

ENTRE SÉCURITÉ ET RENTABILITÉ : CADRAGES ET RECADRAGES DE LA POLITIQUE DE VISA SCHENGEN (1995 - 2015)

Juliette Dupont

L'Harmattan | « Politique européenne »

2019/3 N° 65 | pages 122 à 147

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343199221

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2019-3-page-122.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. 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.

Entre sécurité et rentabilité : Cadres et recadrages de la politique de visa Schengen (1995 - 2015)

Alors que la politique de visa Schengen s'inscrivait initialement dans un processus de sécurisation des frontières et de lutte contre le risque migratoire, elle est depuis quelques années cadrée comme une politique publique lucrative. Cet article fournit des pistes explicatives des facteurs de cette rentabilité et de son articulation avec les objectifs de contrôle et de sécurité. Il retrace la trajectoire du visa Schengen de sa mise en œuvre en 1995, jusqu'en 2015. Lorsqu'elle est adoptée par les États membres, la politique de visa Schengen est d'abord envisagée selon une orientation restrictive (1995-2004). L'effet de rentabilité monte en puissance dès la fin de la décennie 2000, en lien avec le développement de la sous-traitance et la croissance de la demande dans les pays émergents. L'article identifie cet effet de rentabilité comme une conséquence inattendue de la politique des visas, puis explique le recadrage de la politique des visas comme une activité lucrative et concurrentielle entre la France et les autres États membres.

Securitize or monetize? Alternative and competing frames of Schengen visa policy (1995-2015)

Since the beginning of the Schengen era, common short-term visa policy has been a key component of a border security regime aimed at curbing the so-called migratory risk. However, recent developments shed light on a critical shift from this security logic to a moneymaking logic. Delivering visas has been gradually regarded as a lucrative policy. This article focuses on the Schengen visa policy transformations in the French case from mid-1990s until today. It explores the causes of the shift from a securitization framework to an emerging market-oriented framework in border management. The main assumption is that the logic of profitability is an unintended consequence of the Schengen visa policy, as the result of gradual outsourcing and exponential rise of the demand in emerging countries. Such a change also triggers the re-categorization of unwanted mobility flows into global market shares, disputed in a context of competition between France and other Member States.

Entre sécurité et rentabilité : Cadrages et recadrages de la politique de visa Schengen (1995 – 2015)

Juliette Dupont

Université de Montréal

Introduction

Depuis 1995, les consulats des « pays Schengen » à l'étranger délivrent un visa uniforme qui donne accès à l'ensemble des territoires des États signataires, pour des séjours touristiques, d'affaires et de visite familiale d'une durée maximale de trois mois. Obligatoire pour les ressortissant·es de plus d'une centaine de pays-tiers, le visa Schengen est un produit du processus plus large d'eupéanisation des politiques migratoires. En 1985, la signature de l'accord Schengen par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux prévoit l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et la coordination du contrôle des frontières extérieures communes. Initialement intergouvernementale, la coopération Schengen est désormais communautarisée et s'étend à 26 États. Elle prévoit que la politique de visa court séjour (inférieure à trois mois) soit une compétence partagée entre les niveaux domestique et communautaire¹. Celle-ci repose sur un instrument commun, le visa Schengen, et deux principaux règlements : le Code Visa² et la liste, régulièrement mise à jour, des nationalités soumises à obligation de visa³.

Présenté dès le départ comme « une mesure compensatoire de la libre circulation aux frontières intérieures communes »⁴, le visa Schengen a été conçu comme

- 1 Pour les visas de long séjour (au-delà de trois mois), la compétence reste strictement nationale.
- 2 Règlement (CE) No. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (2009).
- 3 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.
- 4 Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune (1999).

un outil de renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne (Guiraudon, 2008 ; Bigo et Guild, 2003 ; Infantino, 2019). Or les instruments de visa contiennent une tension originale par rapport aux autres dispositifs de contrôle frontalier : ils sont à la fois un moyen de choisir qui est admis ou non sur le territoire, et représentent un droit de passage dont il faut s'acquitter. Cet article traite la dimension économique propre au visa Schengen. En effet, l'expansion récente de la délivrance de visas Schengen à l'étranger met en évidence le potentiel de cet instrument en tant que levier économique. Entre 2009 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les consulats européens a augmenté de plus de 50 %⁵. Parallèlement, le recours à la sous-traitance s'est généralisé : de plus en plus de demandes de visa Schengen sont déposées auprès d'entreprises privées, spécialisées dans l'accueil des demandeur-ses et la collecte de leurs dossiers. Ils sont ensuite transmis aux consulats, qui décident d'octroyer ou non le visa. En 2015, les consulats français ont délégué la collecte de 75 % des dossiers à ces prestataires⁶. Dans ces nouvelles conditions, la délivrance de visas Schengen est devenue une activité « productive et rentable⁷ » de l'administration à l'étranger.

En explorant le cas français, cet article vise à identifier les facteurs de la rentabilité du visa Schengen, et comment celle-ci s'articule aux fonctions de contrôle de cet instrument. La France constitue une étude de cas pertinente pour questionner cette tension : il s'agit de l'État membre délivrant le plus de visas Schengen aux pays-tiers, plus de 3 millions, soit près de 20 % de la demande totale. Elle fait également partie des pays recourant le plus aux prestataires, avec le Danemark et l'Espagne (Sánchez-Barrueco, 2018). L'évolution de la politique des visas est étudiée avec la méthodologie du *process-tracing*, qui consiste à établir une inférence causale et descriptive du changement (Collier, 2011), ici à partir d'une perspective historique de la « carrière politique » du visa. Particulièrement prolifique dans l'analyse qualitative des politiques publiques, cette approche tend à se généraliser également dans l'étude des politiques communautaires (Surel, 2018 ; Hassenteufel et Surel, 2015). Conformément à la typologie proposée par Bezes et al. (2018), l'application du *process-tracing* à cette recherche est inductive : à partir de données empiriques originales, l'enjeu est d'identifier et de contextualiser des mécanismes historiques et sociologiques, et notamment d'isoler les différentes séquences de la trajectoire du visa Schengen aux niveaux français et européen.

5 Commission européenne, Fiche d'information du 14 janvier 2018, MEMO/18/1762 (2018).

6 Statistiques du Ministère de l'Intérieur, janvier 2017.

7 Sénat, 2015.

Cette analyse recherche d'abord des conjonctures critiques, soit des périodes de rupture avec la continuité caractéristique de l'action publique, menant au développement de l'effet de rentabilité du visa (Pierson, 2000 ; Thelen, 2003). Compte tenu du contraste entre l'objectif original de contrôle et la recherche croissante de rentabilité grâce au visa Schengen, l'analyse porte une attention particulière à l'explication de conséquences inattendues, développée par Pierson (2008), en considérant la lucrativité comme un effet propre de l'instrument. Ensuite, l'analyse se base sur les processus de cadrage, définis comme l'ensemble d'alternatives qui structurent les politiques publiques (Campbell, 2002). Les cadrages sont portés par des acteurs en compétition entre eux. En effet, les problèmes publics sont versatiles, malléables et sujets à des interprétations concurrentes (Cobb et Rochefort, 1993). Cette analyse interroge l'émergence d'un cadrage économique de la politique de visa, concurrent avec le cadrage habituellement sécuritaire des mobilités.

