

LIBRE CIRCULATION ET CRISE DES RÉFUGIÉS. RÉFLEXIONS SUR LE RETOUR DES FRONTIÈRES EN EUROPE

DENIS DUEZ

UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS – BRUXELLES (USL-B)

1. – INTRODUCTION

Dans un récit autobiographique publié en 1942 sous le titre *Monde d'hier. Souvenir d'un Européen*, Stefan Zweig écrivait deux pages éclairantes pour qui s'intéresse à la problématique de la mobilité humaine. Sept décennies plus tard, à l'heure de ce qu'il convient d'appeler la « crise des réfugiés », ces lignes résonnent d'un écho particulier :

[R]ien peut-être ne rend plus sensible le formidable recul qu'a subi le monde depuis la Première Guerre mondiale que les restrictions apportées à la liberté de mouvement des hommes et, de façon générale, à leurs droits. Avant 1914, la terre avait appartenu à tous les hommes. Chacun allait où il voulait et y demeurerait aussi longtemps qu'il lui plaisait. [...] On montait dans le train, on en descendait sans rien demander, sans que l'on ne vous demandât rien, on n'avait pas à remplir une seule de ces mille formules et déclarations qui sont aujourd'hui exigées. Il n'y avait pas de permis, pas de visas, pas de mesures tracassières ; ces mêmes frontières qui, avec leurs douaniers, leur police, leurs postes de gendarmerie, sont transformées en un système d'obstacles, ne représentaient rien que des lignes symboliques qu'on traversait avec autant d'insouciance que le méridien de Greenwich (1).

Le manuscrit des mémoires de Stephan Zweig a été expédié par l'auteur, depuis le Brésil, à son éditeur la veille de son suicide. Pour autant, ces mémoires s'apparentent moins à un testament qu'à une ode ; une

* Pour citer ce chapitre : D. DUEZ, « Libre circulation et crise des réfugiés. Réflexions sur le retour des frontières en Europe », in H. MERCENIER, E. NI CHAOIMH, L. DAMAY et G. DELLEDONNE (éd.), *La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 91-111.

(1) S. ZWIG, *Monde d'hier. Souvenir d'un Européen*, Paris, Belfond, 1993 [1942], pp. 476-477.

ode à la culture européenne, une ode rédigée par un homme brisé par l'expérience de l'exil et de la guerre (2).

Avec le recul, la vision de l'Europe d'avant-guerre, à la fois ouverte et cosmopolite, proposée par l'écrivain paraît cependant largement fantasmée. Elle décrit une réalité qui ne concernait alors qu'une élite européenne très réduite, aristocratique ou bourgeoise. Ce fantasme de l'Europe cosmopolite était toutefois partagé par d'autres. Le philosophe hongrois Michael Polanyi posait deux ans plus tard le même constat, quasiment dans les mêmes termes que Zweig : « *Some of us still recall that before 1914 you could travel across all the countries of Europe without a passport and settle down in any place you pleased without a permit. [...] After less than a generation, say in 1935, we find that all the freedom and tolerance which only a few years earlier had been so confidently taken for granted, has vanished over the main parts of Europe* » (3).

Quel lien établir entre ces deux citations, fruits l'une comme l'autre du contexte de l'entre-deux-guerres, et les problématiques contemporaines de la crise des réfugiés et de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne ? En mobilisant ici ces deux extraits, il ne s'agit en aucun cas de procéder à un quelconque raccourci historique, forcément rapide et simpliste, qui consisterait à comparer ou à rapprocher sans autre forme de procès l'Europe de la fin des années 1930 et celle des années 2010. L'Europe de 2018 n'est pas l'Europe de 1935. Choies en guise de propos liminaires, ces deux citations ne nous servent pas à décrire le présent par la référence au passé, pas plus qu'elles ne fournissent des clés de compréhension ou d'explication de la crise des réfugiés en Europe. Elles font bien plutôt office de piqures de rappel : elles nous rappellent, tout d'abord, que les documents de voyage (les passeports et les visas) et les documents d'identité auxquels nous nous sommes aujourd'hui habitués, de même que les contrôles aux frontières que nous connaissons chaque fois que nous prenons l'avion, entrons ou quittons l'espace Schengen, sont loin d'avoir toujours existé. Ces dispositifs sont, à l'échelle de l'histoire, des créations récentes dont la signification ne peut être comprise qu'en lien avec le processus sociohistorique de formation, puis de consolidation des États-nations

(2) Pour une évocation du contexte de rédaction de *Monde d'hier*, nous renvoyons le lecteur aux nombreuses biographies consacrées à la personne et à l'œuvre de Zweig. En français, voy. D. FRISCHER, *Stefan Zweig, autopsie d'un suicide*, Paris, Écriture, 2011 et D. BONA, *Stefan Zweig*, Paris, Grasset, 2010.

(3) M. POLANYI, « The Socialist Error [The Road to Serfdom, by F. A. Hayek] », *The Spectator*, vol. 172-173, March 31st, 1944, p. 293.

européens. Les propos de Zweig et Polanyi nous rappellent, ensuite, que, pas plus que les documents de voyage ou d'identité, les frontières n'ont d'évidence ou de naturalité. Les frontières sont toujours une production politique. Juridiquement, elles définissent la limite séparant deux ordres de souveraineté, mais cette limite peut apparaître, s'estomper, réapparaître et se déplacer au gré des aléas de l'histoire ; et les communautés politiques qu'elles enserrent évoluent avec elles (4). Enfin, Zweig et Polanyi nous rappellent que les hommes et femmes sont tout à la fois ancrés dans les espaces géographiques qui les ont vus naître et des individus mobiles que la quête d'une vie meilleure ou, tout simplement, d'une vie *possible* poussera parfois à prendre la route de la migration ou de l'exil.

Le présent chapitre vise à réinterroger la signification des frontières et, surtout, les significations politiques sous-tendant les pratiques de contrôle aux frontières dans l'Union européenne à l'heure de la crise des réfugiés. Dans une première partie, nous revenons tout d'abord sur le processus sociohistorique de formation des États européens en soulignant comment ce processus s'est appuyé sur la définition d'espaces nationaux bornés par des frontières au sein desquels les mobilités individuelles ont été progressivement encadrées et contrôlées par l'autorité publique. Nous montrons ensuite comment l'intégration européenne et la globalisation, sans remettre fondamentalement en cause le triptyque territoire-population-autorité, modifient le rapport à la mobilité des Européens et la notion même de frontière. Dans une seconde partie, nous analysons les effets de la crise des réfugiés sur la libre circulation. Nous revenons plus spécifiquement sur la problématique du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen et émettons l'hypothèse que le « retour de la frontière » relève moins d'une croyance dans l'efficacité des contrôles frontaliers que d'une volonté politique de réaffirmation de la signification symbolique de la frontière dans un contexte de crise.

