

GÉRER LES FRONTIÈRES PAR TEMPS DE PANDÉMIE

Damien Simonneau

Altern. économiques | « L'Économie politique »

2020/3 N° 87 | pages 91 à 98

ISSN 1293-6146

ISBN 9782352402664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2020-3-page-91.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Altern. économiques.

© Altern. économiques. 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.

Gérer les frontières par temps de pandémie

Par Damien Simonneau

COMMENT ORGANISER LA COOPÉRATION DANS DES SITUATIONS où chacun a des raisons d'agir égoïstement ? C'est en somme la question classique sur la coopération internationale que l'on peut se poser à nouveaux frais lorsqu'on examine les réponses unilatérales et désordonnées de la part des Etats pour contrôler les circulations humaines face à la pandémie de coronavirus. La pandémie a renforcé les réflexes de gestion nationale d'un enjeu par nature transnational. Face à un virus qui a emprunté les canaux traditionnels de la mondialisation comme les échanges commerciaux, sportifs ou touristiques, le risque sanitaire a été surtout appréhendé par des mesures nationales de confinement et de fermeture de frontières, parfois mises en rhétorique par des discours sécuritaires.

La pandémie vient donc remuer le couteau dans la plaie des maux connus du multilatéralisme contemporain [Minassian et Semo, 2020]. Dans le domaine des relations internationales, on entend par « multilatéralisme » des formes institutionnelles (comme des régimes internationaux ou des organisations internationales et régionales) qui coordonnent les relations entre au moins trois Etats autour de normes et de règles généralisées dans un ou plusieurs domaines de politique internationale [Ruggie, 1993].

Damien Simonneau
Chercheur post-doctoral
à l'université Saint-Louis-
Bruxelles



Un des débats sur les instances multilatérales peut être reformulé comme suit : sont-elles des structures investies par les Etats en fonction de leurs intérêts ou sont-elles des agents avec une certaine autonomie qui orchestrent une coordination supra-nationale conformément à des valeurs [Battistella *et al.*, 2019] ? Lorsqu'on se penche sur le contrôle des circulations humaines, la pandémie montre bien toute la force des réflexes nationaux. Néanmoins, la fermeture nationale des frontières, et ce que certains qualifieront à la va-vite de « repli national » ou d'un « retour des souverainetés » ne signifie pas nécessairement la fin du multilatéralisme. Si les efforts de coordination multilatéraux en la matière se heurtent bien aux souverainetés étatiques et à l'utilisation symbolique des frontières comme outils de protection, il nous semble plutôt que se dessine un multilatéralisme *ad hoc*, où les instances multilatérales servent avant tout de structures au service des Etats dans des domaines éminemment régaliens comme la santé et la migration.

Ainsi, pour assurer la coordination en matière de circulations humaines, les organes multilatéraux comme la Commission européenne ou encore le Haut-Commissariat aux réfugiés ou l'Organisation internationale des migrations ont agi, parfois avec retard, dans le cadre restreint de ce que les Etats les autorisent à faire et ont surtout dû composer avec l'unilatéralisme ou le bilatéralisme des mesures étatiques.

La frontière comme protection

Les multiples formes de confinements nationaux semblent avoir permis de freiner la propagation du virus, de soutenir les capacités hospitalières et d'organiser la coexistence future avec le virus en mettant au point des plans de déconfinement. Le réflexe de gestion nationale sort légitimé et, avec lui, le contrôle des frontières, à quoi peut être associée symboliquement la centralité de l'Etat dans la protection des populations face à une menace globale. Rien de surprenant nous rappellent les historiens [Bourdelaïs, 2008] : le contrôle des circulations humaines par les autorités royales puis étatiques en Europe depuis l'époque moderne apparaît comme un moyen de lutte sanitaire face à une épidémie toujours perçue comme étrangère. L'épidémie génère nombre de frontières avec la mise en place de dispositifs traditionnels de luttes : cordon sanitaire,

protection maritime, quarantaine, passeports sanitaires. Ces pratiques traditionnelles défensives ont évolué au XIX^e siècle vers des méthodes d'isolement et de détection des personnes infectées, vers un déplacement des contrôles en Orient, le tout couplé à des mesures d'assainissement à l'échelle urbaine. L'individualisation et la territorialisation du contrôle épidémique sont alors au cœur des réponses sanitaires.