Le corpus d'analyse est constitué de documents institutionnels – lois et rapports – consacrés au visa Schengen (n=11) et de cinq entretiens semi-directifs avec des fonctionnaires de la Sous-Direction des visas (SDV), qui dépend à la fois des Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères⁸. Cette recherche est délimitée entre 1995, début de l'application de la convention Schengen, et 2015, qui marque à la fois un pic de la délivrance de visas, mais également un tournant, avec le durcissement des frontières extérieures européennes en réaction à la hausse d'entrées irrégulières sur le territoire européen, d'une part, et aux attaques terroristes, d'autre part.

La structure de cet article repose sur deux parties. Dans un premier temps, l'article explore les discussions théoriques sur les tensions entre les logiques économiques et sécuritaires qui caractérisent les politiques frontalières. Ensuite, la démonstration empirique expose les résultats du *process-tracing* appliqué au cas français et permet d'identifier trois séquences temporelles. Les débuts intergouvernementaux (1995-2004) revêtent une orientation plutôt restrictive. Dans les années 2000, les réformes menées au niveau européen représentent une conjoncture critique, dont l'administration consulaire française se saisit afin de rationaliser et sous-traiter une partie de la délivrance des visas à l'étranger. Identifiée comme une conséquence inattendue de ces

8 Les entretiens ont été réalisés entre 2016 et 2018, postérieurement à la période sur laquelle se concentre l'article. Les personnes interrogées ont occupé les fonctions suivantes à la Sous-Direction des visas, entre 2007 et 2018 : sous-directeur-riche, sous-directeur-riche adjoint-e, chef-fe du bureau de la réglementation.

facteurs (Pierson, 2008), la rentabilité de la politique des visas entraîne alors un recadrage du visa Schengen comme levier de recettes et d'attractivité touristique, porté par les acteurs gouvernementaux, en particulier ceux du Ministère des Affaires étrangères (MAE).

Les politiques européennes de gestion des frontières, du contrôle des étranger-es au management migratoire

Historiquement, l'administration des étranger-es suit une logique de travail axée sur l'immigration de main d'œuvre, une logique de population axée sur le contrôle démographique et une logique de police axée sur la surveillance (Spire, 2005). Le visa, utilisé pour franchir les frontières sans nécessairement immigrer durablement, fait intervenir une logique supplémentaire : la taxation des étranger-es, par le truchement des droits de visa perçus par les États de destination. Cette section présente la littérature sur les différentes logiques des politiques de gestion des frontières depuis le XIX^e siècle et conclut sur la nécessité d'inclure des concepts d'économie politique, comme la managérialisation des services publics, pour saisir les transformations de la délivrance des visas à l'étranger.

Contrôler et prélever : la double fonction historique de l'administration des frontières

Tout d'abord, les travaux sur la sociogenèse de l'État montrent que, dès leur origine, les instruments bureaucratiques de contrôle des étranger-es incluent une dimension lucrative. L'idée de prélèvement remonte à l'Ancien Régime. En 1697, Louis XIV instaure une taxe de séjour pour tout étranger-e au royaume de France (Dubost et Sahlins, 1999). À partir du XIX^e siècle, le passeport devient le moyen des États de surveiller la circulation des individus d'un pays à l'autre : « *Along with their efforts to monopolize the legitimate use of violence, modern states also seek to monopolize the legitimate means of movement* » (Torpey, 2000, 10). Les personnes étrangères sont directement visées par cette bureaucratisation du contrôle. De plus, séjourner sur un autre territoire les soumet à une logique de prélèvement, de plus en plus institutionnalisée. Ainsi en 1917, le gouvernement français met en place une « carte d'identité des étrangers », payante, dont le montant des droits sera augmenté à plusieurs reprises pendant la crise des années trente, au point de devenir la principale source de financement des services des étranger-es en préfecture (Rosenberg, 2000).

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, le visa devient le moyen uniformément retenu par le système international pour réguler la circulation des individus. On voit perdurer la coexistence de logiques de contrôle et de prélèvement. En effet, la plupart des pays occidentaux exigent des droits de timbre des étranger·es admis à séjourner sur leur territoire, puis des droits de dossiers pour les demandes de visas introduites dans les consulats des pays d'origine. En outre, le visa est progressivement mis au service d'un objectif plus large de croissance économique et d'attractivité. Au cours des Trente Glorieuses, les pays d'Europe de l'Ouest signent de nombreux accords de libre-circulation bilatéraux ou multilatéraux (la Convention du Conseil de l'Europe par exemple⁹), afin de faciliter le recrutement de main d'œuvre étrangère bon marché (Castles, de Haas et Miller, 2014). Ressortissant·es de nationalité turque, tunisienne ou algérienne pouvaient se rendre sur le territoire des pays européens avec un simple document d'identité.

À partir des années 1970, une série d'événements met un terme à ce système relativement ouvert. Le choc pétrolier de 1973, suivi du ralentissement de la croissance et de l'augmentation du chômage, entraîne l'arrêt des migrations de travail et marque le début d'une longue période de restriction migratoire (Castles, 2011). À la suite d'une vague d'attentats survenus à Paris en 1986, la France rétablit l'obligation de visa pour tous les ressortissant·es étranger·es. Cette obligation est levée pour la plupart des nationalités d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord à partir de décembre 1988, mais reste maintenue pour près de 130 autres pays. Les visas servent donc un objectif de fermeture des frontières aux « indésirables », annonçant alors le tournant sécuritaire des politiques migratoires en Europe (Huysmans, 2000).

Sécurisation et « schengenisation » du contrôle frontalier

Débutant dans les années 1980, l'eupéanisation des politiques migratoires tente de répondre à un paradoxe propre à la mondialisation : supprimer les obstacles à la circulation des richesses matérielles tout en contrôlant la mobilité des personnes, en particulier celles en provenance des régions les plus pauvres. Lancé avec la signature de l'accord Schengen, ce processus fait état d'un équilibre initial entre objectifs de contrôle et de croissance économique : la création

9 La Convention du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957 relative à la libre circulation engage chaque partie contractante à dispenser de visa les ressortissants des parties contractantes entrant sur son territoire pour y effectuer des séjours inférieurs ou égaux à trois mois.

d'une liberté de circuler des personnes au sein de l'Union européenne (UE) a été facilitée par la réalisation du marché unique, et inversement. Malgré des apparences de technicité et de neutralité politique, les approches sociologiques de l'intégration européenne identifient un « phagocytage » de l'harmonisation des politiques migratoires par les enjeux de sécurité (Bigo, 2008). Virginie Guiraudon (2010) met en évidence la domination des intérêts sécuritaires des États membres, en particulier des acteurs des Ministères de l'Intérieur, dans le processus de construction de la politique migratoire commune, entraînant un couplage entre immigration et criminalité.