2. – NAISSANCE ET MUTATION DES PRATIQUES DE CONTRÔLE DES MOBILITÉS

Passeports, visas, cartes d'identité, identifiants biométriques : tous ces dispositifs d'identification et de contrôle sont aujourd'hui une

(4) Voy. F. DELMOTTE et D. DUEZ (éd.), *Les frontières et la communauté politique. Faire, défaire et penser les frontières*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2017.

évidence pour les Européens. Quel voyageur oserait désormais entreprendre un trajet international, voire même simplement national, sans se munir des documents permettant de témoigner soit de son identité, soit de sa nationalité ? Sans doute aucun, à part peut-être le plus « anarchiste » ou le plus distrait qui, arrêté au comptoir d'enregistrement des bagages de n'importe quel aéroport, s'attirerait ce faisant les railleries de ses congénères. Cette évidence du contrôle des mobilités ne s'est pourtant imposée que relativement récemment à la faveur de l'avènement puis de la consolidation des États européens (2.1). Elle a par ailleurs été partiellement remise en cause ou en tout cas relativisée au cours des trente dernières années dans le contexte de la mise en place d'un espace européen sans frontières intérieures (2.2).

2.1. – *Construire l'État, contrôler les mobiles*

La prétention de l'autorité politique à contrôler les déplacements des individus accédant ou quittant un espace donné – un territoire – borné par des lignes marquant des délimitations continues et stables – des frontières – est un phénomène spécifiquement moderne. Mieux, à suivre la définition désormais canonique de Max Weber, la modernité politique s'accomplit précisément dans l'avènement d'une forme particulière de l'autorité politique s'inscrivant sur un territoire donné : « L'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé (le territoire appartient à sa caractérisation), revendique pour elle-même et parvient à imposer le *monopole de la violence physique légitime* » (5). Proposée en 1919 dans *Le savant et le politique*, cette définition évoluera par la suite sans que ses éléments essentiels ne soient substantiellement modifiés. Dans *Économie et société*, son ouvrage posthume publié en 1922, Weber écrira encore : « [...] un groupement de domination [...] est un groupement politique [*politischer Verband*] lorsque et tant que son existence et la validité de ses règlements sont garanties de façon continue à l'intérieur d'un territoire *géographique* déterminable par l'application et la menace d'une contrainte *physique* de la part de la direction administrative » (6). L'État apparaît ici comme une « entreprise politique de caractère institutionnel » revendiquant avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime. Si elle apparaît désormais sous la forme

(5) M. WEBER, *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte, 2003 [1919], p. 118, souligné par l'auteur.

(6) M. WEBER, *Économie et société*, t. 1 « Les catégories de la sociologie », Paris, Plon, 2003 [1922], p. 97.

d'une prémisses à la définition de l'État, la notion de territoire reste néanmoins centrale.

De la définition wébérienne de l'État, l'on retient généralement la double caractérisation, à la fois légitime et tendanciellement monopolistique, de l'usage de la violence physique. Mais la dimension territoriale de la domination se révèle tout aussi fondamentale dans la réflexion sur la modernité politique européenne. C'est au regard d'une population établie sur un territoire national exclusif de toute autorité politique concurrente que s'exerce la souveraineté de l'État. Dès lors, si l'histoire de l'État peut être envisagée, à la suite de Norbert Elias (7) ou de Charles Tilly (8), comme un lent processus de domestication de la violence interpersonnelle et de régulation des formes résiduelles de la coercition physique, elle est aussi l'histoire d'un contrôle croissant, par l'autorité publique, des individus se déplaçant dans un espace donné (9). La capacité d'un État à connaître ses *sujets* puis ses *citoyens* explique autant qu'elle rend possible l'émergence d'un pouvoir bureaucratique et centralisé ayant vocation à quantifier et, par là, à rendre *lisible*, et, donc, gouvernable une population (10). Nous ne reviendrons pas ici sur l'intrication forte entre le développement de la statistique (11), de la démographie (12) ou encore de la cartographie (13), d'une part, et, d'autre part, la mise sur pied d'une administration fiscale bureaucratisée permettant d'assurer le financement des guerres menées par les souverains européens contre leurs voisins, mais aussi la mise en place d'un quadrillage social et d'un appareil policier permettant le contrôle des désordres intérieurs. Ces analyses ont été brillamment développées par ailleurs et nous renvoyons le lecteur aux travaux de Norbert Elias et Charles Tilly déjà cités, ou encore à ceux de Michel Foucault (14).

Dans l'intérêt de notre propos, nous nous bornons à souligner ici que les documents d'identité et de voyage, de même que l'établissement

(7) N. ELIAS, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1990 et N. ELIAS, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1997.

(8) C. TILLY, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

(9) M.B. SALTER, *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, p. 11.

(10) J. SCOTT, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London, Yale University Press, 1998.

(11) A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

(12) R. LENOIR, « L'invention de la démographie et la formation de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 108/1, 1995, pp. 36-61.

(13) J. BRANCH, *The Cartographic State. Maps, Territory, and the Origins of Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

(14) M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Éditions du Seuil, 2004.

de contrôles aux frontières, sont des manifestations concrètes de ce processus centralisateur décrit par la sociologie historique de l'État. Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre de ce que l'historien français Gérard Noiriel a appelé la « révolution identificatoire », à savoir ce projet politique initié dès le XVII^e siècle par des États soucieux d'identifier et de distinguer comme « national » ou « étranger » chaque individu présent sur leur territoire (15). Dans une perspective similaire, John Torpey paraphrase, quant à lui, Karl Marx et Max Weber en évoquant la prétention des États modernes, et, plus largement, du système étatique international né des traités de Westphalie auquel ils appartiennent, à « exproprier » les individus et les entités privées des « moyens légitimes de circulation » (16). Ce processus multiséculaire aurait privé les individus de la liberté de se déplacer entre les espaces nationaux et les aurait rendus dépendants de l'État pour obtenir l'autorisation de circuler. Les individus seraient également devenus dépendants de l'État pour acquérir une identité dont ils ne pourraient se défaire et qui conditionnerait leur possibilité d'accéder à différents espaces (17).