Face au coronavirus, la plupart des gouvernements ont suivi une logique de fermeture des ports, des frontières, des aéroports par des interdictions de mouvement temporaires par région ou par pays, voire par continent si l'on prend l'exemple de la fermeture des frontières extérieures de l'espace Schengen. En une semaine, entre le 16 et le 23 mars, la plupart des États européens ont interdit l'entrée non seulement aux malades, mais aux ressortissants de toute autre nationalité. Une telle mesure peut être justifiée sur le plan sanitaire. Néanmoins, au regard de la transmission locale (via des groupes religieux ou sociaux par exemple), l'échelle nationale est-elle pertinente pour lutter efficacement contre la pandémie ?

LA FERMETURE NATIONALE DES FRONTIÈRES, ET CE QUE CERTAINS QUALIFIERONT À LA VA-VITE DE « REPLI NATIONAL » OU D'UN « RETOUR DES SOUVERAINETÉS » NE SIGNIFIE PAS NÉCESSAIREMENT LA FIN DU MULTILATÉRALISME

C'est en somme la question soulevée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et plusieurs études scientifiques, se basant sur des précédents de pandémies. L'OMS n'a d'ailleurs jamais recommandé les fermetures de frontières comme moyen de lutte, préconisant plutôt des systèmes de dépistage, de suivi et d'isolement des personnes infectées ainsi que le respect de gestes de protection [Dumitru, 2020]. L'article 43 du Règlement sanitaire international de 2005 stipule que les mesures prises par les États ne doivent pas être restrictives pour le trafic international et doivent s'appuyer sur des principes scientifiques. L'OMS doit être notifiée des raisons de santé publique justifiant les restrictions, ce que n'ont pas fait la plupart des États pendant la crise. Pour lutter contre la pandémie, le contrôle frontalier est pourtant apparu central. Comment les instances multilatérales ont-elles réagi par rapport à ces réflexes nationaux ?



Espace Schengen : une action européenne respectueuse des Etats

En Europe, la Commission européenne a surtout constaté les rétablissements des contrôles par les Etats membres conformément au code Schengen, tout en prônant une coordination pour assurer les circulations de travailleurs et de biens jugées essentielles. Après que trois conseils européens ont tenté, en mars, d'harmoniser les décisions d'abord unilatérales ou bilatérales, la

Commission européenne a publié, le 16 mars 2020, une communication sur la gestion des frontières ^[1]. Tout en réaffirmant la responsabilité des Etats dans la protection sanitaire, elle les enjoint d'adopter des mesures proportionnées, non

discriminatoires et dûment motivées avant leurs mises en œuvre, suivant en cela les recommandations de l'OMS. Ils doivent éviter les perturbations dans la libre-circulation des personnes et des biens et services « essentiels » à la préservation du marché unique. Ce rôle d'harmonisateur et de coordinateur de la Commission est réitéré lors de la publication des conseils pour la réouverture des frontières, en lien avec la réorganisation du secteur touristique du 13 mai 2020 ^[2]. Mais ces recommandations s'effectuent parallèlement à des accords entre Etats pour rouvrir certaines frontières, entre l'Allemagne et l'Autriche par exemple ou entre les pays baltes dès la mi-mai, donnant une impression de circulation à la carte que la Commission semble valider a posteriori.

Ces recommandations ont concrètement accompagné deux types de circulations malgré la pandémie. La première est celle des travailleurs essentiels dans le secteur des soins de santé, de la production agricole ou du fret, en particulier celle des travailleurs migrants de l'est de l'Europe. La Commission européenne a publié des « *conseils pratiques* » en ce sens le 30 mars, contribuant à faciliter les déplacements vers l'Allemagne ou l'Autriche ^[3]. Une liste de professions critiques pouvant bénéficier de la libre-circulation (santé, garde d'enfants, soignants, scientifiques, pompiers, agents de police, travailleurs des transports, secteur alimentaire) a été également établie. Les Etats membres ont été invités à échanger des informations sur