L'architecture institutionnelle des dispositifs de Schengen traduit ce lien logique établi entre frontières extérieures et sécurité intérieure. Confiée aux consulats des États membres dans les pays-tiers, la délivrance de visa Schengen opère selon une « logique de police à distance », permettant de stopper les étranger·es indésirables avant qu'il·elles n'accèdent au territoire (Bigo et Guild, 2003). Cette délocalisation géographique du contrôle migratoire s'inscrit dans le processus plus large d'externalisation de la gouvernance européenne en matière de sécurité (Lavenex et Schimmelfenning, 2009 ; Zaïotti, 2016). Les recherches empiriques sur la mise en œuvre du visa Schengen, en Inde (Guiraudon, 2003) et en Bulgarie, lorsque ses ressortissant·es figuraient encore sur la liste noire (Jileva, 2003), renforcent l'hypothèse de l'utilisation du visa comme « frontière au point de départ ». L'enquête microsociologique de Federica Infantino, menée auprès des consulats de pays Schengen au Maroc, met en évidence la mobilisation d'un savoir pratique des agent·es pour détecter et écarter le risque migratoire : les demandeur·ses sont soupçonné·es d'utiliser le visa comme un moyen légal d'entrer sur le territoire pour y rester de manière abusive (Infantino, 2019). La majorité des travaux consacrés au visa Schengen l'analysent donc comme un instrument sécuritaire. Les approches sociologiques sont révélatrices de l'instrumentalisation restrictive du visa ; toutefois elles tendent à négliger sa dimension mercantile, qui émerge à nouveau au cours de la décennie 2000.

La managérialisation progressive des frontières européennes

À la fin des années 2000, le potentiel économique du visa Schengen prend une nouvelle ampleur. À partir de cette période, l'activité de délivrance repose partiellement sur des prestataires privés. La sous-traitance en matière de visa est apparue en Inde, où les consulats des États-Unis et du Royaume-Uni

faisaient face à une demande bien supérieure à leurs capacités d'accueil. La prise de rendez-vous était déjà déléguée à des plateformes téléphoniques privées, mais l'affluence des demandeur·ses a conduit les ambassades anglo-saxonnes à sous-traiter la collecte des dossiers à des agences de voyage du groupe suisse Kuoni. La multinationale a par la suite développé la branche VFS Global, spécialisée dans les prestations aux missions diplomatiques (Beaudu, 2007 ; Infantino, 2016). De par son positionnement précoce sur le marché des prestataires, VFS Global se maintient depuis en situation de *leader* : en 2014, 77 millions d'applications de visas sont traitées par ses services dans le monde entier (Satzewich, 2015). Elle est suivie par TLS Contact, branche de la multinationale française Téléperformance, et par de plus petits concurrents : Kosmos, WorldBridge, etc. (Sánchez-Barrueco, 2018).

L'essor de ces entreprises est similaire à celui des *Private Security Companies* (PSCs) auxquelles les gouvernements délèguent de plus en plus d'opérations de sécurité dans l'optique de réduire les dépenses des Ministères de la Défense (Berndtsson et Kinsey, 2016). De manière analogue, on assiste à une managérialisation de la politique frontalière. Ce processus renvoie à un ensemble de mesures qui, dès les années 1980, consistent à subordonner les administrations à un objectif d'efficience tout en transposant les modèles de gestion du privé vers le public (Lane, 2000). Bezes et Musselin (2015) expliquent que la managérialisation se développe dans l'administration française alors que celle-ci est en crise, confrontée à une forte dégradation des finances publiques et au défi de l'intégration européenne. La Commission européenne encourage notamment le développement du *benchmarking*, visant à comparer et classer les performances de politiques publiques des États membres (Bruno, Jacquot et Mandin, 2006). Selon Nora El Qadim et al. (2017), la managérialisation de l'espace de sécurité, liberté et justice de l'UE est un phénomène croissant mais sous-étudié, dont la sous-traitance des visas est un symptôme. Pour Federica Infantino, cette forme de privatisation permet aux États membres de dépolitiser le visa Schengen, en diminuant les possibilités de contestation de procédures souvent perçues comme lourdes et injustes par les demandeur·ses (Infantino, 2016 ; 2017). Cet article vise à compléter cet argument, en documentant les stratégies gouvernementales de maximisation de la rentabilité du visa Schengen.

Enfin, pour comprendre l'articulation des dimensions mercantile et sécuritaire dans le secteur du contrôle des frontières, le concept de *management* migratoire est particulièrement fertile. Issu des travaux en économie politique comparée, ce concept renvoie notamment au dilemme migratoire auquel font face les pays occidentaux : selon Menz (2009), le cadrage sécuritaire des mobilités entre

en contradiction avec la priorité à la croissance économique, laquelle dépend notamment des investissements étrangers. Les gouvernements se voient donc dans l'obligation d'ajuster les objectifs initiaux de restriction des flux pour rendre la politique de frontières « *business-friendly* » et plus attractive. Il s'agit alors de questionner la portée de ces analyses dans le cas du visa Schengen.

Ce bref historique de la politique des visas met en évidence l'équilibre instable entre les objectifs de contrôle de l'immigration et d'expansion économique. La logique de prélèvement, existante depuis la mise en place du système frontalier moderne, semble réactivée avec l'émergence d'un marché de sous-traitance au moment du « tournant managérial » du secteur public en Europe. En ce qui concerne le visa Schengen, il est surtout analysé au prisme de sa seule dimension sécuritaire. Il existe un angle mort sur l'émergence, ou plutôt la résurgence, du potentiel lucratif de cet instrument. En « traçant » le déploiement du visa Schengen dans l'administration française de 1995 à 2015, la section empirique de cet article apporte des pistes explicatives de ces développements au niveau domestique. Elle développe les trois séquences qui conduisent progressivement à la requalification de la délivrance des visas en une politique publique *rentable*.