Aussi éclairant soit-il, le récit de la monopolisation des moyens légitimes de circulation pourrait donner le sentiment que le contrôle des mobilités est uniquement un phénomène moderne, voire contemporain, là où la libre circulation aurait toujours été de mise avant l'établissement d'un système international de documents de voyage. Or rien n'est moins vrai. Si le monde d'avant 1914 est effectivement un monde sans passeport ni visa, de tels documents ont bel et bien existé, par période et sous différentes formes, (sauf-conduit ou *guidaticum*) au cours des siècles précédents (18). Sous l'Ancien Régime, la question de la mobilité se pose toutefois en des termes très différents. Pour Lewis :

The unattached individual during the Middle Ages was one condemned either to excommunication or to exile: close to death. To exist one had to belong to an association – a household, manor, monastery or guild. There was no security except through group protection and no freedom that did not recognize the constant obligation of a corporate life. One

(15) G. NOIRIEL, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2001 et G. NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Hachette, 1998, pp. 155-180.

(16) J. TORPEY, « Aller et venir : le monopole étatique des “moyens légitimes de circulation” », *Cultures & Conflits*, n^{os} 31-32, 1998, pp. 63-100.

(17) J. TORPEY, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

(18) M.B. SALTER, *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, op. cit. et S. MAU, H. BRABANDT, L. LAUBE et C. ROOS, *Liberal States and the Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 11-24.

lived and died in the identifiable style of one's class and one's corporation (19).

Au Moyen Âge, si la liberté de circulation est reconnue par certains textes, comme la Grande Charte de 1215, elle est le plus souvent associée à une forme de mise à l'écart du monde social. Lorsqu'ils ne sont pas des seigneurs, des ecclésiastiques ou des pèlerins, les mobiles sont des marginaux ou des parias. Aux figures particulières du ménestrel et, surtout, du vagabond étudié par Michel Foucault (20), le système économique et social féodal oppose celles du sujet et du serf, attachés à la personne et aux terres d'un seigneur par des dettes impayables, ou tout simplement par la cruauté de l'esclavage (21).

Mobilité géographique et statut social ont donc, de tout temps, été solidement connectés. À cet égard, si le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle que célèbrent Zweig et Polanyi, c'est-à-dire cette période allant de la défaite de Napoléon à l'émergence des régimes fascistes européens, représentent une période de dérégulation des mobilités, cette dérégulation concerne pour l'essentiel des classes sociales particulières. La distinction entre mobiles et immobiles ne recoupe alors pas des distinctions nationales, mais bien sociales : la libération des mobilités ne s'applique qu'à une élite européenne. D'un côté, elle concerne une aristocratie cosmopolite dont l'identité se définit à travers des référents culturels partagés, comme la pratique du « Grand Tour », sorte de voyage de formation inspiré de l'Europe des Lumières (22). De l'autre, elle concerne une classe bourgeoise dont la mobilité se trouve légitimée par le développement du capitalisme moderne (23). L'essor du tourisme de masse, incarné par la création, en 1872, de la première agence de voyage, *Thomas Cook & Son*, ne modifiera pas dans un premier temps ce lien entre mobilité et classe sociale. La massification du tourisme reste toute relative : seuls les membres de l'*upper middle class* circulent.

(19) L. MUMFORD, *The City in History*, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, p. 269.

(20) Voy., à ce propos, les travaux de Michel Foucault consacrés à la figure du vagabond sous l'Ancien régime : M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1993 [1975].

(21) R. JONES, *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*, London & New York, Verso, 2016, pp. 73-77 et T. CRESSWELL, *On the Move: Mobility in the Western Modern World*, London, Routledge, 2006, pp. 10-12.

(22) Au XIX^e siècle, le Grand Tour décrit une pratique consistant, pour la jeunesse européenne, en particulier britannique, à parcourir l'Europe en passant par une série d'étapes plus ou moins définies. Voy. B. COUSIN et S. CHAUVIN, « Globalizing forms of elite sociability: varieties of cosmopolitanism in Paris social clubs », *Ethnic and Racial Studies*, 37/12, 2014, pp. 2209-2225.

(23) Voy. not. S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton et Oxford, Princeton University Press, 2006.

2.2. – Construire l'Europe, promouvoir les mobilités

Le processus d'identification ou « d'encartement » (24) des individus est porteur de deux logiques opposées mais intimement enchâssées : une logique intégrative par laquelle se construit une communauté politique se définissant comme un « nous », d'une part, et, d'autre part, une logique d'exclusion par laquelle ce « nous » se démarque d'un « autre » composé de l'ensemble des personnes rejetées *de jure* en dehors de la communauté nationale. Autrement dit, les frontières ne sont pas que des lignes sur des cartes et des lieux de contrôles ; elles sont aussi porteuses d'un récit sur la citoyenneté et sur la communauté politique. Les frontières produisent la communauté politique, tout autant que la communauté politique produit ses frontières (25). C'est à cette partition entre le *national* et l'*étranger*, fondatrice des États-nations, que se heurtent le projet européen d'un espace intégré sans contrôle aux frontières intérieures et, plus largement, le phénomène de la globalisation.

Antoine Bailleux et Denis Duez ont déjà montré dans ce même volume comment, dans le contexte de la crise de l'intégration européenne de la fin des années 1960, l'objectif de la libre circulation des personnes acquiert une fonction politique, et non plus seulement économique. La mobilité des Européens s'inscrit alors dans la perspective plus large de la création d'une « Europe des citoyens » et vise à créer ou à renforcer un sentiment d'appartenance à la communauté européenne. À ce titre, ce projet politique s'apparente à une étape potentiellement cruciale du processus d'intégration, une étape de nature à remettre en cause les frontières nationales des États membres. Car, si les traités et le droit européens ne suppriment pas les frontières dites « intérieures », celles qui séparent les États membres de l'Union, mais se contentent de (dé)réguler à frais nouveaux les modalités de leur contrôle, l'évolution est, du point de vue des États membres, spectaculaire. Qu'il s'agisse de la capacité des États à contrôler qui entre et qui sort de leur territoire dans le cadre des accords de Schengen, ou de leur capacité à réguler les migrations intra-européennes, l'Europe bouscule le monopole étatique de moyens légitimes de circulation évoqué par Torpey. De manière intéressante, il convient toutefois de souligner que ce bouleversement reproduit pour partie à l'échelle supranationale le processus de territorialisation de l'autorité politique et, dans une moindre mesure, le

(24) V. DENIS, « L'encartement, de l'Ancien régime à l'Empire », in X. CRETTEZ et P. PIAZZA (éd.), *Du papier à la biométrie. Identifier les individus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 39-50.

