

La sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne : enjeux et dispositifs

Denis DUEZ

Chargé de cours en science politique et directeur de l'Institut d'études européennes des Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles.

Introduction

La combinaison des processus de mondialisation et d'intégration européenne semblait avoir sonné le glas de la notion de frontière. Cette dernière, définie comme une structure spatiale élémentaire à fonction de discontinuité géopolitique et de marquage sur les trois registres du réel, du symbolique et de l'imaginaire¹, se voyait, voici quelques années encore, renvoyée aux oubliettes de l'histoire par les discours – politiques et géopolitiques – sur « la fin des territoires² » ou sur l'essor des « flux transnationaux³ ». Même si, pour les tenants de cette vision transnationaliste, il

ne s'agissait en réalité pas d'annoncer la mort de la frontière et de ce qu'elle définit, le territoire, mais plutôt d'acter le déclin de l'ordre politique sur lequel avaient reposé, depuis les traités de Westphalie de 1648, les grands équilibres internationaux, cette perspective conduisait, de fait, à relativiser la fonction politique des délimitations de territoires.

Force est de constater que, quinze ans après leur apparition, les prophéties de la déterritorialisation du monde et de l'effacement progressif des frontières ne sont pas entièrement réalisées. Les analyses transnationalistes conservent certes leur

pertinence en raison de ce qu'elles nous disent de l'essor des flux économiques, financiers, démographiques et culturels dans les sociétés hautement développées, ou encore en raison du regard qu'elles portent sur le rôle des acteurs privés dans les processus d'organisation du monde contemporain. À cet égard, la crise économique et financière qui frappe l'Europe et l'Amérique du Nord depuis 2008 confirme largement certaines de ces analyses. Mais, dans le même temps, les notions de déterritorialisation ou d'aterritorialisation échouent à rendre compte de manière satisfaisante de l'ensemble des grandes tendances géopolitiques à l'œuvre.

Loin de s'effacer, les concepts de frontières et de territoires semblent au contraire avoir gagné ces dernières années une importance nouvelle, en particulier dans le domaine des politiques de sécurité. Ce qui frappe l'observateur des relations internationales, ce n'est pas l'effacement de la notion de frontière mais, à l'inverse, sa réapparition suivant des modalités que l'on pensait appartenir à une autre époque. Évoquant une « obsession des frontières », le géographe Michel Foucher souligne ainsi que, depuis 1991, quelque 26 000 kilomètres de nouvelles frontières internationales ont été institués dans le monde. Dans le même temps, les programmes de construction de murs, de barrières ou de clôtures se multiplient. Si l'ensemble de ces programmes étaient effectivement réalisés, ils s'étireraient sur 18 000 kilomètres⁴.

Dans un tel contexte, il ne faut donc pas s'étonner de la multiplication récente de travaux scientifiques ou militants consacrés à la thématique de la frontière

et de son contrôle⁵. Pas plus, d'ailleurs, qu'il ne faut s'étonner de la publication d'essais qui, comme celui de Régis Debray, font l'« éloge des frontières » ou affirment le principe d'un « droit à la frontière⁶ ».

L'Union européenne n'échappe pas à ce mouvement. Elle a fait du contrôle de ses frontières extérieures une dimension centrale de sa politique de sécurité intérieure. Apparue à l'origine en lien avec les enjeux sécuritaires de la libre circulation des personnes, le thème de la frontière a en effet donné naissance à un ambitieux projet de gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union (Integrated Border Management ou IBM) reposant en grande partie sur le recours aux technologies de surveillance et de communication. Faire la généalogie de ce projet revient à écrire l'histoire des inquiétudes des Européens pour la sécurité de leurs limes qui, telles les frontières de l'Empire romain, semblent parfois séparer – dans les discours politiques – le monde civilisé du monde barbare.

Montée en puissance du thème de la frontière extérieure de l'Union

Délimitée, surveillée, équipée, protégée, la frontière n'a de cesse de réapparaître dans l'actualité européenne, presque toujours en lien avec des préoccupations sécuritaires. Elle est généralement présentée comme le lieu de tous les dangers : ligne de partage entre les entités politiques, elle symbolise aussi l'espace géographique où l'ordre intérieur rencontre les insécurités et les désordres de l'extérieur.

