

DES VISAS SCHENGEN À LA CARTE ?

Les inégalités au sein du régime européen des visas de court séjour

[Juliette Dupont](#)

Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales | « [Migrations Société](#) »

2021/4 N° 186 | pages 29 à 42

ISSN 0995-7367

DOI 10.3917/migra.186.0029

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2021-4-page-29.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales.

© Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Des visas Schengen à la carte ?

Les inégalités au sein du régime européen des visas de court séjour

Juliette Dupont*

RÉSUMÉ

Cet article porte sur la politique européenne des visas de court séjour, communément appelés visas Schengen. Obligatoires pour les ressortissants d'une centaine de pays figurant sur une liste dite négative, ces visas donnent accès aux territoires des États membres de l'espace Schengen. Cet article explore l'hypothèse d'un accès à la mobilité modulé en fonction des nationalités soumises à l'obligation de visa de court séjour. Ce travail porte ainsi sur les inégalités entre les pays figurant pourtant sur la même liste négative, commune à tous les États de l'espace Schengen. Pour interroger le visa Schengen comme vecteur d'une mobilité différenciée, cet article procède tout d'abord à une revue de la littérature sur la fabrique de cette politique commune. Elle se caractérise par une résistance des États membres à la communautarisation du contrôle des frontières extérieures, et par une hiérarchisation des nationalités soumises à l'obligation de visa selon leur (in)desirabilité. L'article explore ensuite comment cette mobilité à la carte se décline à travers trois dispositifs internes à la politique des visas Schengen : l'obligation de visa de transit aéroportuaire, la procédure de consultation préalable et le mécanisme de sanction/facilitation des visas. La mise en perspective de ces différents dispositifs met en évidence les arbitrages politiques qui sous-tendent la liste négative, et la distribution aléatoire de l'accès à l'espace Schengen qui en résulte.

MOTS-CLÉS : Accords de Schengen, contrôle des frontières, politique migratoire, Union européenne, visa

Les restrictions et exemptions de visa façonnent un accès inégalitaire à la mobilité internationale, distinguant les citoyens du Nord global, libres de circuler, et ceux des pays du Sud global, immobilisés¹. Cet article propose de questionner cette dichotomie, en étudiant le régime des visas Schengen². Le visa Schengen de court séjour est un

* Doctorante en science politique au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIU) et fellow de l'Institut convergences migrations (ICM).

1. MAU, Steffen ; GÜLZAU, Fabian ; LAUBE, Lena ; ZAUN, Natascha, "The Global Mobility Divide: How Visa Policies Have Evolved over Time", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 8, 2015, pp. 1192-1213 ; CZAİKA, Mathias ; DE HAAS, Hein ; VILLARES-VARELA, Maria, "The Global Evolution of Travel Visa Regimes", *Population and Development Review*, Vol. 44, No. 3, 2018, pp. 589-622.
2. L'espace Schengen désigne un espace de libre circulation des personnes. Ce principe implique le libre franchissement des frontières par tout individu entré sur le territoire d'un des États membres de l'espace Schengen. En 2021, l'espace Schengen compte 26 pays (22 États membres de l'Union européenne – la totalité à l'exception de l'Irlande [qui a négocié une clause de non-participation], la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie, en cours de négociation pour rejoindre l'espace Schengen – et 4 pays associés – la Suisse, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande).

visa commun, délivré par les consulats des États membres de l'Union européenne (UE) à l'étranger pour tout séjour de moins de trois mois pour tourisme, affaires ou visite familiale dans un ou plusieurs pays de l'espace Schengen³. C'est un document uniforme, délivré – ou refusé – selon des procédures en principe harmonisées figurant dans un règlement européen, le Code des visas⁴. La politique des visas Schengen repose sur deux listes, négociées par les États membres et les institutions européennes : une liste « positive » de pays dont les ressortissants sont exemptés de visa pour voyager dans l'espace Schengen, et une liste « négative » de plus de cent nationalités, soumises à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures européennes⁵. Cette liste négative est loin d'être homogène. Il existe de fortes disparités en termes de taux de refus de visa et certaines nationalités sont ciblées par des mesures plus ou moins restrictives. Par exemple, en Chine et en Inde, les demandeurs de visa bénéficient de la procédure du « visa en 48 heures » mise en œuvre par plusieurs États membres, alors qu'une consultation préalable est requise pour les demandes de visa effectuées depuis l'Algérie ou le Liban, ce qui prolonge la délivrance de plusieurs jours, parfois de plusieurs semaines. En d'autres termes, un même régime de visas peut reposer sur des conditions très inégalitaires d'accès à l'espace Schengen. Le visa Schengen est-il le vecteur d'une mobilité à plusieurs vitesses ?