(25) Voy. F. DELMOTTE et D. DUEZ (éd.), *Les frontières et la communauté politique*, op. cit.

processus de construction des identités nationales (26). Cette reproduction se distingue toutefois du processus de formation des entités étatiques sur au moins deux points.

Premièrement, à la différence des États qui avaient eu à construire leur unité géographique et politique contre un système féodal d'une nature foncièrement différente car marqué par des souverainetés imbriquées – Sassen parle, dans le contexte de la territorialisation progressive de l'autorité politique moderne, d'un « *three-cornered conflict* » (27) opposant l'Empire, la papauté et les diverses formes de l'autorité locale (seigneurs, cités, clergé, etc.) –, l'intégration européenne semble concurrencer, à un niveau supérieur, un mode d'organisation du pouvoir politique globalement similaire à celui de ses États membres. En d'autres termes, au-delà de l'antienne du « dépassement » de l'État qui apparaît souvent en sous-texte des récits sur la construction européenne, il semble bien plutôt que les Européens ont choisi de répondre à la double critique des déficits de légitimité et de démocratie de l'intégration européenne en rejouant, au moins en partie, le modèle de l'État au niveau européen. À cet égard, l'intégration post-nationale, au sens de Jürgen Habermas (28) ou de Jean-Marc Ferry (29), apparaît certes post-nationale, mais fondamentalement pas « postétatique ».

Deuxièmement, le rôle politique et symbolique de la libre circulation diffère selon que l'on parle de la formation des États-nations ou du projet d'intégration européenne. Nous l'avons vu, la formation des États s'est accompagnée d'un renforcement de la capacité des autorités politiques à contrôler et à réguler les déplacements individuels, tant au sein du territoire national qu'à l'occasion des déplacements internationaux. Le projet politique européen semble *a priori* se construire autour de la logique inverse de promotion de la libre circulation des Européens. D'abord économiquement fonctionnelle, car répondant à un impératif d'efficacité d'un marché intérieur où seraient réalisées les quatre libertés – libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs –, la libre circulation devient dans un second temps politiquement fonctionnelle : elle vise à donner corps à l'idée de citoyenneté européenne. Sur le plan juridique, la capacité à se mouvoir librement au

(26) Nous renvoyons, p. ex., ici aux travaux de François Foret consacrés à la place des symboles proto-étatiques – hymne, drapeau, protocole, etc. – dans le champ politique européen. F. FORET, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

(27) S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights*, op. cit., p. 42.

(28) J. HABERMAS, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

(29) J.-M. FERRY, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

sein de l'espace européen apparaît en effet comme le principal droit du citoyen européen ; et la capacité de ce dernier de mobiliser à son profit le droit de l'Union dépendra souvent de l'exercice qu'il fait (ou pas) de son droit à la libre circulation. Sur le plan politique, la libre circulation nourrit l'imaginaire de la citoyenneté européenne. Elle construit une sorte de prototype de l'*homo europeanus*, nécessairement mobile et cosmopolite (30). La production discursive des institutions européennes est, à cet égard, révélatrice : seul le citoyen « libre circulant » ou « *free mover* » (31), pour reprendre l'expression de Favell, semble y mériter le titre de pionnier de l'identité européenne (32).

Naturellement, l'opposition binaire qui vient d'être établie entre, d'un côté, des États membres qui viseraient à contrôler les flux de personnes et, de l'autre, l'Union européenne qui promouvrait les mobilités ne peut être poussée trop loin. La formation des États a permis de faciliter la circulation interne dans le contexte de l'essor d'une économie marchande capitaliste, tandis qu'à l'inverse, nous le verrons plus loin, l'Union européenne se construit aussi à travers une forme de régulation accrue des mobilités non pas *dans*, mais *vers* l'espace européen. Le caractère quelque peu réducteur de notre propos vise simplement à forcer le trait de ce qui nous semble être une différence importante dans les registres de justification de la (dé)régulation des mobilités : l'État se construit sur le paradigme de la sédentarisation des citoyens, là où l'Europe favorise au contraire celui de la mobilité. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui caractérise les deux processus sociohistoriques c'est la mise en place de *régimes de mobilité différenciés*. Qu'il s'agisse de la formation de l'État ou de la construction de l'Europe, la mobilité et l'immobilité se révèlent être les deux faces d'une même médaille : promouvoir la mobilité des uns – les nobles et les marchands de l'Ancien Régime, les citoyens européens et plus largement ceux des pays dits du Nord à l'époque contemporaine – suppose nécessairement l'immobilité des autres – les vagabonds autrefois, les réfugiés et les migrants économiques aujourd'hui.

(30) Voy. D. DUEZ, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté », *Belgeo* [online], n° 2, 2015, disponible sur <http://belgeo.revues.org/16701>.

(31) A. FAVELL, « Immigration, migration and free movement in the making of Europe », in J. CHECKEL et P. KATZENSTEIN (éd.), *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 167-189.

(32) E. RECCHI et A. FAVELL (éd.), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

3. – DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS À LA CRISE DE L'ESPACE SCHENGEN

La libre circulation des personnes et la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'Europe intégrée sont des réalisations exceptionnelles, et pour ainsi dire uniques, mais elles s'inscrivent dans un contexte qui n'est pas spécifiquement européen, à savoir celui de la globalisation dont elles incarnent l'une des conséquences les plus visibles. Pour d'aucuns, la combinaison de ces deux processus de globalisation et d'intégration de l'espace européen semblait reléguer la frontière au rang d'institution en déclin au mieux, et, au pire, à celui d'archaïsme politique. Il y a vingt ans à peine, l'idée même de frontière se voyait en effet concurrencée par les thèses de « la fin des territoires » (33), de l'essor des « flux transnationaux » (34) ou encore du « monde sans frontières » (35) (*borderless world*). À l'heure de la crise des réfugiés et de l'apparition sur le sol européen de barrières anti-immigrants, ces thèses de la déterritorialisation du monde et de l'effacement des frontières ont de quoi surprendre. Loin de s'effacer, les concepts de frontière et de territoire semblent au contraire avoir regagné une importance nouvelle ces dernières années. Ce faisant, c'est rien moins que le modèle d'intégration européen centré sur l'idée de libre circulation des Européens qui se trouve remis en cause (3.1). Le phénomène du retour de la frontière nous semble toutefois relever moins d'un retour effectif de l'institution juridique de la frontière, qui n'a, en réalité, jamais disparu, que d'une forme de réaffirmation – tant sur les plans national qu'europpéen – de sa signification politique et symbolique dans un contexte de crise (3.2).