De la libre circulation à la gestion intégrée des frontières extérieures

La libre circulation des personnes et la formation d'un espace européen sans frontières intérieures n'ont pas éclipsé le thème de la frontière dans l'Europe communautaire. À l'inverse, l'apparition de cette problématique dans le champ européen est la conséquence de la levée des contrôles aux frontières intérieures. Lorsqu'un jour de juin 1984, les États du Benelux, la France et l'Allemagne signent dans la petite ville luxembourgeoise de Schengen un accord du même nom, peu se doutent en effet de la portée véritable de l'engagement pris. Se voulant une réponse pragmatique à un mouvement de grève des transporteurs routiers qui avait paralysé la France au cours de l'année précédente, l'accord apparaît pourtant révolutionnaire dans son ambition. Il vise la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des États-parties. Ce faisant, il remet en cause les modalités d'exercice d'une fonction régaliennne par les États.

Si les implications de Schengen ont été mal évaluées à l'époque, il apparaît rapidement que la libre circulation ne peut être envisagée qu'accompagnée d'un renforcement simultané de la sécurité. Pour beaucoup, l'ouverture des frontières implique en effet une augmentation de la criminalité et des trafics. Le principe des mesures compensatoires à la libre circulation découle de cette idée. Il suppose la symétrie entre la levée des contrôles aux frontières intérieures et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Dès lors, si les frontières intérieures ne sont plus au cœur des politiques de sécurité

après Schengen, elles y sont remplacées par une nouvelle typologie de la frontière, celle de la frontière extérieure. À compter de ce moment fondateur, et à chaque étape de la constitution d'une politique de sécurité intérieure européenne, la sécurité aux frontières va gagner en importance, occultant progressivement l'enjeu de la libre circulation dont elle découle pourtant. Cette autonomisation des questions de sécurité et de contrôles aux frontières est sans doute l'un des traits essentiels de l'histoire de l'intégration européenne des deux dernières décennies. Les discours européens sur l'immigration clandestine, sur la lutte contre le terrorisme ou sur le crime organisé transnational – discours qui sont au centre des débats sur les frontières de l'Union européenne depuis Maastricht – de même que les pratiques de sécurisation qui les accompagnent, ont en effet fini par reproduire, à une autre échelle, la symbolique de la territorialité qui avait présidé à la formation de l'État : l'ordre politique légitime est celui qui peut assurer durablement la sécurité des citoyens sur un territoire donné.

Le développement du projet IBM, sous la triple impulsion des attentats new-yorkais de 2001, de la perspective de l'élargissement de l'Union et de l'actualité brûlante du thème de la migration clandestine⁸, constitue l'étape la plus avancée de cette réflexion européenne sur la protection de ses frontières. Le « paquet frontières » présenté par la commission en février 2008 en dresse un premier bilan. Il dessine également les lignes directrices pour les années à venir. Parmi les trois communications comprises dans ce paquet, la première suggère des évolutions pour

l'Agence pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)⁹. Les deux autres proposent divers développements en matière de gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Ils annoncent un usage renforcé des nouvelles technologies de l'information et de la communication, tant en matière de contrôle des personnes que dans le domaine de la surveillance des espaces frontaliers¹⁰.

L'agence Frontex et la coopération opérationnelle aux frontières

Créée en octobre 2004, l'agence Frontex incarne tout à la fois la tentation mimétique d'une Commission européenne désireuse de voir confié à l'Union l'exercice de missions quasi étatiques de police des frontières, et les limites de cette stratégie. Elle trouve son origine dans le Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne¹¹ adopté par le Conseil en juin 2002. Ce plan, qui apparaît à l'époque comme un texte de compromis¹², articule les points de vue divergents de la Commission et du Conseil : la première appelle de ses vœux un « corps européen de garde frontières », considérant qu'une gestion efficace et commune des frontières permettrait de renforcer non seulement la sécurité de l'Union mais aussi le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Europe¹³ ; le second refuse une telle perspective, estimant que le projet de gestion des frontières extérieures ne peut porter atteinte aux prérogatives des États en la matière. Écartant la perspective d'un corps européen de garde frontières, le plan privilégie finalement des mécanismes opérationnels de coopération ne se

substituant pas aux services nationaux. Il entérine en particulier la création d'une Instance commune des praticiens des frontières extérieures. Très rapidement cependant, la Commission stigmatise le manque d'efficacité de cette Instance et propose de lui substituer une structure communautaire permanente chargée d'effectuer les tâches quotidiennes de gestion et d'apporter une réponse rapide en cas d'urgence¹⁴. C'est cette idée qui conduit à la création Frontex¹⁵. Depuis cette date, l'agence a considérablement développé ses activités. Petite structure de 43 personnes fonctionnant sur un budget de 6,2 millions d'euros en 2005, elle compte aujourd'hui près de 300 collaborateurs pour un budget annuel de 92,8 millions¹⁶.