Les débuts du visa uniforme (1995-2004) : continuité de l'utilisation sécuritaire et discrétionnaire

Le visa Schengen est introduit dans les administrations des parties contractantes en mars 1995. Il existe peu de sources disponibles informant sur les caractéristiques de la politique française de visa à cette époque. Depuis la Révolution Française, la compétence d'entrée sur le territoire relève du MAE¹⁰. La loi du 21 avril 1832 autorise les consuls « à délivrer des passeports pour la France aux étrangers qui leur en demanderont¹¹ ». À partir de l'après-guerre, la politique des visas est réglementée par les ordonnances de 1945 sur l'entrée et le séjour sur le territoire français et par les différents accords de libre-circulation exemptant certaines nationalités de visa. À la fin des années 1980, l'annulation de ces accords avec une centaine de pays, majoritairement des anciennes colonies sur les continents africain et asiatique, acte la subordination de la politique des visas au principe de fermeture des frontières. Le nombre de visas délivrés annuellement baisse drastiquement : moins de

10 Arrêté du 22 messidor an VII relatif à l'organisation des rapports entre les étrangers accrédités et les autorités de la République.

11 21-26 avril 1832 « Loi relative aux étrangers réfugiés qui résideront en France ».

1,8 million en 1996 contre 6 millions dix ans auparavant¹². Les visas servent donc un objectif de restriction des flux migratoires. De plus, leur délivrance est caractérisée par un fort degré d'opacité. Le seul document de référence est l'Instruction Générale relative aux Visas (IGV), une circulaire administrative non publiée et non accessible au public¹³, le Conseil d'État estimant que « la divulgation des instructions porterait atteinte à la sécurité publique [...] de nature à faciliter l'élaboration de documents falsifiés par d'éventuels fraudeurs¹⁴ ». Depuis 1986, les refus ne sont pas motivés¹⁵, et les taux de refus, estimés à 19-20 % dans les années 1990¹⁶, ne sont pas rendus publics. C'est donc une administration opaque, sécuritaire et discrétionnaire, caractéristique des guichets de l'immigration (Spire, 2008).

Dès 1995, les débuts politiques du visa Schengen sont marqués par une forte continuité avec cette logique de restriction. La liste de pays soumis à l'obligation de visa uniforme est composée de la simple accumulation des listes de chaque État (Meloni, 2006). Publiée en 1999 pour remplacer l'IGV et harmoniser les procédures, l'Instruction Consulaire Commune (ICC) définit le visa Schengen comme un instrument pour « éviter les conséquences négatives possibles dans les domaines de l'immigration¹⁷ ». Ce document indique les principes directeurs d'évaluation des demandes. Les personnes sans emploi, les étudiant·es et les personnes démunies de ressources stables sont définis comme « à risque ». Bien que ce document soit rendu public, à la différence de l'IGV, les processus d'élaboration de la liste et de ce texte sont marqués par un caractère intergouvernemental et informel qui manque de transparence,

12 Assemblée Nationale, 1999.

13 Rapport au Premier Ministre, 1997.

14 Arrêt du Conseil d'État CE 17 février 1997, ANAFE c/ Ministère des affaires étrangères.

15 En 1986, la loi Pasqua adopte le principe de non-motivation des refus de demandes de visa.

16 Le Monde, 1997, « Les visas, principal verrou de l'immigration », disponible à <http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/12/11/les-visas-sont-le-principal-verrou-de-limmigration_3808008_1819218.html#l3xRsFFGSpTTUop.99>, consulté le 4 septembre 2019.

17 Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune.

comme en témoigne un des représentants français au Comité Exécutif Schengen dans les années 1990 :

« Il n'y avait ni la Commission, ni le Parlement. [...] On se réunissait dans le bureau du Benelux Rue de la Régence, on n'allait même pas dans les bureaux de l'UE. C'était vraiment le petit club entre les pays, et on arrivait à bien régler nos problèmes car il y avait une certaine homogénéité. [...] Le dispositif de prise de décision était très rapide. Le comité exécutif Schengen se réunissait une fois par mois, et on se mettait d'accord.¹⁸ »

On retrouve ici la logique intergouvernementale de « club de Schengen » identifiée par Virginie Guiraudon, avec un petit groupe de membres fondateurs s'accordant sur des standards élevés de contrôle migratoire pour garantir l'unanimité (Guiraudon, 2010). Par ailleurs, cette logique sécuritaire est renforcée avec la création du *Schengen Information System* (SIS), prévu pour « préserver l'ordre public et la sécurité¹⁹ ». Cette base de données met en commun les informations des ressortissant·es de pays tiers qui se rendent dans l'espace Schengen, et est utilisée à des fins de signalement des indésirables (Saas, 2003). Le SIS est complété par le *Visa Information System* (VIS), qui centralise les données biométriques des détenteur·rices de visa. Ces outils technologiques de surveillance ont pour objectif de maintenir « un taux d'évaporation acceptable²⁰ », soit limiter la proportion d'étranger·es restant sur le territoire après l'expiration de leur visa Schengen.

Durant la phase initiale d'eupéanisation, le potentiel rentable du visa est occulté, voire inexistant. Dans le cas français, la transition vers un instrument commun entraîne une vague d'évaluations des services consulaires chargés de la délivrance des visas. Un rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ainsi qu'une mission d'étude commanditée par le Conseil d'État²¹ font part de leurs préoccupations sur les moyens de cette administration. Le rapport parlementaire déplore que les consulats soient « les parents pauvres des services extérieurs²² », souligne le manque quantitatif mais aussi qualitatif de personnel, qui regroupe trop peu de fonctionnaires qualifiés et trop de personnel employé localement, qui serait selon ce rapport plus exposé à la corruption. Il reproche enfin au corps diplomatique d'être « trop laxiste en

18 EN04. 06/06/2018.

19 Article 93, Convention d'application de l'accord de Schengen, juin 1990.

20 Conseil d'État, 1997.

21 *Ibid.*

22 Assemblée Nationale, 1999, *op. cit.*, p. 51.

matière de gestion de l'argent public²³ ». La mission du Conseil d'État rejoint le constat d'effectifs insuffisants et évoque même des conditions d'accueil « médiocres » des demandeur·ses, les aménagements « spartiates » des locaux, la « mauvaise gestion » des files d'attente et les problèmes de corruption en résultant²⁴. Cependant, peu de mesures, voire aucune, sont apportées dans les années suivantes pour pallier ce qui est qualifié de défaillant.

La continuité du cadrage sécuritaire des procédures de visa *avant et pendant* la mise en route de Schengen démontre le processus d'institutionnalisation des préférences d'un club d'États fondateurs, dont le consensus repose sur un verrouillage des frontières extérieures pour limiter l'immigration qualifiée d'indésirable, comme identifié sur cette période dans la partie précédente. Durant cette phase, les difficultés gestionnaires des consulats renforcent la précarisation des usager·es, en allongeant les délais d'attente et de traitement des dossiers. La recherche de rentabilité est donc absente de l'agenda.