Cet article vise à répondre à cette question en étudiant les différences internes à la liste négative. Celle-ci repose sur plusieurs instruments qui ont pour effet de hiérarchiser les nationalités entre elles, en modulant leur accès à la mobilité internationale. Pour analyser la fabrique du régime des visas Schengen, cette étude s'inscrit dans la sociologie de l'action publique⁶. Cette approche conduit à identifier et à comprendre comment les différents instruments de la liste négative modulent l'accès à la mobilité, quelles nationalités ils ciblent, et quels acteurs et valeurs justifient ou contestent leur utilisation. Ma méthodologie combine l'analyse qualitative des documents institutionnels

3. Pour tout séjour de plus de trois mois, la compétence demeure strictement nationale.

4. Règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un Code communautaire des visas (Code des visas), version consolidée du 2 février 2020.

5. Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (ex-Règlement [CE] 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001).

6. HALPERN, Charlotte ; LASCOUMES, Pierre ; LE GALÈS, Patrick (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2014, 528 p.

européens et français, et l'étude de l'évolution des listes de nationalités ciblées par les différents instruments de la politique des visas⁷. L'article mobilise également des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs décisionnels⁸. Dans un premier temps, il revient sur la fabrique du régime des visas Schengen et sur les différentes tensions qui le structurent. Il procède ensuite à l'analyse de trois dispositifs appliqués à certaines nationalités de la liste négative : l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA), la procédure de consultation préalable et la facilitation de la délivrance de visas.

Un régime européen de mobilité à géométrie variable

Pour comprendre les modulations du régime des visas Schengen, cette première section engage tout d'abord une discussion à partir des travaux consacrés à la construction de la politique européenne des visas de court séjour. Ceux-ci mettent en évidence une tension historique entre l'harmonisation du contrôle des frontières et la résistance des États membres, qui cherchent à préserver leurs prérogatives nationales, façonnant un régime aux contours ambigus. Pour dépasser cette tension et combler les angles morts de cette littérature, cette section mobilise ensuite les travaux sur l'articulation entre politique migratoire et relations extérieures de l'UE, qui permettent de mieux saisir comment la mobilité est aléatoirement accordée aux pays tiers.

Le 14 juin 1985, la France, la République fédérale d'Allemagne et les pays du Benelux signent l'accord de Schengen, qui prévoit la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la coordination du contrôle des frontières extérieures, désormais partagées. Les gouvernements élaborent alors une politique de visas commune, conçue comme une mesure de compensation à la libre circulation⁹. Le visa dit Schengen est imposé à une liste de plus de cent nationalités, définie à partir de la simple accumulation des restrictions nationales déjà existantes. Cette liste, dite négative, recouvre l'Afrique, le Moyen-Orient, une large partie de l'Asie et plusieurs pays d'Amérique latine. À l'inverse, la liste positive dispense de visa Schengen les pays les plus

7. Les différentes sources utilisées comprennent les annexes du Code des visas (IV), du règlement 2018/06 (I et II) et du manuel d'instruction des demandes de visa (7b et 16).
8. Cet article est tiré d'une recherche doctorale consacrée à la politique des visas Schengen et sa mise en œuvre différenciée en Algérie et en Chine. Celle-ci s'appuie sur l'analyse d'un corpus documentaire de plus de 150 rapports, trois enquêtes de terrain et 65 entretiens. Trois entretiens effectués avec des hauts fonctionnaires français en charge de la politique des visas, à Bruxelles et Paris, en mars 2019, sont utilisés dans cet article.
9. MELONI, Annalisa, *Visa Policy within the European Union Structure*, Berlin: Springer-Verlag, 2006, 220 p.

développés, dont les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, Singapour et Israël ; ainsi que les pays candidats à l'élargissement communautaire¹⁰. Les États européens qui rejoignent l'espace Schengen doivent se conformer à ces listes, sans marge de manœuvre, au détriment des intérêts économiques ou diplomatiques en jeu¹¹. Dans les pays visés par la liste négative, les consulats des États membres délivrent le visa Schengen selon les règles de l'Instruction consulaire commune (icc), particulièrement répressives. L'icc fixe la lutte contre le risque d'établissement d'individus en Europe comme objectif de l'examen des demandes de visa et préconise même une surveillance renforcée des chômeurs et étudiants, désignés comme des « populations à risque »¹². Les débuts du visa Schengen sont donc marqués par une mise à l'écart des « indésirables »¹³, ainsi que par une logique de club, où les États fondateurs s'accordent sur des standards élevés de contrôle par la suite imposés aux nouveaux États membres¹⁴.