Si l'agence est principalement connue pour les opérations qu'elle coordonne aux frontières terrestres et maritimes, Frontex apparaît d'abord et avant tout comme une structure d'analyse de risque. L'une des principales missions de l'agence est en effet de rassembler et d'analyser les informations récoltées auprès des États membres et des États tiers partenaires, mais aussi dans la presse ou dans les publications scientifiques, afin de dresser l'image la plus précise possible de la situation aux frontières de l'Union. Frontex dispose à cet effet de son propre modèle d'analyse, le Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) grâce auquel elle fournit aux États membres des informations ciblées permettant d'améliorer la sécurité frontalière. Pour partie publique, cette analyse de risque vise tout aussi bien à anticiper les flux migratoires irréguliers, leur localisation et leur ampleur qu'à

identifier les faiblesses des États en matière de contrôle aux frontières¹⁷.

Frontex coordonne par ailleurs des opérations conjointes visant à renforcer la surveillance des frontières de l'Union. Nettement plus médiatisées, ces opérations s'appuient sur le travail préalable de l'Unité d'analyse de risque de l'agence. Ces opérations peuvent être lancées à l'initiative de Frontex ou à la suite d'une requête d'un État membre. Dans ce dernier cas, la demande est évaluée par l'agence avant de faire l'objet d'un appel à participation auprès des autres États membres. Les propositions de contributions sont ensuite comparées aux besoins identifiés, tant en termes de personnel que d'équipement, et un plan d'action intégrant ces différentes dimensions est établi. Dans la pratique, la mise à disposition effective des moyens promis par les États membres s'est toutefois révélée délicate à certaines occasions¹⁸. La récente réforme du mandat de Frontex prévoit par conséquent que l'agence pourra acheter ou louer son propre matériel : navires de haute mer, patrouilleurs ou équipements de surveillance¹⁹. Même si le budget de Frontex exclut à l'heure actuelle la création d'un véritable dispositif communautaire de contrôle des frontières, l'agence opère toutefois un saut qualitatif. Sur le papier, elle s'autonomise des États pour ce qui concerne les équipements opérationnels. Dans une même logique d'autonomisation, le nouveau règlement prévoit par ailleurs la création d'équipes européennes de garde frontières composées d'experts détachés auprès de l'agence pour des périodes ne pouvant dépasser six mois par an²⁰.

Outre ces deux fonctions principales, les missions de Frontex prévoient que l'agence contribue à la formation des gardes frontières nationaux. Elle fournit également l'appui nécessaire pour l'organisation d'opérations conjointes d'éloignement de ressortissants de pays tiers, soutient la recherche et le développement dans le domaine du contrôle des frontières et gère le Répertoire centralisé des équipements techniques disponibles (CRATE). Enfin, l'agence assiste les États confrontés à une situation urgente exigeant une coopération opérationnelle et technique à leurs frontières extérieures. Cette dernière mission repose sur le déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rapid Border Intervention Team). Ce dispositif RABIT a été déployé pour la première fois entre novembre 2010 et mars 2011 à la frontière avec Turquie suite à une demande d'aide du gouvernement grec confronté à l'arrivée quotidienne de quelque 350 migrants dans la zone du fleuve Evros²¹. L'opération, considérée comme un succès, a permis l'envoi de 576 experts du contrôle aux frontières provenant de 26 États membres ou associés²².

Si l'on ne parle pas, comme aux États-Unis, de « prévention par la dissuasion » (“prevention through deterrence”) ²³, la stratégie de l'agence Frontex donne à penser que l'insécurité aux frontières est élevée et qu'elle nécessite la mobilisation de moyens exceptionnels. Par ses actions et ses discours, l'agence véhicule l'idée d'un « front » de la lutte contre l'immigration clandestine et le crime organisé. Les statistiques disponibles montrent pourtant – exception faite de quelques poussées conjoncturelles – un tassement des flux migratoires depuis une

dizaine d'années. Les chercheurs du projet *Clandestino*, financé par le 6^e programme-cadre et portant sur 12 États membres et 3 pays tiers, montre ainsi qu'entre 2002 et 2008, le pourcentage d'étrangers en séjour irrégulier serait passé de 1,4 % à 0,83 % pour l'estimation la plus haute, de 0,8 % à 0,46 %, pour l'estimation la plus basse²⁴. Paradoxalement, Frontex parvient elle-même à des conclusions similaires. Les rapports FRAN pour les deux premiers trimestres 2010 (c'est-à-dire avant les flux migratoires consécutifs aux événements dans le monde arabe) soulignent aussi que les indicateurs de la migration clandestine connaissent une baisse significative²⁵.