LE RÉTABLISSEMENT D'UNE FRONTIÈRE PHYSIQUE A COMPLIQUÉ LA VIE DES TRAVAILLEURS TRANSFRONTALIERS, DE MÊME QUE LES DIFFÉRENCES DE MESURES DE CONFINEMENT SELON LES ESPACES DE VIE ET DE TRAVAIL NATIONAUX

[1] Commission européenne, « Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels », <https://eur-lex.europa.eu/>

[2] Commission européenne, « Déplacements et transports durant la pandémie de Covid-19 », <https://ec.europa.eu/>

[3] Weisskircher M. et al., « The only frequent flyers left : migrant workers in the EU in times of Covid-19 », *OpenDemocracy*, 20 avril 2020 (en ligne).

les besoins par secteur et établir des procédures de circulation entre eux. La Commission a également milité pour l'instauration de « voies réservées ^[4] » pour les marchandises, permettant une traversée en quinze minutes, contrôles compris, de points frontaliers déclarés. La pandémie a ainsi exposé de manière claire l'utilitarisme migratoire des économies européennes les plus développées, au profit de certains secteurs. L'autre type de mobilité encadrée concerne les rapatriements de civils européens bloqués à l'étranger. Les citoyens de l'UE ont pu demander l'aide de l'ambassade ou du consulat de n'importe quel Etat membre de l'Union autre que le leur. Le centre de coordination de la réaction d'urgence de la Commission a coordonné toutes les actions avec le service européen pour l'action extérieure et les Etats membres. La Commission a également mis des moyens sur la table, en cofinçant les frais de rapatriement de plus de 520 000 personnes.

Si les efforts communautaires pour harmoniser les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen et certains types de mobilités aux frontières intérieures sont notables, le vécu des « restrictions temporaires » depuis les territoires frontaliers est plus négatif. De nombreux obstacles ont marqué ces régions transfrontalières, qui sont pourtant les fers de lance d'un modèle de gouvernance multiniveaux associant le niveau européen, les autorités étatiques et les collectivités locales et régionales pour une intégration qui efface les effets de frontière au quotidien [Duez et Simonneau, 2018]. Ces obstacles ont pu être physiques, sous forme de refoulements de piétons sur la base de la nationalité, comme dans la région Strasbourg-Kehl. Le rétablissement d'une frontière physique a compliqué la vie des travailleurs transfrontaliers, de même que les différences de mesures de confinement selon les espaces de vie et de travail nationaux. Ces obstacles ont démontré qu'au-delà des principes, le niveau local et régional transfrontalier a été négligé, minant les micro-solidarités européennes pourtant à la base d'une politique d'intégration régionale.

Plus largement, la réaction européenne entérine les fonctions latentes du système Schengen [Duez, 2018]. L'Europe a bousculé le monopole étatique dans le contrôle des circulations en consacrant, via les accords Schengen de 1985, une libre cir-

[4] Commission européenne, « Coronavirus : La Commission publie des orientations pratiques pour garantir la continuité de la circulation des marchandises sur tout le territoire de l'UE au moyen de voies réservées », 23 mars 2020, <https://ec.europa.eu/>



culatation en interne doublée d'un renforcement des frontières extérieures. Pourtant, Schengen n'a jamais été une entreprise d'ouverture des frontières à tout-va, mais plutôt de construction prudente d'une liberté de circulation avec des restrictions possibles, juridiquement encadrées. En effet, la suspension du libre franchissement des frontières s'effectue dans le cadre du code frontière Schengen (notamment de son article 26). Ces fermetures ne remettent donc pas en cause la logique de Schengen. La Commission dans ses recommandations sur les circulations essentielles, économiques surtout, ne fait qu'inscrire son action dans un domaine de politique publique largement inter-gouvernemental, donc dans les mains des Etats.

Covid-19 et contrôle migratoire

La pandémie a accentué le contrôle étatique des migrations internationales et renforcé les défaillances du régime international de protection des réfugiés. Les Etats européens, par exemple, ont refusé l'entrée sur le territoire de ressortissants de pays tiers non-résidents lorsqu'ils présentent des symptômes ou ont été exposés à un risque d'infection, mêlant en cela contrôle sanitaire et contrôle migratoire. Le risque est de transformer une politique sanitaire en une politique anti-migratoire au détriment du respect des droits, prolongeant ainsi une situation déjà calamiteuse pour le droit d'asile et la protection des réfugiés.