« Ouverture » et conjoncture critique : les conséquences de la refonte du cadre réglementaire (2004-2009)

Il faut attendre le milieu des années 2000 pour assister à une période de bouleversement de la politique de visa Schengen. Tout d'abord, la logique de club intergouvernemental est remise en question par l'introduction de nouveaux acteurs, dont la Commission, qui font la promotion d'une politique aux frontières plus ouverte. Ensuite, la négociation d'un nouveau cadre réglementaire constitue, pour l'administration française, une contrainte, transformée en une opportunité pour rationaliser l'activité de délivrance, notamment en généralisant le recours à la sous-traitance. En raison de ces facteurs, développés dans cette section, la période 2004-2009 est interprétée comme une **conjoncture critique** à partir de laquelle le visa Schengen est envisagé selon une logique budgétaire, et non plus uniquement sécuritaire.

Le traité d'Amsterdam intègre la politique des visas à la méthode communautaire. De nouveaux acteurs non gouvernementaux entrent en jeu, comme la Commission ou le Parlement européen (Infantino, 2019). Le Comité exécutif est remplacé par le Groupe de travail Visa du Conseil des Ministres, qui statue à l'unanimité pendant une période transitoire jusqu'en 2004, puis à la majorité

23 *Ibid*, p. 8

24 Conseil d'État, 1997, *op. cit.*

qualifiée. De 2005 à 2009, ces différents acteurs négocient le Code Visa afin de remplacer les ICC. Dans son ouvrage *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking*, Federica Infantino explique que l'adoption de ce texte reflète un nouveau cadrage, intégrant des intérêts liés à la politique étrangère. Il est défendu par la Commission et le Parlement qui cherchent à nuancer l'orientation sécuritaire de la politique actuelle. Baptisée une Europe 'amicale et ouverte', cette doctrine implique une vision renouvelée de la politique des visas, davantage tournée vers les droits et les conditions des usager·es. Par exemple, le Code Visa introduit l'obligation de notifier et motiver les refus (Infantino, 2019). Malgré cette volonté d'ouverture, l'élaboration du Code Visa fait toutefois apparaître certaines résistances, y compris des acteurs gouvernementaux. Ainsi le représentant français au Groupe Visa explique qu'à l'époque, les États membres ont plaidé pour motiver les refus à l'aide d'une liste de catégories volontairement vagues, au lieu d'une lettre détaillée :

« On a ajouté la catégorie « vous n'avez pas apporté la preuve de votre volonté de quitter l'espace Schengen à l'expiration du visa demandé », soit une formule qui correspond à l'appréciation, forcément subjective, du risque migratoire. Sinon, il fallait motiver le refus par une lettre, ce qui est très long à faire.²⁵ »

L'augmentation du nombre d'acteurs dans l'arène décisionnelle entraîne donc une compétition pour le cadrage de la politique de visa. La Commission défend une position proche du *management* migratoire, en faveur d'un ajustement du paradigme sécuritaire de la gestion des frontières (Menz, 2009), à laquelle s'opposent en partie les États membres, dont la France.

Durant cette période est également négocié le règlement VIS²⁶, qui prévoit la création d'une base de données biométriques de la totalité des demandeur·ses. Étudier les conséquences de la transition vers la biométrie est nécessaire pour compléter la compréhension des changements de la politique de visa. Il s'agit d'une innovation contraignante en termes de coût et de temps, puisqu'elle implique la comparution obligatoire de chaque personne pour prélever les empreintes, ce qui dans le cas français pose deux problèmes : l'équipement en bornes biométriques d'une part, et la réception physique du public d'autre part – un nombre important de demandeur·ses passant à l'époque par des agences de voyages agréées. Néanmoins, ce nouveau règlement constitue finalement

25 EN04, *op. cit.*

26 Règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour.

une fenêtre d'opportunité pour les autorités françaises, qui introduisent à ce moment-là une logique de rationalisation, voire de rentabilité économique, via deux leviers : l'augmentation du prix du visa et le recours à la sous-traitance. En premier lieu, la France a joué un rôle actif auprès du Conseil de l'UE pour réévaluer les frais de dossiers de 35 à 60 euros, avec comme argument de couvrir les dépenses supplémentaires liées au VIS²⁷. Or, cette augmentation devrait rapporter à la France des recettes d'au moins 120 millions d'euros, soit largement de quoi couvrir les frais d'équipement, évalués à 16 millions d'euros. Le prix sert donc de variable d'ajustement et à cette occasion, on assiste à une première résurgence du cadrage du visa comme instrument de prélèvement des étranger·es et moyen de financement de l'administration.

Ensuite, le VIS confronte l'administration consulaire à ses capacités d'accueil. En proie à des fortes restrictions budgétaires, un certain nombre de consulats délèguent déjà l'accueil du public à des prestataires privés, dont le marché s'est d'abord développé de « manière sauvage²⁸ » comme expliqué dans la première partie de l'article. La mise en œuvre du VIS est alors mobilisée par l'administration française pour justifier la généralisation de l'externalisation comme « solution » au problème de l'accueil, ici par un ancien adjoint à la sous-direction des visas, aujourd'hui en poste à l'étranger :

« Avec la biométrie, il a fallu qu'on reçoive tout le monde, et donc potentiellement devoir créer des dizaines voire des centaines de postes à un moment où l'augmentation des effectifs de la fonction publique n'était vraiment pas à l'ordre du jour. D'autre part, il y avait une forte pression sur les conditions dégradées dans lesquelles les demandeurs étaient reçus. [...] tout cela a suscité une réflexion qui a abouti au fait de confier à des sociétés privées le soin d'accueillir les demandeurs.²⁹ »

L'externalisation, légitimée par l'augmentation des coûts de mise en œuvre et l'incapacité budgétaire à les assumer, représente l'opportunité de procéder à la modernisation de l'administration consulaire, dont l'absence était décriée dix ans auparavant. Le Code Visa, qui entre en vigueur en 2009, réglemente la délégation au privé. L'article 17 plafonne notamment les frais de services à 30 euros par demande, soit la moitié des frais de dossiers : à coût nul pour les

27 Assemblée Nationale, 2006.

28 EN04., *op. cit.*

29 EN05. 22/10/2018.

consulats, la rémunération des prestataires est intégralement reportée sur les usager·es.

Le *process-tracing* permet donc d'identifier la refonte du cadre réglementaire européen de la politique de visa Schengen comme un tournant. Durant cette période d'« ouverture », plusieurs acteurs et facteurs créent les conditions de la rentabilité à venir du visa Schengen : l'atténuation de l'orientation sécuritaire, l'augmentation des recettes via les frais de dossiers et la réduction des coûts de mise en œuvre grâce à la sous-traitance. Pour ces raisons, la phase de 2004 à 2009 est considérée comme une conjoncture critique à partir de laquelle resurgit l'utilisation du visa Schengen comme levier économique.