En dépit de ces données, le champ lexical utilisé continue pourtant à faire la part belle aux termes issus du monde de la défense. On y parle comme nous l'avons vu d'« opérations conjointes », de « réseau européen de patrouilles » ou de « déploiement » d'équipes d'intervention rapide aux frontières et on y mobilise le terme de « renseignement » (*intelligence*) pour caractériser les missions d'analyse de risque. De même, l'usage récurrent d'une iconographie présentant de manière chiffrée les moyens aériens et navals repris dans le répertoire CRATE fait inévitablement penser à la présentation de forces engagées dans la défense d'un territoire confronté à une menace imminente. Enfin, la mobilisation de représentations spatiales et de codes cartographiques rappelant des plans de batailles accentue encore la connexion symbolique avec l'univers militaire.

La frontière intelligente ou le salut par la technologie

Si l'agence Frontex apparaît comme la face émergée de la politique européenne de gestion des frontières, cette politique accorde une place croissante à des éléments nettement moins visibles s'appuyant sur un usage intensif des technologies de surveillance électronique, des réseaux informatiques et sur l'automatisation des procédures de contrôle des voyageurs. En l'absence de moyens opérationnels propres, l'Union s'est en effet engagée sur la voie d'une frontière électronique s'inspirant du projet américain Secure Border Initiative²⁶. L'objectif est double : il vise simultanément la surveillance des personnes et celle de vastes espaces géographiques, en particulier sur la façade maritime du Sud de l'Europe.

La surveillance des personnes : la sécurité par les fichiers

Pour la Commission européenne et les États membres, le recours aux technologies dites intelligentes (*smart technologies*) pour la détection, l'identification et la surveillance des individus doit permettre de répondre à des préoccupations contradictoires. Il s'agit, d'un côté, de surveiller les flux de voyageurs et les déplacements des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures de l'espace Schengen. Il s'agit, de l'autre, de faire en sorte que cette surveillance n'entrave pas les déplacements mais, à l'inverse, que les entrées et sorties des voyageurs remplissant toutes les conditions d'accès au territoire de l'Union soient accélérées et facilitées²⁷. En d'autres termes, grâce aux

nouvelles technologies, il doit être possible de suivre les itinéraires des voyageurs tout en rendant cette surveillance invisible pour les personnes de bonne foi. Du point de vue strictement financier, le recours aux nouvelles technologies est en outre envisagé comme un moyen de réduire le coût des contrôles aux frontières, notamment en permettant un travail plus ciblé des gardes frontières.

Cette stratégie à haute teneur technologique a été réaffirmée avec force par la Commission européenne dans sa communication d'octobre 2011 consacrée aux « Frontières intelligentes »²⁸. Elle s'inscrit dans la droite ligne du programme de Stockholm²⁹ et, surtout, de la Stratégie européenne de sécurité intérieure (SSI) de mars 2010³⁰. Cette dernière pose en effet les bases d'un modèle européen de sécurité privilégiant une action fondée sur la prévention et l'anticipation, rendues possibles par la collecte et le traitement automatisé de l'information. En matière de gestion des frontières, les instruments envisagés pour mettre en œuvre cette approche préventive diffèrent cependant en fonction des menaces envisagées.

Pour ce qui concerne la criminalité transnationale et le risque terroriste, le projet IBM prévoit la mise en œuvre de mécanismes de traitement automatisé des données recueillies dans le cadre de la collecte des informations préalables sur les passagers (*Advance Passenger Information* ou API) et des dossiers de voyage (*Passenger Name Records* ou PNR). L'Europe reproduit ce faisant, selon une déclinaison qui lui est propre, des mécanismes déjà existants aux États-Unis³¹. Concrètement, les données API

sont les données figurant sur les documents d'identité ou de voyage, tandis que les PNR sont des fichiers plus élaborés créés pour chaque voyage réservé par un passager. Ces informations peuvent inclure le nom du passager, sa date de naissance, son adresse privée et/ou professionnelle, son numéro de téléphone, son adresse e-mail, ses détails de passeport, les détails de sa carte de crédit ou du mode de paiement, les noms et informations personnelles des personnes à contacter en cas d'urgence, ainsi que les détails de toute exigence spéciale. Les PNR peuvent ainsi comprendre les détails de requêtes en matière de repas, de préférence de sièges ou d'assistance médicalisée qui renvoient indirectement aux pratiques religieuses ou à la situation médicale des voyageurs³². Potentiellement, les PNR peuvent montrer où un voyageur s'est rendu, quand, pourquoi, avec qui et avec quel soutien financier³³.