Cette conception intergouvernementale et sécuritaire du visa est partiellement remise en question par la communautarisation de Schengen, actée par la signature du traité d'Amsterdam en 1997. Depuis, les pays figurant sur la liste négative sont déterminés de façon conjointe par les États membres, la Commission et le Parlement européens. Cependant, cette liste continue de suivre les lignes de démarcation économiques, ethniques et religieuses globales, ciblant les pays les moins développés, en proie à des conflits ainsi que les anciennes colonies des États membres¹⁵. En outre, l'icc est remplacée par le Code des visas. Malgré un texte en apparence plus harmonisé et plus favorable aux usagers, les États membres conservent une marge discrétionnaire importante, garantie par des règles floues¹⁶. Les travaux consacrés à la mise en œuvre de la politique des visas Schengen montrent que les consulats

10. GUILD, Elspeth ; BIGO, Didier, "Le visa : instrument de la mise à distance des 'indésirables'", *Cultures & conflits*, n° 49, printemps 2003, pp. 82-95.

11. JILEVA, Elena, "Visa and Free Movement of Labour: The Uneven Imposition of the EU Acquis on the Accession States", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 4, 2002, pp. 683-700.

12. COMITÉ EXÉCUTIF SCHENGEN, "Instruction consulaire commune adressée aux représentations diplomatiques et consulaires des parties contractantes à la Convention de Schengen", 1994, 84 p. (voir p. 16), <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1995-schengen-acquis-09-g-02-fr.pdf>.

13. GUILD, Elspeth ; BIGO, Didier, "Schengen et la politique des visas", *Cultures & conflits*, n° 49, printemps 2003, pp. 1-21.

14. GUIRAUDON, Virginie, "Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile", *Politique européenne*, n° 31, 2010, pp. 7-32.

15. DEN HEIJER, Marteen, "Visas and Non-Discrimination", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 20, No. 4, November 2018, pp. 470-489.

16. INFANTINO, Federica, *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe*, New-York: Palgrave Macmillan, 2019, 267 p.

à l'étranger recourent à des pratiques restrictives, tournées vers la lutte contre la fraude et le risque migratoire¹⁷. Cette conception du risque migratoire varie néanmoins d'un État à l'autre. Une comparaison entre les consulats français, belge et italien au Maroc met par exemple en évidence la primauté des « styles » et des intérêts nationaux sur l'interprétation des règles communes de délivrance des visas¹⁸.

Ainsi, la littérature sur le visa Schengen permet de souligner l'orientation sécuritaire de cet instrument, portée par les États membres qui cherchent à garder un certain contrôle sur l'accès à leur territoire. Elle néglige cependant plusieurs aspects clés pour saisir la politique des visas Schengen comme un régime de mobilité à plusieurs vitesses. Deux principaux angles morts peuvent être identifiés. Le premier concerne les intérêts de nature économique, qui sont sous-estimés par rapport aux intérêts de restriction migratoire. Or, la fonction dissuasive du visa est critiquée pour ses retombées négatives sur l'industrie touristique européenne¹⁹. Depuis la crise économique de 2008, le visa Schengen est même progressivement envisagé par certains acteurs comme un instrument d'attractivité touristique. La Commission européenne propose par exemple d'en faire un « levier pour la croissance économique »²⁰ et suggère d'assouplir les procédures de délivrance dans les pays ciblés comme des marchés touristiques émergents, à l'instar de l'Inde ou de la Chine. Il importe donc de prendre en considération le poids des intérêts économiques et touristiques pour comprendre les modulations de l'accès à la mobilité. Le deuxième angle mort concerne la littérature sur le visa Schengen, qui identifie bien une variation de l'usage du visa en fonction de l'État membre qui le délivre, mais elle analyse trop peu la variation de cet usage en fonction des nationalités concernées. La littérature sur l'articulation entre politique migratoire et relations extérieures de l'UE permet justement

17. ALPES, Maybritt J. ; SPIRE, Alexis, "Dealing with Law in Migration Control: The Powers of Street-Level Bureaucrats at French Consulates", *Social and Legal Studies*, Vol. 23, No. 2, 2014, pp. 261-274 ; ZAMPAGNI, Francesca, "Unpacking the Schengen Visa Regime. A Study on Bureaucrats and Discretion in an Italian Consulate", *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 31, No. 2, 2016, pp. 251-266 ; SCHEEL, Stephan, "Real Fake? Appropriating Mobility via Schengen Visa in the Context of Biometric Border Controls", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44, No. 16, 2018, pp. 2747-63.

18. INFANTINO, Federica, "State-Bound Visa Policies and Europeanized Practices. Comparing EU Visa Policy Implementation in Morocco", *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 31, No. 2, 2016, pp. 171-186.

19. MACÍAS-AYMAR, Iñigo ; DE PEDRO, Nicolás ; PÉREZ, Francisco A., "La dimensión económica de la política de visados de España", in : SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena ; VAQUER I FANÉS, Jordi ; VILUP, Elina (sous la direction de), *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona : CIDOB, Interrogar la actualidad, 2012, 32 p.