3.1. – Des barrières anti-immigrants au cœur de l'Europe

La problématique de la « crise des réfugiés » s'impose dans les médias généralistes le 19 avril 2015 à la suite du naufrage, à 110 kilomètres des côtes libyennes, d'une embarcation transportant quelque neuf cents migrants. En ce jour de printemps, ce sont environ huit cents

(33) B. BADIE, *La fin des territoires. Essais sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

(34) T. RISSE-KAPPEN, *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995 et B. BADIE et M.-C. SMOUTS, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politique & Dalloz, 1995.

(35) K. OHMAE, *The Borderless. World, Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Revised edition, New York, Harper Collins, 1999.

personnes qui trouveront la mort, ce qui fait de ce naufrage le plus meurtrier en Méditerranée depuis le début du XXI^e siècle. Quelques mois plus tard, en septembre 2015, la photo du corps sans vie du petit Aylan Kurdi (36), allongé sur une plage de Bodrum en Turquie, le visage à moitié enfoui dans le sable, fera le tour du monde et constituera un second électrochoc pour l'opinion publique. La photo, prise par la journaliste turque Nilüfer Demir, est glaçante. Elle concentre en un cliché toute la complexité des enjeux : Syrien d'origine kurde âgé de 3 ans à peine, Aylan est mort noyé alors qu'il tentait de fuir la guerre civile syrienne avec sa famille. Devenue un symbole de la crise des réfugiés, l'image a provoqué une émotion internationale intense. Elle contribuera, bien plus que le naufrage du mois d'avril, à incarner la crise des réfugiés aux yeux du grand public. Une recherche collective menée par une équipe de l'Université de Sheffield montre d'ailleurs que cette photo a déclenché une vague d'intérêt pour la crise des réfugiés auprès des internautes (37). Surtout, les recherches par mots-clés lancées sur les moteurs de recherche et réseaux sociaux à la suite de la parution de la photo témoignent d'une évolution significative dans le cadrage de la problématique : le terme de « migrants » est remplacé en quelques jours par celui de « réfugiés » dans les recherches des internautes (38).

Quelle que soit la force de leur impact médiatique, ces deux événements ne constituaient en aucune façon, en 2015, des phénomènes isolés ou imprévisibles. Depuis des années déjà, nombre d'organisations non gouvernementales, telles qu'Amnesty International, Statewatch ou la Croix-Rouge, mais aussi nombre d'organisations internationales, comme le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) ou l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dénonçaient le drame se jouant en Méditerranée. Appuyées en cela par des milieux académiques dans lesquels l'étude des morts aux frontières est progressivement devenue un sous-champ d'analyse à part entière (39), ces organisations n'ont eu de cesse d'attirer l'attention de

(36) Le nom de l'enfant, initialement mal orthographié, a depuis été rectifié. Il s'agit en fait d'Alan Kurdi, et non d'Aylan Kurdi. Compte tenu du symbole désormais associé au nom « Aylan », nous choisissons, comme d'autres chercheurs, de nous en tenir au nom de Aylan.

(37) F. VIS et O. GORIUNOVA (éd.), *The Iconic Image on Social Media: A Rapid Research Response to the Death of Aylan Kurdi*, 2015 (<http://visualsocialmedialab.org/projects/the-iconic-image-on-social-media>).

(38) F. D'ORAZIO, « Journey of an image: from a beach in Bodrum to twenty million on screens across the world », in F. VIS et O. GORIUNOVA (éd.), *The Iconic Image on Social Media*, op. cit., pp. 10-26.

(39) Voy., p. ex., L. WEBER et S. PICKERING (éd.), *Globalization and Borders: Death at the Global Frontier*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; V. SQUIRE, « Governing migration through death in Europe and the US: identification, burial, and the crisis of modern humanism »,

la classe politique et de l'opinion publique sur la crise humanitaire, le plus souvent sans succès si l'on excepte les pics d'attention qui viennent d'être mentionnés. Le chercheur désireux de comprendre pourquoi la problématique des réfugiés s'impose depuis deux ans dans les débats européens devra donc trouver la réponse à sa question ailleurs que dans la dégradation de la situation humanitaire des candidats réfugiés. Car, si la Méditerranée se fait particulièrement dangereuse pour les migrants à partir de 2015, l'augmentation du nombre de morts, aussi impressionnante soit-elle, ne modifie pas radicalement les ordres de grandeur : entre 2000 et 2014, alors que l'on parle encore assez peu de la crise migratoire, ce sont près de trente mille migrants qui meurent en tentant de rejoindre l'Europe. Entre 2010 et 2014, les équipes du projet *The Migrants Files* (40) identifient pas moins de vingt naufrages ayant entraîné la mort de plus de cent personnes en Méditerranée. Sept d'entre eux ont provoqué plus de trois cents morts.

Compte tenu de ces chiffres, il semble raisonnable d'affirmer que l'attention politico-médiatique récente résulte finalement moins d'une accentuation de la crise humanitaire elle-même que de l'évolution du regard posé par les Européens sur le phénomène des réfugiés et des migrants et, plus largement, sur la situation aux frontières de l'Union. De ce point de vue, les images des cortèges des réfugiés empruntant la route des Balkans au cours de l'été 2015 ont sans doute, bien plus que les milliers de morts en Méditerranée, contribué à la construction politique de la « crise ». Rappelons toutefois que si en 2016, 1 204 300 primo-demandeurs d'asile ont introduit une demande de protection internationale dans les États membres de l'Union européenne, chiffre légèrement en baisse par rapport à 2015, mais représentant plus du double de celui de 2014 (562 700) (41), le monde compte aujourd'hui plus de 67 millions de réfugiés, personnes déplacées et apatrides (42). Les deux tiers des personnes déplacées le sont dans leur propre pays, tandis que la majorité des réfugiés, au sens de la Convention de Genève, ne se trouvent pas en Europe, mais dans les pays du Sud ou aux marches de

European Journal of International Relations, vol. 23, n° 3, 2016, pp. 513-532 ; ou encore le projet de recherche « Human costs of border control » piloté par la Vrije Universiteit Amsterdam (<http://www.borderdeaths.org>).