Établie à l'origine à des fins commerciales, cette collecte de données est aujourd'hui exploitée par les autorités de contrôles aux frontières ou les services répressifs des États membres pour identifier les passagers présentant un risque criminel ou terroriste. Cette utilisation suppose toutefois un traitement spécifique d'une information qui, sous sa forme brute, n'a aucune signification³⁴. Deux types de traitement sont possibles³⁵. Une première approche suppose la comparaison de ces données avec des listes préétablies de terroristes et de criminels déjà connus des autorités. Une seconde approche ambitionne quant à elle de détecter des terroristes et des criminels inconnus des services. Pour devenir significatives, les informations collectées doivent ici passer par le filtre

de technologies d'analyse de risque généralement qualifiées d'« extraction des données » ou de *data mining*. Ces technologies consistent en un ensemble de techniques automatisées visant à extraire des renseignements enfouis dans de grandes bases de données³⁶. Elles mettent au jour des noms de suspects inconnus et permettent de détecter des activités illégales ou de prévenir les menaces avant qu'elles n'adviennent.

Pour ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine, le projet européen de gestion intégrée des frontières extérieures prévoit la création de plusieurs dispositifs spécifiques appelés à compléter les systèmes existants que sont le système d'information Schengen (SIS) et le système d'information sur les visas (VIS).

Le premier système proposé est un système d'enregistrement des entrées et des sorties des ressortissants des pays tiers admis pour un séjour de courte durée (*Entry-Exit System* ou EES)³⁷. Déjà mis en œuvre par certains États membres³⁸ ainsi qu'aux États-Unis dans le cadre du programme US-VISIT³⁹, ce système vise l'enregistrement électronique des informations relatives aux dates et aux lieux d'entrée des ressortissants de pays tiers ainsi que la date prévue pour la sortie de l'espace Schengen. Dans l'hypothèse d'un dépassement du séjour autorisé, il permettrait une transmission automatique du signalement de la personne concernée (*overstayer*) aux autorités compétentes. Le système pourrait être lié à une obligation de fournir des identifiants biométriques : empreintes digitales ou image numérique du visage. Simple dans son principe, l'EES

suppose une mise en œuvre complexe. Le bon fonctionnement du système est tout d'abord subordonné à la réussite, toujours hypothétique, du VIS et du SIS II. Le système suppose ensuite une parfaite maîtrise des entrées mais aussi des sorties du territoire de l'Union, ce qui n'est pas le cas actuellement⁴⁰. Sans contrepartie, ces procédures pourraient en outre occasionner un allongement des procédures de vérification des passagers, ce qui contreviendrait à l'un des deux volets du double objectif de sécurité et de fluidité. Enfin, si le système permet le signalement des overstayers, il ne fournit aucune indication quant à leur localisation. Il n'offre donc aucune garantie quant à leur interception.

Le second dispositif proposé entend faciliter le franchissement des frontières pour des voyageurs enregistrés et réputés de bonne foi (*Registered Traveller Programme* ou RTP)⁴¹. L'octroi de ce statut résulterait d'un examen réalisé sur la base de critères de contrôle communs qui incluraient au minimum un historique des déplacements antérieurs, la preuve de moyens de subsistance suffisants et la détention d'un passeport biométrique. Les voyageurs enregistrés bénéficieraient de vérifications simplifiées lors de leurs entrées ultérieures sur le territoire de l'Union. Le RTP serait en particulier combiné avec l'installation de portiques de contrôle automatique aux points d'entrée qui assureraient une lecture automatisée et rapide des données reprises dans les documents de voyage. Cette automatisation suppose cependant une modification préalable du code frontières Schengen dans la mesure où ce dernier impose actuellement un contrôle

individualisé des ressortissants de pays tiers par les gardes frontières⁴².