20. EUROPEAN COMMISSION, *Implementation and Development of the Common Visa Policy to Spur Growth in the EU*, COM (2012) 649 final, le 7 novembre 2012, 10 p. (voir p. 2).

de saisir plus finement la distribution géographique de la mobilité. Elle démontre que le visa Schengen est en effet un instrument clé de la diplomatie migratoire de l'UE, qui repose sur l'externalisation géographique du contrôle et la coopération plus ou moins asymétrique avec les pays tiers pour lutter contre l'immigration irrégulière²¹. Par exemple, la Commission européenne utilise les accords de facilitation de la délivrance de visas dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV), mise en place par l'UE au début des années 2000 pour définir ses relations avec ses voisins orientaux et sud-méditerranéens²². Ces accords assurent aux ressortissants des pays signataires un allègement des procédures administratives, une généralisation des visas à entrées multiples et la réduction des frais de visa. Ils permettent donc un accès encadré mais simplifié à l'espace Schengen. La plupart des pays tiers bénéficiant de facilitations se situent dans le voisinage oriental des pays de l'espace Schengen, alors que l'UE demeure très rigide envers les pays du sud de la Méditerranée²³.

Cette diplomatie migratoire « à la carte » contribue à tracer des lignes de démarcation entre les pays tiers. Une telle conception s'appuie notamment sur un document du Conseil de l'Union européenne²⁴ datant de 1998²⁵, qui pose une classification du monde en quatre zones : les pays de destination des flux migratoires (UE et Amérique du Nord), les pays de transit adjacents à l'UE candidats à l'élargissement Communautaire (pays d'Europe centrale et méditerranéenne), les pays voisins de transit et d'émigration (ex-bloc soviétique, Turquie, Afrique du Nord), et enfin les pays d'émigration (Moyen-Orient, continents africain et asiatique). Cette hiérarchisation par strates des pays tiers nourrit une politique migratoire par cercles concentriques, dont l'Europe serait le centre²⁶.

21. ZAIOTTI, Ruben (edited by), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of "Remote Control" Practices*, London: Routledge, 2016, 308 p.

22. Adoptée en 2004 par l'Union européenne, la politique européenne de voisinage (PEV) est un cadre de relations bilatérales entre l'Union et des pays partenaires dans le voisinage oriental et sud-méditerranéen de l'UE. C'est un instrument visant à fluidifier le dialogue sur les thèmes du commerce, de la stabilité économique ou encore de la sécurité.

23. FINOTELLI, Claudia ; SCIORTINO, Giuseppe, "Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 14, No. 1, 2013, pp. 80-101.

24. Le Conseil de l'Union européenne, ou "le Conseil" (comme employé dans cet article), désigne l'organe décisionnel réunissant les ministres de chaque État membre de l'UE pour légiférer sur les politiques européennes communes.

25. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Strategy Paper on Immigration and Asylum*, 9809/1/98, Rev. 1, CK4 27, ASIM 170, July 1998, 42 p., <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>.

26. COBARRUBIAS, Sebastian ; CASAS-CORTES, Maribel, "Concentric Circles in the EU's External Migration Policy? Dissecting Colonial Logics in the Ordering of Territories and Mobilities", in: MITCHELL, Katharyne ; JONES, Reece ; FLURI, Jennifer L. (edited by), *Handbook on Critical Geographies of Migration*, 2019, pp. 193-205.

En plus d'être eurocentrée, la diplomatie migratoire de l'UE évolue vers une logique de conditionnalité. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, la Commission européenne couple les accords de facilitation de la délivrance de visas avec des accords de réadmission²⁷. Un accord de réadmission consiste à obtenir d'un pays qu'il reprenne sur son territoire ses ressortissants en situation irrégulière en Europe. Ce couplage permet à la Commission d'utiliser la facilitation de visas comme levier pour inciter les pays tiers à signer des accords de réadmission. L'asymétrie et la conditionnalité de ce couplage sont critiquées par les pays tiers, à l'instar du Maroc, avec lequel les négociations en vue d'éventuels accords sont au point mort²⁸. Le visa Schengen est donc au service d'une diplomatie migratoire européenne qui repose sur une division du monde en plusieurs zones classées selon leur (in)désirabilité.

Ce passage en revue des débats scientifiques autour de l'approche européenne en matière de mobilité permet de souligner deux éléments. Premièrement, la politique des visas Schengen se caractérise par une superposition d'intérêts nationaux. Deuxièmement, la diplomatie migratoire de l'Union européenne repose sur une hiérarchisation des nationalités, justifiant une distribution inégalitaire de l'accès à la mobilité. Je cherche désormais à comprendre comment ces deux éléments s'articulent et s'appliquent à travers trois outils du régime des visas Schengen : l'obligation de visa de transit aéroportuaire, la procédure de consultation préalable et la facilitation de visas, en particulier le nouveau mécanisme prévu par la réforme du Code des visas, entrée en vigueur en 2020.