(40) Le projet *The Migrants Files*, mené par des journalistes originaires de quinze pays entre 2013 et 2016, visait à sensibiliser le public et le monde politique à la situation des migrants en établissant un décompte aussi précis que possible des morts consécutives à un projet migratoire. Voy. <http://www.themigrantsfiles.com>.

(41) Eurostat, « Demandes d'asile dans les États membres de l'Union européenne. 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 », *newsrelease* n° 46/2017, 16 mars 2017.

(42) UNCHR, *Global Reports 2016*, 2017.

l'Union. De fait, la liste des dix pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés ne compte qu'un seul État membre de l'Union, l'Allemagne, alors que dans le même temps la Turquie et le Liban accueillent respectivement 2,86 millions et 1 million des 5 millions de réfugiés syriens (43). Si crise il y a, cette dernière s'apparente donc, en Europe, bien plus à une crise de l'accueil qu'à une crise des réfugiés.

Le décalage entre la situation des États membres qui, à l'exception notable de la Grèce, de l'Italie et de l'Allemagne, ont été confrontés à l'arrivée d'un nombre de réfugiés certes important, mais néanmoins parfaitement gérable pour des États développés, et la panique aux frontières qui saisit ces mêmes États au cours de l'été 2015 interpelle. C'est en effet une véritable « obsession de la frontière » (44), pour reprendre l'expression du géographe Michel Foucher, que l'on observe. Obsession qui se double d'un processus de diffusion, pour ne pas dire de contagion, d'un modèle de (non-)gestion des flux de personnes : la barrière anti-immigrants.

En juin 2015, le gouvernement hongrois décidait d'ériger une barrière de 4 mètres de haut tout au long des 175 kilomètres de frontière séparant la Hongrie de la Serbie, puis le long de ses frontières avec la Croatie et la Roumanie. L'objectif est alors de bloquer les arrivées de migrants, essentiellement afghans, syriens et irakiens, sur le territoire hongrois. Cette décision, qui peut être vue comme le déclencheur d'un processus d'engrenage, conduira quelques semaines plus tard à la crise de l'espace Schengen. Dans le sillage de la Hongrie, plusieurs États Schengen ont en effet lancé des projets similaires, alors même que la barrière hongroise – une clôture métallique et de fils barbelés – ne parvient pas à empêcher complètement les franchissements irréguliers. L'Estonie et la Lettonie décident, en août, de dresser une barrière le long de leur frontière avec la Russie. Le dispositif mis en place combine, selon les zones concernées, une barrière physique et des dispositifs de surveillance tels que des caméras, des radars, des systèmes électroniques de détection, ou encore des drones d'observation (45). Le projet est par la suite étendu à la frontière biélorusse. En novembre, la Slovénie décide à son tour d'installer une barrière sur une portion de sa frontière avec la Croatie. Si l'objectif affiché par le gouvernement slovène n'est pas de bloquer l'accès des migrants au territoire national, mais plutôt de les « canaliser » vers des points d'entrée précis où ils pourront être identifiés et

(43) *Ibid.*

(44) M. FOUCHER, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.

(45) A. RETTMAN, « Security fears prompt fences on EU-Russia border », *EUobserver*, 28 août 2015, <https://euobserver.com/justice/130037> (consulté le 1^{er} septembre 2015).

pris en charge, le choix de l'instrument – la barrière frontalière – reste le même (46).

Ces quelques exemples n'épuisent pas tous les cas de renforcement ou, pour reprendre les termes d'Évelyne Ritaine (47) ou d'Élisabeth Vallet et Charles-Philippe David (48), de « blindage » de leurs frontières par des États européens. Ils ont par ailleurs pour point commun de concerner des frontières extérieures de l'espace Schengen. La frontière entre la Slovénie et la Hongrie, d'une part, la Croatie, d'autre part, sépare certes des États membres de l'Union, mais elle n'en reste pas moins une frontière extérieure du point de vue de l'espace Schengen. La Croatie fait partie de l'Union, mais elle n'est que candidate à l'adhésion à l'espace Schengen, au même titre que la Bulgarie, la Roumanie et Chypre. À cet égard, les projets de barrières frontalières qui ont été évoqués ne se distinguent pas véritablement d'autres projets similaires, parfois beaucoup plus anciens. Pensons notamment aux clôtures ceinturant les enclaves espagnoles de Ceuta (2001) et Melilla (1998) sur la rive sud de la Méditerranée ou, plus récemment, l'érection d'une barrière frontalière entre la Grèce et la Turquie dans la région d'Oriestada (2011).

L'annonce faite par l'Allemagne en septembre 2015 de rétablir temporairement des contrôles à ses frontières avec l'Autriche, la République tchèque et, dans une moindre mesure, la France, et ce, après l'arrivée de plusieurs centaines de milliers de candidats réfugiés sur son territoire au cours de l'été est d'un autre ordre. S'il n'est pas question d'ériger une barrière, il s'agit bien de déroger aux principes directeurs des accords de Schengen. Une nouvelle étape est franchie en octobre lorsque l'Autriche s'engage à son tour dans un projet de barrière frontalière le long d'une portion de frontière avec la Slovénie. Pour la première fois, un obstacle s'immisce entre deux États Schengen. Enfin, à la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015 et dans la perspective de la COP21 de Paris, la France rétablit elle aussi des contrôles à ses frontières, tandis que la Suède instaure, en janvier 2016, des contrôles lors du franchissement du pont qui la relie au Danemark. En retour, le Danemark fera de même à sa frontière avec l'Allemagne.

(46) E. MAURICE, « Slovenia erects fence to “channel” migrants », *EUobserver*, 11 novembre 2015, <https://euobserver.com/migration/131072> (consulté le 21 janvier 2016).

(47) E. RITAINE, « La barrière et le *checkpoint* : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures & Conflits*, n° 73, 2009, pp. 15-33.