La rentabilité du visa Schengen, une conséquence inattendue ? (depuis 2010)

Au cours de la décennie 2010, l'attribution des visas s'affirme comme une des rares politiques publiques « rentables ». On distingue deux types de rentabilité : la première est qualifiée de *directe*, tirée des frais de visa. On l'identifie comme une **conséquence inattendue**, qui s'est développée de manière indépendante du but de régulation au départ attribué au visa Schengen. Elle confirme le recadrage du visa comme source de recettes, et façonne un second type de rentabilité, qu'on qualifie d'*indirecte*, recherchée par le Ministère des Affaires étrangères français, invitant à considérer le visa comme vecteur d'attractivité d'une certaine catégorie d'étranger·es qui consommeront, voire investiront sur le territoire national.

Les contours de la rentabilité directe : la délivrance « tout bénéfice » des visas à l'étranger

Dans un premier temps, l'externalisation permet de réduire les coûts. Dans un second temps, elle permet d'augmenter les capacités de traitement, et *in fine* de stimuler la demande de visa. En effet, ce fonctionnaire de la SDV

évoque l'effet « vertueux » presque immédiat qu'a eu l'ouverture d'un centre prestataire dans une grande ville marocaine :

« Dès qu'on a ouvert, on a pu prendre beaucoup plus de demandes. En l'espace de deux ans la demande a crû de 30 %. Les délais de rendez-vous étaient à 5 semaines à l'époque où on a externalisé, deux semaines plus tard, on était à 4 jours. Le centre avait les moyens humains pour les prendre, y compris plus tard dans la journée, alors que nous on est incapables de le faire. Plus de personnes peuvent être prises, on travaille directement sur les dossiers sans avoir à les collecter, les délais de rendez-vous sont drastiquement revus à la baisse ... *tout bénéfice*.³⁰ »

La délégation au privé dynamise la demande, tout en étant en mesure d'absorber son augmentation. Dans les postes externalisés en Chine, Indonésie, Inde, Russie et Ukraine, des hausses qualifiées de « spectaculaires » sont rapportées³¹. Durant la décennie 2000, dans ces pays au poids démographique considérable, le niveau de vie augmente et l'émergence de classes moyennes qui consomment et voyagent à l'étranger se confirme (Damon, 2013). De plus, en 2004, la Chine et l'UE signent un accord de statut de destination autorisée (SDA), permettant aux groupes de touristes chinois de voyager en Europe. Première destination touristique mondiale, la France est particulièrement touchée par ces évolutions : la Chine ne représentait que 217 000 demandes en 2010, contre 824 000 en 2015, soit près du tiers de la demande globale³². En 2015, le nombre de visas Schengen délivrés par la France à l'échelle globale franchit le seuil de 3 millions, contre à peine 1,8 million en 2010. L'externalisation permet donc de faire face à une telle hausse de la demande, tout en assurant donc une maximisation des recettes tirées de l'augmentation de la demande des visas. Elle ralentit la croissance des coûts de l'administration, tandis que les rendements des droits de visa augmentent rapidement :

30 EN02, 07/10/17.

31 Rapport, Sénat, 2015.

32 Statistiques du Ministère de l'Intérieur, 2017.

Tableau 1 : Le rendement de la délivrance de visa³³

Année	Coût de l'action « Instruction des Demandes de Visa »	Recettes de la ligne budgétaire « Produits de Chancelleries Diplomatiques et Consulaires »
2014	46,2M €	180M €
2015	48,1M €	209M €
2016	49,6M €	230M €

Le tableau ci-dessus précise la dimension directe de la rentabilité du visa : il s'agit du produit de l'activité de délivrance, sous la forme de droits de dossier prélevés aux demandeur-ses. En outre, la rentabilité conduit à l'utilisation d'un cadrage de plus en plus économique pour qualifier la politique de visa, produit par des acteurs du contrôle budgétaire. En 2013, la Cour des Comptes se félicite de la « modernisation » de la délivrance des visas³⁴. Un rapport d'évaluation de 2015, réalisé par la Commission des finances du Sénat, indique que c'est « une activité productive de l'administration pour laquelle une augmentation des moyens dédiés entraîne une augmentation de la recette », ou encore que « l'élasticité du volume de demandes de visa dépend de la rapidité d'instruction³⁵ ».

À la lumière de ces éléments, cette rentabilité directe provenant de l'activité de délivrance peut être interprétée comme une **conséquence inattendue** de la combinaison de l'augmentation des frais de dossiers, d'une part, et de l'externalisation, d'autre part. L'alignement de ces facteurs propres aux capacités de l'administration des visas, et ceux liés à la croissance de la mobilité internationale des classes moyennes de pays émergents, conduisent à faire de la délivrance des visas une politique publique lucrative. Toutefois, ces recettes ne concernent qu'une infime partie des recettes de l'État (environ 0,06 %) ³⁶. Or l'expansion économique de la délivrance des visas laisse entrevoir les possibilités de rentabilité indirecte, en développant le visa comme instrument d'attractivité.

33 Assemblée Nationale, 2015.
 34 Cour des Comptes, 2013.
 35 Sénat, 2015.
 36 En 2016, les recettes globales de l'État sont estimées à 388 milliards d'euros, celles liées à l'activité de délivrance des visas à 230 millions d'euros. (Source : Ministère des Finances et du Budget).

Vers une rentabilité indirecte : l'intégration du visa Schengen à une stratégie d'attractivité

Le glissement de la politique des visas vers un « business migratoire » s'accompagne d'une instrumentalisation du visa Schengen comme un moyen d'attirer des élites étrangères et de stimuler le tourisme et les investissements.

Des facteurs d'ordre institutionnel soutiennent cette perspective, dont l'intégration du portefeuille relatif au Tourisme au MAE³⁷. En effet, depuis 2014, et pour la première fois dans la composition des gouvernements de la V^e République, le Secrétariat d'État au Tourisme est rattaché au Quai d'Orsay, alors qu'il dépendait jusqu'ici soit du Commerce soit des Transports. L'objectif de ce rattachement est de développer une « politique touristique ambitieuse avec comme objectif de faire du réseau diplomatique français un avant-poste de la promotion de la destination France et des entreprises du secteur touristique et atteindre 100 millions de visiteurs internationaux accueillis en France en 2020³⁸ ». En se fondant sur le réseau consulaire, cette stratégie de « vitrine » cible notamment les visiteur·ses en provenance des pays émergents soumis à l'obligation de visa.