Trois dispositifs d'accès différencié à l'espace Schengen

Le visa de transit aéroportuaire : éviter la « déperdition »

Le VTA est un type de visa imposé à certaines nationalités déjà soumises à l'obligation de visa Schengen, dont les ressortissants sont amenés à faire escale dans un aéroport international situé sur le territoire européen. Lors de l'adoption de la première liste commune de nationalités visées par l'obligation de VTA, les autorités européennes ont justifié cette mesure de contrôle supplémentaire par des préoccupations migratoires, considérant que le « transit aéroportuaire constitue un moyen important de pénétration en vue d'un établissement illégal sur le

27. TRAUNER, Florian ; KRUSE, Imke, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood", *Social Science Research Network Paper*, April 2008, 40 p., <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5911&pdf=1646.pdf>.

28. EL QADIM, Nora, *Le gouvernement asymétrique des migrations : Maroc/Union européenne*, Paris : Éd. Dalloz, 2015, 526 p.

territoire des États membres »²⁹. Les pays figurant sur la liste commune aux États membres sont l'Afghanistan, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Ghana, l'Irak, l'Iran, le Nigeria, la Somalie, le Sri Lanka et le Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo). La plupart de ces pays étaient alors en proie à des guerres civiles ou considérés comme des dictatures. Le Pakistan et le Bangladesh ont été ajoutés à la liste en 1999. En 2021, les ressortissants de ces États restent soumis à l'obligation de VTA en cas d'escale dans n'importe quel pays de l'espace Schengen.

De plus, chaque État membre a la discrétion d'imposer des VTA aux nationalités de son choix. Cette possibilité est confirmée par le Code des visas de 2009, alors même que la Commission européenne souhaitait la supprimer par souci d'harmonisation. Réitérant la priorité accordée à la lutte contre l'immigration irrégulière, le Code des visas prévoit qu'« en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, chaque État membre devrait être autorisé à imposer cette exigence aux ressortissants de pays tiers qui ne figurent pas sur la liste commune »³⁰. Le VTA national est donc mobilisé comme instrument pour contrer une pression migratoire perçue comme indésirable et, surtout, incontrôlable. La République tchèque et la France sont les deux États membres à recourir le plus fréquemment aux VTA, imposés à près de 40 nationalités, tandis que la majorité des autres pays de l'espace Schengen s'en tiennent aux 12 nationalités de la liste commune³¹. La France impose par exemple des VTA à plusieurs ex-colonies d'Afrique francophone (Cameroun, Mali, Guinée, Sénégal), ainsi qu'à Haïti et Cuba. Cette liste est élaborée par la direction de la Police aux frontières (PAF). Cet extrait d'audition du directeur de la PAF à l'Assemblée nationale française, dans les années 2000, permet de préciser la fonction du VTA comme moyen privilégié de lutte contre une « fraude » migratoire spécifique, le « faux transit » :

« L'adoption des visas de transit aéroportuaire a ralenti cette pression migratoire. En effet, une des principales techniques pour entrer sur le territoire était le faux transit : alors qu'il y a plusieurs liaisons hebdomadaires entre Dakar et Tunis, de nombreux Sénégalais prétendaient passer par Paris [...]. Aujourd'hui, les spécialistes de cette combine sont les Chinois qui, prétendument à destination de Caracas, Mexico, La Havane ou même de

29. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Action commune du 4 mars 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire* (96/197/JAI), le 4 mars 1996, 2 p.

30. Règlement (CE) 810/2009, Titre II consacré au VTA.

31. MIGREUROPE, *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européennes*, Paris : Éd. Armand Colin, 2012, 144 p.

Conakry et Lomé, arrivent à Roissy et essaient de se faufiler dans la zone internationale, puis à l'intérieur du territoire »³².

Néanmoins, les VTA peuvent être remis en question dès lors qu'ils constituent un frein à la compétitivité économique. Comme l'explique une haute fonctionnaire française en charge des visas au ministère des Affaires étrangères, l'imposition d'un VTA entraîne un manque à gagner pour les compagnies aériennes et les aéroports nationaux :

« Exiger des visas de transit aéroportuaire a des conséquences en matière touristique, en matière de fréquentation de nos lignes aériennes. Quelqu'un qui doit faire une escale en Europe pour aller aux États-Unis aura tout intérêt à passer par Londres plutôt que Roissy si on lui demande un VTA. Par exemple, on vient de retirer le Togo de la liste des VTA. On peut se dire que c'est un pays avec un risque migratoire, mais il y avait l'ouverture d'une ligne aérienne d'Air France. C'est ce qu'on doit mettre en balance »³³.