(48) E. VALLET et C.-P. DAVID, « Le retour des murs en relations internationales », *Études internationales*, vol. 43, n° 1, mars 2012, pp. 5-25.

3.2. – *L'espace Schengen : entre crise et nouveau*

Les décisions successives qui viennent d'être évoquées ne constituent pas en elles-mêmes une remise en cause des accords de Schengen. Il ne s'agit ni de « fermetures des frontières » – le passage est toujours possible pour les personnes autorisées à se mouvoir dans l'espace Schengen – ni même d'une « suspension des accords de Schengen » comme cela a parfois été écrit. Pas plus d'ailleurs qu'il ne s'agit d'une remise en cause du principe de libre circulation des personnes entendu ici comme droit des citoyens européens à s'établir dans un autre État membre que le leur. Ce droit s'accommode en effet – du moins théoriquement – d'un rétablissement des contrôles aux frontières. Il s'agit bien plutôt d'une *suspension* du libre franchissement des frontières effectuée *dans le cadre* des accords de Schengen. Juridiquement, les mesures d'exception prises par les États membres sont permises par le chapitre II du Règlement (CE) établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, mieux connu sous le nom de « code frontières Schengen ». L'article 26 de ce code relatif à la procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures prévoit même la possibilité de rétablir des contrôles aux frontières intérieures pour une durée de six mois renouvelable trois fois, soit pour une durée totale de deux ans. C'est ce mécanisme qui sera enclenché par le Conseil de l'Union européenne en février 2016, à l'encontre de la Grèce, et qui fera peser sur cet État la menace d'une exclusion *de facto* de la zone Schengen (49).

Juridiquement défendable, la volonté de certains États membres de rétablir des contrôles à leurs frontières n'en reste pas moins l'une des conséquences les plus marquantes de la crise des réfugiés. Cette volonté a mis sous pression l'espace Schengen et, partant, l'une des principales réalisations européennes. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2015, significativement intitulé « Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité », le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, ne cachait d'ailleurs pas que la gestion de la crise par les États membres mettait l'Union en porte-à-faux avec ses valeurs fondamentales et reconnaissait à demi-mot que le rétablissement de

(49) Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, 5876/1/16 REV 1, 12 February 2016.

contrôles aux frontières intérieures menaçait la pérennité de l'espace Schengen et, partant, celle du projet européen lui-même (50). Déclinant le mot d'ordre général de son discours – « Il n'y a pas assez d'Europe dans cette Union. Et il n'y a pas assez d'union dans cette Union » –, Juncker appelait alors les États membres à agir ensemble.

Cet appel à un sursaut des Européens sera entendu, mais pour partie seulement. Il prendra tout d'abord la forme d'un programme de relocalisation et de réinstallation de cent soixante mille réfugiés afghans, syriens et irakiens arrivés en Italie et en Grèce, mais aussi en Turquie, en Jordanie et au Liban (51). Il prendra ensuite la forme d'un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes dont la création est approuvée le 14 septembre 2016 (52). À cet égard, le contraste entre l'échec des mécanismes de relocalisation et de réinstallation, d'un côté, et, de l'autre, la célérité avec laquelle le projet de corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes trouve à se concrétiser est frappant. Compte tenu de la résistance de certains États membres, notamment les pays du groupe de Visegrad, seuls quelques milliers de réfugiés sont en effet relocalisés ou réinstallés dans l'Union dans les mois qui suivent (53), ce qui n'empêchera pas la Commission de proposer la pérennisation du dispositif en question (54). Dans le même temps, le projet de corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes est apparu beaucoup moins polémique alors même qu'il touche, lui aussi, à la fonction étatique de contrôle des accès au territoire national. Il s'agit rien moins que de transformer l'agence Frontex en une Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes et d'y associer les

(50) J.-Cl. JUNCKER, « L'état de l'Union en 2015 : le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité », Strasbourg, le 9 septembre 2015, SPEECH/15/5614.

(51) Conseil de l'Union européenne, Résolution des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 11131/15, ASIM 63, Bruxelles, 22 juillet 2015, et Décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, 12098/15, ASIM 87, Bruxelles, le 22 septembre 2015.

(52) Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JO, L 251 du 16 septembre 2016.

(53) Commission européenne, Treizième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM(2017) 330 final Strasbourg, 13 juin 2017.

(54) Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM(2015)/0450 final, Bruxelles, le 9 septembre 2015.

autorités nationales des États membres chargées de la gestion des frontières pour constituer un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes. Loin d'être anodine, cette réforme soulève au moins deux enjeux majeurs en termes de souveraineté.

Premièrement, l'Agence créée sera dotée d'une réserve de réaction rapide permanente composée de 1 500 agents et sera habilitée à déployer ses propres équipements techniques – équipements qu'elle pourra de surcroît acquérir en propre. Elle pourrait, ce faisant, constituer l'embryon d'un corps intégré de gardes-frontières et de garde-côtes européens susceptible de concurrencer, à terme, ses équivalents nationaux. Deuxièmement, l'article 13 du nouveau règlement offre la possibilité pour Frontex d'intervenir directement aux frontières d'un État membre sans avoir à obtenir préalablement son consentement. Elle disposerait dès lors, sous certaines conditions, d'une sorte de « droit d'intervention ». La procédure d'évaluation de la vulnérabilité des frontières des États membres prévoit en effet que l'Agence contrôle et évalue les moyens opérationnels des États aux frontières extérieures (disponibilité des équipements techniques, des ressources, des infrastructures et du personnel) et adresse, le cas échéant, des recommandations exposant les mesures à prendre. Dans l'hypothèse où ces recommandations ne seraient pas suivies par un État, le conseil de surveillance de l'Agence pourrait adopter, sur proposition du directeur exécutif, une décision portant sur les mesures à prendre. Cette décision serait contraignante pour l'État en question. Enfin, si l'État ne respectait pas la décision, le Conseil de l'Union pourrait adopter, sur proposition de la Commission, un acte d'exécution exigeant la coopération de l'État membre et de l'Agence et requérant l'intervention du personnel de l'Agence aux frontières extérieures de l'État. Autrement dit, un État pourrait se voir déposséder de sa pleine souveraineté dans le contrôle de ses frontières et subir une intervention européenne qu'il n'a pas souhaitée.

La question de l'acceptabilité politique et, donc, *in fine* de l'effectivité de cette dernière mesure est débattue dans le monde académique. Pour certains, la réforme éclaire la nature de l'agence Frontex, mais s'inscrit en réalité dans la continuité des pratiques antérieures. Les avancées sur le plan opérationnel seraient relatives et virtuelles (55).