La promotion du tourisme, y compris de luxe, grâce au visa se traduit par une atténuation de la perception du risque migratoire, et même un recadrage de la figure de demandeur en celle de consommateur. L'extrait suivant est particulièrement révélateur de ce changement :

« Je crois qu'il faut filtrer, contrôler, et laisser passer des gens qui vont faire marcher notre économie. Je me rappelle être intervenu un jour car mes agents refusaient de délivrer des visas à des Chinois sous prétexte que les personnes allaient passer quinze jours en Norvège, et ensuite deux jours à Paris. Et comme deux jours c'est inférieur à quinze, c'est aux Norvégiens de délivrer. Je regarde le dossier : ils descendaient au Plaza Athénée. [...]. Ils vont dévaliser l'avenue Montaigne. Il faut absolument qu'ils viennent chez nous.³⁹ »

37 Le Décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international consacre le rattachement du Tourisme au MAE.

38 Source : <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/>>.

39 EN01, 21/01/2016.

Cet extrait illustre la course à l'attractivité entraînée par le potentiel lucratif du visa Schengen. En effet, le visa est un instrument à la disposition des États pour tirer profit de la mobilité des classes moyennes et supérieures des pays émergents. Toutefois, le visa Schengen, délivré par 26 États et donnant accès à un même espace de libre circulation, exacerbe la concurrence entre destinations européennes pour attirer ces nouveaux marchés de demandeurs. Cette caractéristique rend possible le phénomène du *visa-shopping*, « aux termes duquel les demandeurs de visa s'adressent au consulat qui, de tous les États Schengen, offrira le traitement le plus rapide, le plus efficace ou présentant le plus de chance d'aboutir à une décision favorable⁴⁰ ». La course à l'attractivité conduit à des stratégies de différenciation des logiques nationales d'attribution, comme l'explique un rapport d'évaluation de 2015 : « La France a, depuis trois ans, fait le choix de la rapidité de la procédure de délivrance pour attirer les demandeurs de visas potentiels [...]. L'Italie, [...] fait le choix d'une sélectivité relativement faible des dossiers. L'Allemagne, quant à elle, joue davantage sur la mise en valeur des atouts structurels de la destination allemande (l'économie, la qualité de l'accueil médical s'agissant de l'accueil de patients étrangers, etc.)⁴¹ ». Ce recours est exemplaire du développement du *benchmarking* entre les politiques des États membres. Cela peut jouer sur les conditions même de délivrance dans les consulats. En 2014, le consulat de France à Pékin a mis en place le programme « Visa 48 h », proposant de délivrer un visa Schengen dans un délai extrêmement réduit. À la suite de cette mesure, le consulat italien a rapidement proposé un « Visa 36h », en dessous du délai minimum requis par le Code Visa pour effectuer les vérifications de sécurité⁴².

Ce dernier exemple fait état de l'articulation contradictoire entre recherche d'attractivité et exigence de sécurité liée au contrôle des frontières. Il montre aussi les limites du cadrage du visa comme levier touristique. Non seulement la course à l'attractivité affecte le caractère supposément uniforme de la procédure de visa Schengen, mais surtout elle renforce les inégalités entre nationalités soumises à obligation de visa. En effet, on constate un déséquilibre géographique de telles mesures, principalement déployées dans des pays-tiers qui comportent de nouveaux marchés de potentiels touristes et investissements. En Algérie par exemple, où le taux de refus avoisine les 40 %, il existe des mesures d'attractivité comme la possibilité de prise de rendez-vous accélérée, or celles-ci sont réservées à des groupes professionnels bien

40 Sénat, 2015, *op.cit.*, p. 42.

41 Assemblée Nationale, 2012.

42 EN03, 18/10/2017.

spécifiques : médecins, avocats ou pharmaciens⁴³. Ainsi, le cadrage marchand ne remplace pas le cadrage restrictif et l'articulation des deux varie en fonction des contextes locaux. Le visa Schengen reste l'instrument d'une mobilité deux poids, deux mesures : les différences de traitement produisent ce que Spire appelle une échelle des nationalités, classées selon leur désirabilité (Spire, 2005). Le cadrage du visa comme levier de rentabilité pose la question du glissement vers une échelle au sein des nationalités, où le profilage serait sur des critères socio-économiques. En d'autres mots, le visa serait l'instrument d'une marchandisation de l'accès au territoire, destiné aux élites.

En définitive, la rentabilité nouvelle du visa Schengen affecte les rapports de force entre les acteurs qui portent des cadrages différents. Le recadrage du visa comme levier de rentabilité directe et indirecte constitue une aubaine pour le secteur de l'industrie migratoire, mais aussi pour les acteurs institutionnels, en particulier ceux du MAE. Ce processus d'ouverture s'ajuste aux fonctions initiales du visa Schengen, sans toutefois remettre complètement en question le paradigme sécuritaire des politiques frontalières (Menz, 2009).

Conclusion

Cette étude précise les facteurs des transformations managériales et marchandes du visa Schengen. L'analyse de la trajectoire de ce dispositif dans l'administration française a permis de mettre en évidence plusieurs séquences de la politique des visas Schengen. Lors de sa mise en route, la dépendance au sentier de l'orientation sécuritaire s'expliquait par un mode décisionnel dominé par les acteurs des Ministères de l'Intérieur des États fondateurs, s'accordant sur des standards élevés de contrôle des étranger-es. L'inflexion de ce paradigme par la Commission, la modernisation des services de visa et la stimulation de la demande de visa à l'étranger font du visa un instrument plus accessible, au service de logiques économiques. La requalification de l'activité de délivrance des visas comme une politique publique rentable a entraîné un nouveau cadrage du visa Schengen, de verrou de l'immigration à vitrine de la destination française à l'étranger, faisant émerger une course à l'attractivité avec les autres États membres.

43 EN04. *op. cit.*

L'utilisation – voire l'instrumentalisation – du visa Schengen par les pouvoirs publics français est un cas remarquable de la confusion des agendas de la politique des frontières. Cette étude permet de comprendre comment un dispositif dont l'objectif était la gestion du risque migratoire s'est retrouvé juxtaposé à un impératif de croissance, même si l'amendement du paradigme sécuritaire, mis en évidence dans le cas du visa, demande à être nuancé. En effet, les attaques terroristes en Europe en 2015 et 2016 ont entraîné une contraction des demandes de visa à des fins touristiques⁴⁴. Surtout, la situation de « crise migratoire » aux frontières de l'UE représente une nouvelle conjoncture critique, puisqu'elle est mobilisée par les autorités européennes pour justifier un régime d'exception faisant de la lutte contre l'immigration irrégulière une priorité, reléguant les objectifs de rentabilité et d'attractivité au second plan. Ces nouveaux développements et l'inconstance de la politique aux frontières soulignent l'importance d'étudier l'articulation entre les logiques sécuritaires et économiques dans ce secteur d'action publique.