Le troisième système envisagé est le système électronique d'autorisation de voyage (*Electronic System for Travel Authorization* ou ESTA)⁴³. L'ESTA suppose que les ressortissants de pays tiers demandent, en ligne, une autorisation de voyage fondée sur certains critères. Cette demande comprendrait les données d'identification du voyageur et les détails du passeport et du voyage. Complétant les deux précédents, ce système s'inspire une fois encore d'un dispositif éponyme mis en place par les États-Unis dans le cadre du programme d'exemption de visa (*Visa Waiver Program*). S'il venait à voir le jour, le mécanisme ESTA pourrait se profiler, à terme, comme une alternative à l'obligation de visa à laquelle sont soumis certains ressortissants de pays tiers. Sa valeur ajoutée en termes de lutte contre l'immigration clandestine reste toutefois incertaine. Pour cette raison, il semble avoir été temporairement abandonné par la Commission⁴⁴.

La surveillance des espaces : le projet EUROSUR

Si les systèmes EES, RTP et ESTA visent à surveiller les déplacements des individus, le projet de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR) doit permettre aux États membres d'acquérir une parfaite connaissance de la situation à leurs frontières extérieures et d'accroître la capacité de réaction de leurs services répressifs⁴⁵. En interconnectant les systèmes de surveillance nationaux existants, EUROSUR doit établir un cadre technique

commun permettant de rationaliser la coopération et la communication entre les autorités nationales compétentes. Ici encore, les potentialités des nouvelles technologies apparaissent indispensables à la concrétisation du projet.

Le projet EUROSUR répond à une triple finalité⁴⁶. Il s'agit premièrement de réduire le nombre d'immigrants illégaux en fournissant aux autorités nationales compétentes une information fiable et en temps réel leur permettant de détecter, d'identifier et d'intercepter les personnes tentant de pénétrer irrégulièrement dans l'Union. Deuxièmement, EUROSUR devrait contribuer au renforcement de la sécurité intérieure de l'Union en prévenant la criminalité transfrontalière et en luttant contre les différents trafics. Enfin, troisièmement, les capacités de détection d'EUROSUR sont censées réduire le nombre de migrants qui perdent la vie en mer dans la mesure où elles contribuent à l'amélioration des opérations de recherche et de secours en mer.

Au plan opérationnel, la mise en œuvre d'EUROSUR doit se dérouler en trois phases⁴⁷. Dans une première phase, les systèmes nationaux de surveillance des frontières doivent être mis à niveau et étendus, puis interconnectés au sein d'un réseau de communication commun. La seconde phase vise l'amélioration des outils de surveillance (satellites, véhicules aériens sans pilote, etc.), notamment par l'orientation des programmes de recherche et de développement. Elle doit aussi déboucher sur l'application commune de ces outils de surveillance. Enfin, dans une troisième phase, EUROSUR doit permettre

de recueillir, d'analyser et de diffuser d'une manière structurée l'ensemble des données pertinentes provenant des systèmes nationaux de surveillance et des nouveaux outils de surveillance européens et internationaux afin de créer un environnement commun de partage de l'information entre les autorités nationales compétentes.

Particulièrement ambitieux, le projet EUROSUR s'appuie sur plusieurs études de faisabilité préparées par des groupes d'experts issus, entre autres, des États membres et de Frontex⁴⁸. Un premier rapport, le rapport MEDSEA, remis en juillet 2006, étudiait la faisabilité d'un système de surveillance de l'espace maritime méditerranéen et celle de la mise sur pied d'un réseau de patrouilles côtières impliquant les États des deux rives de la Méditerranée et Frontex. Ce rapport proposait la création d'une structure à deux niveaux qui se retrouve aujourd'hui dans le projet EUROSUR : un premier niveau reprend des Centres de coordination nationale (NCCs) présents dans tous les pays concernés et mis en réseau par l'entremise de Frontex, tandis qu'un second niveau assure l'interconnexion de chaque NCC avec des Entités Opérationnelles au niveau national.

Une seconde étude, l'étude BORTEC, fut soumise à la Commission en janvier 2007. Elle portait également sur la réalisation d'un système de surveillance maritime et bénéficiait de contributions de l'Agence spatiale européenne, de l'Agence européenne pour la sécurité maritime et de l'Agence européenne de Défense et du Centre satellitaire de l'Union européenne.

L'étude fournissait pour l'essentiel une analyse des technologies existantes, de leur application déjà en cours sur le terrain et des zones géographiques couvertes.

Enfin, la Commission a fait appel au secteur privé pour la réalisation d'une troisième étude portant sur les infrastructures de surveillance, la création d'un réseau de communication sécurisé et l'établissement d'une « pre-frontier intelligence picture⁴⁹ ». Financée par le Fonds pour les frontières extérieures, cette étude a été réalisée par la société informatique ESG en partenariat avec EADS, SELEX et Thales. La société IT SECUNET et l'Université de la Bundeswehr allemande y ont également joué un rôle de consultance. Le projet EUROSUR se construit donc sur une collaboration public-privé dans laquelle l'industrie, notamment le secteur de la défense, et la recherche privée et publique participent directement à l'élaboration du projet.