L'extrait ci-dessus est représentatif de la tension entre les objectifs concurrents de la politique des visas. Mesure encore plus restrictive que l'obligation des visas Schengen, l'obligation d'un VTA est un moyen de ségréguer certaines nationalités identifiées comme présentant un risque migratoire accru, celui de « déperdition » lors d'une escale. Cependant, cette discrimination ciblée entre en conflit avec l'objectif de croissance économique. L'imposition d'un VTA est une mesure dissuasive, à l'inverse, la suppression d'un VTA prend une dimension incitative. Elle envoie un signal commercial aux pays jusqu'ici considérés comme indésirables, pour les encourager à inclure la France dans leur itinéraire, permettant ainsi aux acteurs économiques nationaux de récupérer des parts de marché.

La procédure de consultation préalable : cibler l'ennemi commun

La procédure de consultation préalable prévoit que les autorités d'un ou plusieurs États membres soient consultées avant la délivrance d'un visa Schengen à un ressortissant d'une nationalité ciblée par ce(s) pays. Il existe une liste commune de nationalités ciblées par la procédure de consultation et des listes nationales établies à la demande unilatérale des États membres. Le Code des visas prévoit en effet qu'un

32. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières)*, Rapport n° 2248 déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, présenté par Marie-Hélène des Esgaulx, le 6 juillet 2005, 166 p. (voir p. 136), <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2448.pdf>.

33. Entretien avec une haute fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, réalisé le 22 mars 2019.

État membre puisse « exiger des autorités centrales des autres États membres qu'elles consultent ses propres autorités centrales au cours de l'examen des demandes introduites par les ressortissants de certains pays tiers »³⁴. En théorie, la procédure de consultation préalable implique un délai supplémentaire de sept jours, afin de procéder aux contrôles nécessaires. En pratique, dans les années 1990-2000, ces délais pouvaient atteindre plusieurs mois. Ces écarts se sont depuis réduits. Dans le cas de la France, le délai moyen était de quatre jours pour les nationalités en délivrance directe, et de dix à onze jours pour les nationalités soumises à consultation en 2014³⁵.

La liste des nationalités visées par la procédure de consultation préalable est longtemps restée confidentielle. Au début des années 2000, les nationalités ciblées par cette mesure étaient les suivantes : Afghanistan, Algérie, Bahreïn, Bangladesh, Burundi, Colombie, République démocratique du Congo, Égypte, Indonésie, Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Corée du Nord, Oman, Pakistan, Palestine, Philippines, Qatar, Rwanda, Arabie Saoudite, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Surinam, Syrie, Émirats arabes unis, Yémen. On retrouve une partie des pays tiers déjà ciblés par l'obligation de VTA pour des raisons migratoires, mais aussi un grand nombre de pays musulmans, alors suspectés de présenter une menace terroriste. Selon Elspeth Guild et Didier Bigo, une telle liste « ressemble [...] à la liste des *Rogue States* publiée par les États-Unis, à laquelle on aurait rajouté les pays musulmans considérés comme les plus 'intégristes' et les pays qui produisent le plus de réfugiés ». En outre, les deux auteurs soulignent une inflation du nombre de nationalités sur la liste après les attaques du 11 septembre 2001³⁶. Dans le cas français, les fichiers interrogés par les autorités nationales dans le cadre de cette procédure étaient ceux des personnes recherchées en France, des renseignements généraux (RG) et de la direction de la sécurité du territoire (DST), laissant peu de doutes sur la nature sécuritaire des priorités justifiant la consultation.

Lors de l'adoption du Code des visas en 2009, la liste des nationalités a été partiellement déclassifiée, à la demande de la Commission et du Parlement européens, qui revendiquaient une plus grande transparence. Or, une seule liste est mise à disposition du public, ne permettant pas de distinguer les nationalités figurant sur la liste commune de celles qui sont

34. Règlement (CE) n° 810/2009, article 22.

35. SÉNAT, *Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France*, Rapport d'information n° 127, présenté par Philippe DOLIGÉ et Richard YUNG à la Commission des finances, le 29 octobre 2015, 58 p. (voir p. 25).

36. GUILD, Elspeth ; BIGO, Didier, "Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire", *Cultures & conflits*, n° 49, Printemps 2003, pp. 96-123.

ciblées par un ou plusieurs États membres. La France et d'autres États se sont en effet opposés à la publication des listes nationales, au motif qu'il s'agit d'une question trop sensible sur le plan diplomatique³⁷. Cette transparence limitée permet donc aux États de continuer à surveiller certaines nationalités sans nuire à leurs relations bilatérales avec les pays ciblés, maintenant ainsi un équilibre entre contrôle et diplomatie.