Références

Assemblée Nationale (1999), « Rapport déposé par la Commission des finances, de l'économie générale du contrôle budgétaire et présenté par M. Yves Tavernier sur Les moyens des services des visas », n° 1803, Paris, 8 septembre.

Assemblée Nationale (2006), « Rapport fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341) par M. Gilles Carrez ; Annexe n° 1 : Action Extérieure de l'État », n° 3363, Paris, 12 octobre.

Assemblée Nationale (2012), « Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF pour 2013 (n° 235) par M. Christian Eckert ; Annexe 1 : Action Extérieure de l'État », n° 251, Paris, 10 octobre.

Beaudu, Gérard (2007), « *L'externalisation dans le domaine des visas Schengen* », Cultures et Conflits, vol. 68, p. 85-109.

Bezes, Philippe et Musselin, Christine (2015), « 5. Le New Public Management. Entre Rationalisation et Marchandisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.), *Une French Touch dans l'Analyse des Politiques Publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 125-152.

44 Statistiques du Ministère de l'Intérieur, *op cit.*

Bezes, Philippe, Palier, Bruno et Surel, Yves (2018), « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, vol. 68 (6), p. 961-965.

Bigo, Didier (2008), « Le “phagocytage” des questions de migration et de libre circulation en Europe par les enjeux de sécurité ? », *Migrations Société*, vol. 116 (2), p. 73-84.

Bigo, Didier et Guild, Elspeth (2003), « Schengen et la politique des visas », *Cultures et Conflits*, vol. 49, p. 5-21.

Bruno, Isabelle, Jacquot, Sophie et Mandin, Lou (2006), “Europeanization through its instrumentation: Benchmarking, mainstreaming and open method of coordination... Toolbox or Pandora’s Box?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13 (4), p. 519-536.

Campbell, John L. (2002), “Ideas, politics, and public policy”, *Annual review of sociology*, vol. 28 (1), p. 21-38.

Castles, Stephen (2011), “Migration, crisis, and the global labour market”, *Globalizations*, vol. 8 (3), p. 311-324.

Castles, Stephen, de Haas, Hein et Miller, Mark J. (2014), *The age of migration: international population movements in the modern world*, 5^e éd., New York, Guilford Press.

Cobb, Roger W. et Rochefort, David A. (1993), “Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice”, *Policy Studies Journal*, vol. 21 (1), p. 56-71.

Collier, David (2011), “Understanding Process Tracing”, *PS: Political Science & Politics*, vol. 44 (4), p. 823-830.

Conseil d’État (1997), « Rapport de la Mission d’Études sur l’Organisation et le Fonctionnement des Services de l’État et des Organismes chargés des Étrangers », Paris, La Documentation Française.

Cour des Comptes (2013), « Rapport Public Annuel, La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre », Cahier n° 2, Paris.

Damon, Julien (2013), « Moyennisation : l’éclosion d’une classe moyenne globale », in *Les classes moyennes*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 97-120.

Dubost, Jean-François et Sahlins, Peter (1999), *Et si on faisait payer les étrangers ? Louis XIV, les immigrés et quelques autres*, Paris, Flammarion.

El Qadim, Nora et Guiraudon, Virginie (2017), « Chapitre 10 : L'espace de liberté, de sécurité et de justice », in Olivier Costa et Frédéric Mérand (eds.), *Traité d'Etudes Européennes*, Bruxelles, Larcier, p. 377-424, 654 pages.

Guiraudon, Virginie (2003), « Garanties financières exigées pour les demandeurs indiens de visas de court séjour (visite ou tourisme) : quelques exemples européens », *Cultures & Conflits*, vol. 50 (2), p. 49-52.

Guiraudon, Virginie (2008), « Chapitre 6 : Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (eds.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 173-194.

Guiraudon, Virginie (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique Européenne*, vol. 31 (2), p. 7-32.

Hassenteufel, Patrick et Surel, Yves (2015), « Normalisation ou dilution de l'analyse des politiques publiques européennes ? », *Politique Européenne*, vol. 50 (4), p. 200-227.

Huysmans, Jef (2000), "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38 (5), p. 751-777.

Infantino, Federica (2016), *Outsourcing Border Control: Politics and Practice of Contracted Visa Policy in Morocco*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Infantino, Federica (2017), « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen », *Gouvernement et action publique*, vol. 4 (6), p. 51-73.

Infantino, Federica (2019), *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking. Bordering Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Jileva, Elena (2003), « La mise en œuvre de Schengen : la délivrance des visas en Bulgarie », *Cultures & Conflits*, vol. 50 (2), p. 31-48.

Lavenex, Sandra et Schimmelfennig, Frank (2009), "EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics", *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 791-812.

Kinsey, Christopher et Berndtsson, Joakim (eds.) (2016), *The Routledge Research Companion to Security Outsourcing*, London, Routledge.

Lane, Jan-Erik (2000), *New Public Management*, London, Routledge.

Meloni, Annalisa (2006), *Visa Policy within the European Union structure*, New York, Springer.

Menz, Georg (2009), *The Political Economy of Managed Migration. Non-State Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford, Oxford University Press.

Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American political science review*, vol. 94 (2), p. 251-267.

Pierson, Paul (2008), *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.

Rosenberg, Clifford (2000), *Republican surveillance: immigration, citizenship, and the police in interwar Paris*, PhD dissertation, Princeton University.

Saas, Claire (2003), « Les refus de délivrance de visa fondés sur une inscription au Système Information Schengen », *Cultures & Conflits*, vol. 50, p. 63-83.

Sánchez-Barrueco, María-Luisa (2018), "Business as usual? Mapping outsourcing practices in Schengen visa processing", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44 (3), p. 382-400.

Satzewich, Vic (2015), *Points of Entry. How Canada's Immigration Officers Decide Who Gets in*, Vancouver, UBC Press.

Sénat (2015), « Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances par MM. Éric Doligé et Richard Yung ; Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France (Projet de loi de finances 2016) », n° 127, Paris, 29 octobre.

Spire, Alexis (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

Spire, Alexis (2008), *Accueillir ou Reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'Agir.

Surel, Yves (2018). « La mécanique de l'action publique. Le process tracing dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 68 (6), p. 991-1014.

Thelen, Kathleen (2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 208-241.

Torpey, John (2000), *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weil, Patrick (1997), *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration : rapports au Premier ministre « Pour une politique de l'immigration juste et efficace »*, Paris, La Documentation Française.

Zaiotti, Ruben (2016), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*, London, Routledge.

Juliette Dupont est doctorante au Centre de recherches et d'études internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM), en codirection avec Sciences Po Grenoble. Spécialisée en politique comparée, elle prépare actuellement une thèse étudiant les usages de la politique de visa Schengen en Chine et en Algérie.

juliette.dupont@umontreal.ca