S'appuyant sur ces différentes contributions et tenant compte des progrès réalisés entre 2007 et 2010, la Commission confirmait au début de 2011 son intention de voir le projet EUROSUR devenir opérationnel en 2015⁵⁰. De fait, une proposition de règlement établissant EUROSUR a finalement été présentée par la Commission le 12 décembre 2011⁵¹. On y retrouve l'ensemble des principes et structures évoqués plus haut. Une attention toute particulière y est accordée à l'« image situationnelle » (*situational picture*), c'est-à-dire à l'interface graphique devant présenter en temps réel les données, informations et renseignements collectés par le système et faisant état de la situation aux frontières extérieures. Cette image

situationnelle se décline elle-même en trois images harmonisées dans leur présentation afin d'en assurer l'interopérabilité : des images situationnelles nationales rendant compte de la situation aux frontières extérieures de chaque État membre, une image situationnelle européenne et une image de la zone « pré-frontière ». Tandis que les premières seront gérées par les États, les deux autres seront mises en œuvre et opérées par Frontex.

Conclusion

Le poste de douane et le garde frontière ont été progressivement effacés des paysages des États Schengen. Il est aujourd'hui possible de franchir les frontières intérieures sans même réaliser que cette limite symbolique, distinguant les ères de validité de deux souverainetés distinctes, vient d'être dépassée. Tout au plus, la forme et les couleurs des panneaux indicateurs ou celles de plaques minéralogiques rappellent la transition qui vient de s'opérer. Cette fluidité des déplacements est plébiscitée par les citoyens de l'Union qui y voient l'une des réalisations concrètes les plus positives de l'intégration européenne. Elle a cependant un prix : le renforcement de la surveillance aux frontières extérieures de l'Union et le suivi, parfois intrusif, des mobilités individuelles. La perte de contrôle consécutive à la suppression des vérifications douanières aux frontières intérieures n'est donc qu'apparente et largement compensée par la mise en œuvre

de mécanismes de plus en plus serrés de surveillance des personnes et des espaces.

Ce faisant, une nouvelle différenciation spatiale s'est opérée. Elle distingue un vaste espace sans frontières intérieures où l'on se meut en toute liberté et un monde extérieur de plus en plus souvent perçu comme menaçant. Sur cette différenciation spatiale s'en greffe une autre, sociale et nationale. La figure du voyageur *bona fide* se voit en effet opposer celle de l'étranger, généralement du Sud ou de l'Est, à l'encontre duquel la méfiance et le soupçon doivent prévaloir. Par le jeu de la politique des visas ou des stratégies de contrôle différenciées, on distingue ainsi les mobilités légitimes, politiquement et économiquement, des mobilités illégitimes, réputées dangereuses par nature. Dans cette opération de catégorisation, l'argument de sécurité est structurant. C'est au nom du risque ou de la menace terroriste, criminelle ou migratoire, qu'elle soit réelle ou supposée, que l'on dénie à certains ce que l'on reconnaît à d'autres : le droit de se déplacer.

Notes

1. M. Foucher, *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, p. 38.
2. B. Badie, *La fin des territoires. Essais sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
3. Voir B. Badie, M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politique & Dalloz, 1995 et T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge University Press, 1995.
4. M. Foucher, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007, p. 7.
5. Dans le premier registre, voir le numéro spécial de la revue *Politique étrangère* intitulé « Les murs : séparation et traits d'union », n° 4, 2010. Dans le second registre, voir F. Niel, *Contre les murs*, Paris, Bayard, 2011.
6. R. Debray, *Éloge des frontières*, Paris, Gallimard, 2010, p. 95.
7. Voir M. Anderson, *Frontiers. Territory and State formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press, 1996.
8. L'Espagne fait face au tournant des années 2000 à une pression migratoire sans précédent dans la zone du détroit de Gibraltar, tandis que la France et le Royaume-Uni s'affrontent sur l'épineux dossier du Centre de Sangatte.
9. Commission européenne, « Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, COM, 67 final », 13 février 2008.
10. Commission européenne, « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), COM (2008) 68 final », 13 février 2008, et *id.*, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, COM, 69 final », 13 février 2008.
11. Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, JO C 142, 14 juin 2002.
12. Voir A. Neal, "Securitization and Risk at the EU Border. The Origins of Frontex", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, 2009, pp. 333-356.
13. Commission européenne, Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002, p. 5.
14. Commission européenne, « Le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier, COM, 323 final », 3 juin 2003, p. 8.
15. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO, L 349, 25 novembre 2004.
16. Les détails du budget de Frontex sont disponibles sur le site de l'agence à l'adresse : http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance/
17. Frontex publie par exemple un Frontex Risk Analysis Report trimestriel proposant un état des lieux de la situation aux frontières extérieures.
18. D. Duez, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'université de Bruxelles, 2008, pp. 134-137.
19. Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, art. 7.
20. *Ibid.*, art. 3 ter.
21. Frontex, "Frontex estimates illegal border crossings on the Greek Turkish border have diminished by 44 % by the end of November", *Frontex News Release*, 30 novembre 2010.