(55) S. CARRERA et L. DEN HERTOG, « A European border and coast guard: what's in a name? », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n° 88, mars 2016, pp. 1-22 ; N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes : des données et des hommes », *Rev. dr. h.*, mis en ligne le 21 mars 2017, disponible sur <http://revdh.revues.org/3037> (consulté le 23 mars 2017).

Pour d'autres, la réforme est à l'inverse paradigmatique. Ainsi, pour Steve Peers, le nouveau règlement « *would, in effect, promote Frontex from the job of tea lady to the role of chief executive officer. The new law would not just upgrade the EU agency itself, but create a "European Border and Coast Guard" consisting of national forces and the Agency* » (56). Seules les crises futures permettront de trancher ce débat. Mais, en attendant, quelle que soit la nature ou la portée réelle des dispositions du nouveau règlement, il nous semble que ce qui est en jeu, au moins symboliquement, c'est une fois encore le monopole étatique des moyens légitimes de circulation. Qui de l'Union ou des États membres sera à l'avenir amené à gérer les crises aux frontières extérieures ? L'argumentaire de la Commission européenne sous-tendant la réforme de l'agence Frontex ne laisse que peu de doute à cet égard : il s'agit bien de permettre à l'Union de pallier les éventuelles insuffisances des États.

La confiance des citoyens dans notre capacité collective à gérer nos frontières extérieures communes a été mise à l'épreuve par les événements survenus cette année, et notamment par l'augmentation sans précédent des flux de migrants et de réfugiés. La crise a mis en évidence des faiblesses et des lacunes dans les mécanismes de gestion des frontières, qui se sont révélés insuffisants pour garantir une gestion intégrée et efficace de celles-ci. Certains États membres ne sont pas parvenus à assurer un contrôle efficace aux frontières ni à identifier et à enregistrer les migrants en situation irrégulière. La crise a également montré que les limitations imposées à l'agence Frontex – insuffisance des moyens en personnel et en équipements, impossibilité d'engager et de réaliser des opérations de retour ou de gestion des frontières et absence d'un rôle explicite pour mener des opérations de recherche et de sauvetage – entravaient sa capacité à réagir et [à] remédier efficacement à la situation (57).

Et la Commission de poursuivre : « Il est devenu de plus en plus évident que les différents États membres agissant en ordre dispersé ne peuvent pas convenablement relever les défis que représentent ces mouvements. Nous avons besoin de normes à l'échelle de l'Union et d'un système unifié de responsabilité partagée pour la gestion des frontières extérieures » (58). Amené à défendre le projet à la veille du Conseil

(56) S. PEERS, « The reform of Frontex: saving Schengen at refugees' expense? », *EU Law Analysis*, 16 décembre 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html> (consulté le 24 août 2017).

(57) Commission européenne, *Un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe*, COM(2015) 673 final, Strasbourg, 15 décembre 2015, p. 2.

(58) *Ibid.*

européen des 17 et 18 décembre 2015, Jean-Claude Juncker se montrera plus explicite encore : « *We Europeans no longer have many borders – we have one and we have a shared responsibility to protect it* » (59).

4. – CONCLUSION

Donner un sens aux événements d'actualité est l'un des défis auxquels les sciences sociales, et en particulier la science politique, se voient constamment confrontées. Comment interpréter les réponses politiques, nationales comme européennes, apportées à la crise des réfugiés ? Assiste-t-on au retour du paradigme national-souverainiste, dont la manifestation tangible serait les barrières anti-immigrants ? On pourrait le croire à la lecture de certains essais récents de Régis Debray ou de Thierry Baudet qui n'hésitent plus à faire « l'éloge des frontières » (60), pour l'un, ou à postuler leur caractère « indispensable » (61), pour l'autre. Ou bien, à l'inverse, le raidissement sur les frontières révèle-t-il l'érosion des souverainetés nationales, comme l'écrit Wendy Brown (62) pour qui le retour des murs frontaliers signifierait paradoxalement que le droit et la politique sont aujourd'hui dans l'incapacité de gouverner les flux libérés par la mondialisation ?

Choissant de ne s'inscrire dans aucune de ces deux pistes d'analyse, selon nous trop caricaturales, la présente contribution a pris le parti de replacer les enjeux de la crise des réfugiés de 2015 dans une perspective de temps long. Nous avons ainsi montré que les débats actuels sur les frontières peuvent être situés dans un processus sociohistorique marqué par des jeux de concurrence dans lesquels différentes formes d'autorités politiques entrent en compétition pour la monopolisation des moyens de la circulation légitime. Dans une telle perspective, les discours nationaux et européens se révèlent finalement moins antagonistes qu'il n'y paraît de prime abord. Tout au contraire, il convient de souligner la proximité des registres discursifs et des argumentaires. Il s'agit dans un cas comme dans l'autre de déployer, à travers un discours sur la frontière et son contrôle, un propos politique, plus ou moins explicite, sur le « commun » et sur la délimitation de la communauté

(59) J.-C. JUNCKER, Speech by President Juncker at the EP Plenary – Preparation of the European Council meeting of 17-18 December 2015, SPEECH/15/6346, Strasbourg, le 16 décembre 2015.

(60) R. DEBRAY, *Éloge des frontières*, Paris, Gallimard, 2010.

(61) T. BAUDET, *Indispensables frontières : pourquoi le supranationalisme et le multiculturalisme détruisent la démocratie*, Paris, Éd. du Toucan, 2015.

(62) W. BROWN, *Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2009.

politique. Un tel propos, nous l'avons vu, conduit nécessairement à la mise en place de régimes de mobilité différenciés, favorisant la mobilité des uns au détriment de celle des autres.

De ce point de vue, les discours de certains États membres sur la nécessaire reprise en main des frontières nationales se distinguent bien peu de l'argumentaire développé par la Commission européenne lorsqu'elle justifie la création du corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes. L'enjeu central reste le même : il s'agit d'établir *qui* est en droit de dire qui peut être mobile et qui ne le peut pas ; et *qui* est en droit de veiller au respect de cette distinction. Gageons qu'en ce domaine, comme dans d'autres dans l'histoire européenne, la « crise » contribuera à faire bouger les lignes – au sens propre comme au sens figuré.