qui sédimente des opinions et un imaginaire politique pour le moins irréaliste. À l'inverse, certains analystes ont considéré que le complexe militaro-industriel s'était métamorphosé après 1990 en un complexe de surveillance et sécurité préventive grâce à la toute-puissance des services de renseignements technologiques⁵.

En effet, si les quinze dernières années éclairent un phénomène, c'est bien qu'en dépit de cette logorrhée de la sécurité dite préventive et prédictive qui nourrit les profits de l'industrie de la surveillance et les rhétoriques ultranationalistes et anti-libre circulation, les seuls résultats tangibles de la lutte anti-terroriste, comme de la lutte contre les formes les plus violentes de l'exploitation des migrants par des

passeurs clandestins, proviennent d'enquêtes approfondies réalisées avec les moyens judiciaires les plus traditionnels. Les savoirs et savoir-faire professionnels en matière de sélection de l'information ont été déterminants : savoir trier en amont ce qui relève des fausses allégations contre une personne, des erreurs d'identification, ou de profils de « risque » construits à partir de données incohérentes ou bien trop hétérogènes en terme spatiaux et temporels.

Se trouve alors considérablement affaiblie la validité des mesures de contre-terrorisme inaugurées depuis 2001 aux États Unis et 2004-2007 en Europe qui, adoptant toutes la voie d'une plus grande technologisation de la sécurité, prétendent être multi-tâches et pouvoir détecter aussi bien les suspects d'attentat que les entrées irrégulières. Comme le signalait un de nos interlocuteurs des services de renseignement : « Nous devons abandonner la tendance post 2001 au *fast food* de la surveillance à grande échelle des données personnelles que prônent les industries transnationales et quelques services qui leur sont affidés, pour envisager un *slow food*, un *smart food* des données de qualité qui ne devraient transiter entre les services qu'une fois leur provenance et leur crédibilité analysées par des tierces personnes de confiance, par exemple des magistrats spécialisés. Au lieu de tenter en permanence de les mettre à l'écart de la boucle de l'information par le moyen de mesures dites d'urgence, d'exception ou tout simplement de mesures renforçant les procédures administratives qui les mettent hors jeu, il faudrait s'appuyer sur eux comme la Norvège ou l'Espagne l'ont initié, au lieu de

5. Kirstie Ball, David Lyon et al., *Handbook of Surveillance Studies*, London, Routledge 2014. Sur ces sujets voir aussi les travaux d'Emmanuel Pierre Guittet et les informations de son blog.

suivre les exemples israéliens, américains et anglais. »⁶

Dans des termes plus sociologiques, de nombreux auteurs ont insisté sur la minimisation de la surveillance et sur les relations complexes entretenues entre renseignement intrusif et surveillance à grande échelle⁷. La lutte anti-terroriste semble ne pouvoir passer que par une réforme en profondeur qui, contre les demandes récentes des gouvernements, accentuerait les procédures judiciaires garantissant la qualité de l'information diffusée, la reconnaissance de la spécialisation des savoirs professionnels et la nécessité de les maintenir séparés – au lieu d'essayer à tout prix de « fusionner » non seulement les informations, mais aussi les problèmes –, et qui refuserait les assimilations faciles entre terroristes, migrants et réfugiés. Nul doute que cela aurait un coût politique : celui de renoncer au fantasme de la « protection de la société » en promouvant une politique qui traite du présent et le prenne au sérieux, au lieu de vendre de l'avenir comme s'il était déjà un futur antérieur connu des services de police.

Ceci est loin d'être impossible, c'est une question de changement de cadre de référence et d'imaginaire politique⁸.

6. Extrait provenant d'une série récente d'entretiens (après le 13 novembre 2015) de l'auteur avec des policiers de l'antiterrorisme en France et en Europe, dont certains sont suivis dans leurs trajectoires depuis les années 1990.

7. Zygmunt Bauman et al., « Repenser l'impact de la surveillance après l'affaire Snowden : sécurité nationale, droits de l'homme, démocratie, subjectivité et obéissance », *Cultures & Conflicts*, 98, été 2015.

8. Les erreurs en série produites par cet imaginaire politique se présentent en permanence comme la solution aux problèmes qu'elles ont contribué à créer, et sont en ce sens des « ultra solutions ». Cf. Paul Watzlawick,

Un imaginaire politique obsolète

L'imaginaire politique dont il s'agit de se déprendre est celui qui remet au goût du jour les récits d'un monde *westphalien* où les États agissent égoïstement pour faire triompher leur propre sécurité et où l'égoïsme national est la meilleure solution à n'importe quel problème, que ce soit celui de la violence politique d'organisations clandestines ou celui de réfugiés fuyant les conditions de vie impossibles de leurs pays en proie à des guerres civiles et des destructions massives. Loin d'être traditionnel, il a en fait été abandonné depuis les années 1970, mais il s'est reconstruit avec la montée des rhétoriques réactionnaires faisant de l'arrivée des étrangers un danger pour les identités « sociétales » soi-disant « naturelles ». Longtemps confinées à l'extrême droite, celles-ci ont gagné en extension et en crédit. Au Royaume Uni avec les discours sur les bienfaits du *Brexit* et la mythification nostalgique d'une Grande-Bretagne maîtresse d'elle-même et du monde pouvant imposer sa volonté et ses intérêts aux « continentaux », ce que le parti britannique de l'indépendance (UKIP) de Nigel Farage a réussi à rendre sinon populaire du moins médiatiquement légitime, voire désirable ; aux États-Unis avec le discours certes différent de Donald Trump dans sa course aux primaires républicaines, mais qui, lui aussi, a joué la carte de la peur des étrangers en espérant cimenter ainsi un électorat particulièrement hétéroclite et très peu « politisé » ; en Europe, avec les prises de position de plusieurs gouvernements

Comment réussir à échouer : trouver l'ultra solution, Paris Seuil, 1988.

présentant les réfugiés comme les responsables de la crise, allant jusqu'à les accuser de nous culpabiliser pour notre manque de solidarité à leur égard⁹. Ces trois événements ont créé des opportunités particulières pour relancer cet imaginaire politique de l'indifférence et de l'ultra-patriotisme négatif dont les poncifs datant de la guerre froide avancent sous des dehors idéologiques nouveaux : retour de la géopolitique, nouveau réalisme, souverainisme assumé.

Ce « réalisme » qui n'a qu'une face cynique oublie les leçons du réalisme classique des relations internationales invitant, à l'instar des approches critiques de la sécurité, à repenser les dynamiques de réciprocité de la violence au lieu de réfléchir en termes d'éradication du terrorisme et des terroristes ou de chemins menant à la radicalisation. Ce n'est pas qu'une exigence éthique : c'est de la prise en compte de la réalité politique qu'il s'agit, et d'une urgence de la pensée pour faire pièce aux déclarations d'urgence. ■

9. À l'instar du Premier ministre hongrois Victor Orban par exemple.