22. Pour un bilan de l'opération RABIT 2010, voir "Frontex, RABIT Operation 2010. Evaluation Report", Warsaw, août 2011.
23. E. Ritaine, « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures et Conflits*, n° 1, 2009, p. 24.
24. "Size and Development of Irregular Migration to the EU. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe", *Clandestino Project Research*, octobre 2009, p. 4.
25. *Frontex, FRAN Quarterly*, Issue 1, janvier mars, Warsaw, juillet 2010, p. 3.
26. Voir par exemple E. Le Texier, « Mexique/États-Unis : de la frontière intelligente au mur intérieur », *Politique étrangère*, n° 4, 2010, pp. 759-762.
27. A. Ceyhan, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des 'personnes à risque' », *Réseaux*, n° 159, 2010, pp. 133-134.
28. Commission européenne, « Frontières intelligentes : options et pistes envisageables, COM, 680 final », 25 octobre 2010.
29. « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, Bruxelles, 2 décembre 2009 et Commission européenne, Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM (2010) 171 final », 20 avril 2010.
30. « Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne. Vers un modèle européen de sécurité », mars 2010.
31. Voir Commission européenne, « Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, COM (2011) 32 final », 2 février 2011.
32. C. Bennett, "What happens when you book an airline ticket? The collection and processing of passenger data post-9/11", E. Zureik, M. Salter, *Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity*, Cullompton, Willan Publishing, 2005, p. 117.
33. E. Hasbrouck, "Travel Privacy", *Privacy and Human Rights Yearbook 2004*, Washington DC, Electronic Privacy Information Centre, 2004,
34. P. De Hert, R. Bellanova, « La protection des données d'un point de vue transatlantique : l'UE et les USA sur la voie d'un accord international relatif à la protection des données? », étude réalisée pour la Commission LIBE du Parlement européen, PE 408 320, octobre 2008.
35. Commission européenne, « Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la Directive du Parlement européen et du Conseil relative à une approche commune de l'utilisation des données des dossiers passagers, SEC (2011) 133 final », 2 février 2011, pp. 3-4.
36. A. Cavoukian, "Data Mining : Staking a Claim on Your Privacy, Information and Privacy Commissioner", Ontario, 1998, p. 4.
37. Commission européenne, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 8.
38. Commission européenne, « Frontières intelligentes », *op. cit.*, p. 7.
39. Le système US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) a été mis sur pied par le Department of Homeland Security dans le contexte de l'après-11 septembre 2001. Voir <http://www.dhs.gov/files/programs/usv.shtm>.
40. S. Peers, « Nouveaux systèmes européens proposés de contrôle aux frontières », *Briefing paper*, Parlement européen, Département Thématique C, Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, PE 408 296, juin 2008, pp. 7-8.
41. Commission européenne, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 6.
42. Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), art. 6 par. 2.
43. Commission européenne, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 10.

44. Commission européenne, « Frontières intelligentes », *op. cit.*, p. 8.
45. Commission européenne, « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) », *op. cit.*, pp. 4-5.
46. *Ibid.*, pp. 3-4.
47. Commission européenne, « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) », *op. cit.*, p. 5.
48. Pour un résumé de ces deux études ; Commission européenne, Impact Assessment document accompanying the EUROSUR Communication, SEC (2008) 151, 13 février 2008, annexes VII et VIII.
49. Commission européenne, "Commission Staff Working Paper. Determining the Technical and Operational Framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the Actions to Be Taken for Its Establishment, SEC (2011) 145 final", 28 janvier 2011.
50. *Ibid.*, p. 11.
51. Commission européenne, "Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR), COM (2011) 873 final", 12 décembre 2011.

Résumé

??

Abstract

??