Par ailleurs, les différences entre les listes nationales peuvent être sources de tensions, comme l'illustre le cas du Vietnam. La République tchèque demande à être consultée pour les visas délivrés aux ressortissants vietnamiens. Le Vietnam et la République tchèque partagent en effet une histoire migratoire particulière : arrivée dans le cadre d'échanges liés au travail et aux études pendant la période communiste, la diaspora vietnamienne est aujourd'hui recensée comme la troisième plus large communauté immigrée en République tchèque, après celles originaires d'Ukraine et de Slovaquie. Depuis les années 1990, les autorités tchèques cherchent à limiter l'immigration vietnamienne³⁸, d'où l'inscription du Vietnam sur la liste des nationalités soumises à consultation. Or, la région d'Asie du Sud-Est est ciblée par le ministère français des Affaires étrangères pour déployer un instrument d'attractivité strictement national, la procédure du « visa en 48 heures ». Ce dispositif garantit aux usagers la délivrance d'un visa Schengen en deux jours ouvrables, au lieu des 15 jours prévus par le Code des visas. L'exigence de consultation préalable par les autorités tchèques impliquant un allongement des délais, la mise en œuvre d'une telle mesure au Vietnam est impossible, à la fois juridiquement et politiquement. « On ne peut pas vraiment leur demander de l'enlever, c'est comme si les Tchèques nous demandaient d'enlever la consultation sur les pays du Maghreb où il y a un risque migratoire pour nous », résume une source du ministère des Affaires étrangères³⁹.

En soumettant certaines nationalités à une surveillance accrue et à des délais de délivrance plus longs, la procédure de consultation préalable représente bien un obstacle supplémentaire à la circulation internationale. Répondant initialement à un impératif de lutte antiter-

37. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur la politique européenne des visas*, Rapport n° 3764 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, présenté par Thierry Mariani, le 21 février 2007, 65 p. (voir p.42).

38. JANSKA, Eva ; BERNARD, Josef, "Mobility and the Assimilation of Immigrants: Variations in Migration Patterns of Ukrainians and Vietnamese in the Czech Republic", *Moravian Geographical Reports*, Vol. 4, No. 26, 2018, pp. 244-254 ; ALAMGIR, Alena K., "Race is Elsewhere: State-Socialist ideology and the Racialisation of Vietnamese Workers in Czechoslovakia", *Race & Class*, Vol. 54, No. 4, 2013, pp. 67-85.

39. Entretien avec une haute fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, réalisé le 22 mars 2019.

roriste, elle semble de plus en plus justifiée par un objectif de contrôle migratoire. Par ailleurs, tout comme le VTA, elle permet aux États membres de conserver un pré carré souverain dans le régime commun des visas, puisqu'ils conservent la prérogative de constituer des listes nationales de pays tiers ciblés par l'un ou l'autre dispositif.

La facilitation de la délivrance de visas, une mobilité privilégiée ?

Par contraste avec les deux instruments précédents, je m'intéresse maintenant à un instrument de simplification de l'accès à la mobilité, en questionnant les logiques ambiguës qui sous-tendent la facilitation de visas Schengen. Celle-ci est accordée à un nombre restreint de pays tiers. Quelles sont les nationalités concernées par les accords de facilitation de la délivrance de visas Schengen ? Selon quels critères et justifications ? Alors que la facilitation était au départ utilisée par la Commission européenne pour renforcer les relations diplomatiques avec les pays voisins, elle est de plus en plus conditionnée à la coopération en matière de contrôle migratoire, sous la pression des États membres. L'adoption d'un nouveau mécanisme de facilitation dans la réforme du Code des visas illustre particulièrement cette évolution.

À partir de la fin des années 2000, la Commission a signé des accords de facilitation de la délivrance de visas avec les pays voisins. Ces accords prévoient la simplification des dossiers, la généralisation des visas à entrées multiples et la réduction des frais de visa. Comme souligné dans la première section, hormis le Cap-Vert, seuls des pays du voisinage oriental de l'espace Schengen bénéficient de tels accords : la Russie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie. Des accords de facilitation de visas, suivis d'accords de libéralisation, ont également été conclus entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Albanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie), ainsi qu'avec la Géorgie et l'Ukraine. Les ressortissants de ces pays peuvent désormais voyager sans visa en Europe. Ces accords sont utilisés comme un levier de rapprochement politique par la Commission, parfois au détriment de l'agenda migratoire des États membres. Par exemple, les gouvernements européens déplorent l'augmentation de la demande d'asile des ressortissants albanais, identifiée comme une conséquence directe de la suppression de l'obligation de visa. À Bruxelles, ils mobilisent cette expérience pour freiner un accord avec le Kosovo, seul pays de la région à être soumis au régime « standard » d'obligation de visa :

« Il y a un *clash* avec la Commission. Le groupe visa du Conseil a fait savoir ses préoccupations en matière de contrôle des individus. Par exemple, l'ouverture des négociations avec le Kosovo en

2012, c'était purement politique, pour rapprocher le Kosovo de l'UE et l'éloigner de la Russie, mais il y a de grosses limites techniques, comme avec l'Albanie. Depuis qu'il n'y a plus de visa, c'est la troisième nationalité à demander l'asile en France »⁴⁰.

Les gouvernements poussent alors la Commission à recourir au couplage d'accords de facilitation et de réadmission, pour garantir une coopération des pays tiers en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. La réforme du Code des visas, adoptée en 2019, donne à voir une forme d'actualisation de ce couplage. La facilitation de la délivrance de visas ne dépend plus uniquement d'accords négociés par la Commission, mais des mécanismes activés par le Conseil. Le nouveau texte prévoit en effet d'évaluer la coopération des pays tiers en matière de réadmission, et d'accorder des facilitations de visa aux plus coopératifs. À l'inverse, les pays récalcitrants s'exposent à des sanctions temporaires⁴¹. L'origine de ce mécanisme est un outil informel, appliqué par le Conseil au cas du Bangladesh en 2017 :

« Le Bangladesh ne faisait aucun effort pour avancer les négociations en vue de la signature d'un accord de réadmission alors que ce pays était le principal pourvoyeur de personnes en situation irrégulière. La Commission n'a eu qu'à les prévenir que le Conseil avait adopté à l'unanimité une décision de sanction, pour qu'en deux semaines, le Bangladesh signe l'accord »⁴².

Bien que ce mécanisme n'ait jamais été mis en œuvre, la simple menace de son utilisation a suffi à contraindre le Bangladesh à coopérer en matière de réadmission. Cette approche a été intégrée au nouveau Code des visas et, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, complétée par un volet incitatif. Le texte comprend donc un mécanisme de sanctions graduelles (augmentation des frais de visa de 80 à 160 euros pour les diplomates, puis pour l'ensemble de la population) et un mécanisme de facilitation incluant la réduction des frais de visa de 80 à 60 euros, la réduction du délai de traitement et l'allongement de la durée de validité des visas à entrées multiples. Ainsi, l'adoption de ce mécanisme confirme le glissement de la facilitation de visas d'une logique de diplomatie de voisinage vers une logique de diplomatie migratoire : cet outil n'est plus au service du rapprochement politique, mais de la lutte contre l'immigration irrégulière. Ce mécanisme renforce donc l'idée que la mobilité facilitée n'est pas privilégiée, mais conditionnée.

40. Entretien avec une haute fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, réalisé le 25 mars 2019.

41. Règlement (CE) 810/2009 (Code des visas), version consolidée du 2 février 2020, article 25 bis.

42. Entretien avec un conseiller politique, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, réalisé le 27 mars 2019.

Conclusion

La mise en perspective de ces différents dispositifs met en évidence le caractère très aléatoire de l'accès à la mobilité. Elle permet de dépasser la vision en cercles concentriques de la politique migratoire européenne, en rendant compte de l'enchevêtrement d'intérêts sécuritaires, économiques, touristiques et diplomatiques. Cette superposition produit une multiplicité de lignes de démarcation entre les pays tiers soumis à l'obligation de visa Schengen. Les pays arabo-musulmans et les anciennes colonies des États membres apparaissent comme les pays dont les citoyens sont les plus immobilisés, visés à la fois par l'obligation de visa Schengen et de visa de transit aéroportuaire, et surveillés dans le cadre de la procédure de consultation. En outre, l'article met en avant des exceptions à l'(im)mobilité, comme dans le cas du Togo, qui se voit accorder une certaine souplesse pour favoriser la rentabilité d'une ligne aérienne, du Vietnam, privé d'un dispositif d'attractivité pour ne pas froisser la politique migratoire d'un autre État membre, ou encore du Kosovo, exclu du régime de facilitation de la délivrance de visas sous la pression du Conseil. En effet, ces modulations sont le résultat de plusieurs rapports de force internes au régime des visas Schengen. La résistance des gouvernements à l'harmonisation de la politique des visas se traduit par le maintien de listes nationales en plus de la liste commune, dans le cas du VTA comme de la procédure de consultation préalable. Les États conservent un certain contrôle sur les frontières en élaborant leurs propres listes de nationalités ciblées comme risquées. Cette résistance s'illustre aussi dans le récent gain de compétence du Conseil en matière de facilitation de la délivrance de visas, domaine jusqu'alors réservé à la Commission. Au cas par cas, l'objectif de contrôle est concurrencé par un objectif de compétitivité économique, entraînant des amendements, à la marge, du paradigme sécuritaire. Pour conclure, la politique des visas Schengen s'avère ainsi être un observatoire privilégié de l'absence de consensus en matière de politique migratoire européenne, renforçant les fractures globales de mobilité.