La crise sanitaire a en effet souligné la vulnérabilité des personnes migrantes face à des politiques étatiques déjà marquées du sceau du contrôle [Simonneau, 2020]. La fermeture des ports et des frontières a conduit à une diminution du nombre d'arrivées en Europe et à l'augmentation des pratiques de refoulement recensées en France, en Belgique, en Grèce tant aux frontières intérieures qu'extérieures. En Grèce, les procédures d'asile ont été suspendues pendant un mois, les services d'asile fermés jusqu'au 15 mai. Les *hotspots* présentent des situations humanitaires dramatiques où le confinement se mêle à la précarité et à l'abandon. En Méditerranée, les bateaux humanitaires ont mis fin à leurs opérations en mer, les ports italiens et maltais se déclarant « dangereux » pour cause de pandémie, mais les renvois vers la Libye continuent notamment avec des bateaux privés [Stierl, 2020]. Pour de nombreux Etats, la crise sanitaire a donc fourni un prétexte pour renforcer le contrôle migratoire.

Dans ce paysage marqué par des décisions étatiques attentatoires aux droits et aux conditions de vie des personnes en migration, que peuvent les instances multilatérales, en l'occurrence l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), agences onusiennes dédiées à les accompagner ? L'OIM a renforcé ses capacités opérationnelles pour accompagner et surtout informer les personnes dans les camps autour des mesures sanitaires prises par les gouvernements. Les programmes de réinstallation de réfugiés en Europe ont quant à eux été suspendus. Le directeur de l'OIM ^[5] craint une instrumentalisation de la pandémie au détriment des migrants, et un passage accru à la clandestinité. Il s'inquiète aussi de l'impact, pour les pays d'origine, du tarissement de l'envoi de fonds de la part des migrants qui, dans les pays d'accueil, sont affectés par les mesures de confinement. De son côté, le HCR a mobilisé des fonds pour équiper en masques, blouses, ventilateurs, tentes ou encore kits d'hygiène les populations qu'il assiste habituellement. Il appelle les pays, européens notamment, à garantir l'accès aux systèmes d'asile en mettant en avant les bonnes pratiques mais sans fortement critiquer les Etats.

**LA CRISE SANITAIRE A SOULIGNÉ
LA VULNÉRABILITÉ DES PERSONNES
MIGRANTES FACE À DES POLITIQUES
ÉTATIQUES DÉJÀ MARQUÉES
DU SCEAU DU CONTRÔLE**

Multilatéralisme a minima

Les deux agences onusiennes tiennent leur rang en accompagnant les mesures de fermeture de frontières mais, là encore, ne font que seconder le contrôle migratoire des Etats. Comme souvent, les discours onusiens sont aseptisés et ambigus ^[6]. Ils respectent le droit des Etats à déterminer leur politique migratoire et à contrôler leurs frontières, au nom du respect de leur souveraineté, au risque de s'accommoder de pratiques attentatoires aux droits des demandeurs d'asile principalement. De plus, les Etats n'ont pas les mêmes intérêts ni le même agenda au sujet des migrations. Si le contrôle des frontières est une priorité pour les pays occidentaux, ce n'est pas le cas pour les pays du Sud, pour qui l'émigration soulage le marché du travail et peut contribuer au développement. L'OIM ou le HCR doivent donc composer entre urgence humanitaire auprès de populations vulnérables, respect des exigences sanitaires posées par

[5] ONU info, « Covid-19 : l'OIM craint une instrumentalisation de la crise contre les migrants », 7 mai 2020, <https://news.un.org/fr/story/2020/05/1068332>

[6] Voir notre analyse autour du Pacte mondial sur les migrations de 2018 [Pécoud et Simonneau, 2018].



les Etats du Nord, enjeu économique derrière la migration et respect des droits des ressortissants du Sud.

Face aux réflexes nationaux de fermeture de frontières, les instances multilatérales ont été à la traîne par rapport aux réactions étatiques. Y voir un repli sur le national serait, selon nous, une conclusion trop rapide. Les instances multilatérales n'ont pas été inactives, mais les procédures qu'elles ont mises en œuvre confirment qu'elles ont pour fonction de coordonner et non de contraindre les décisions nationales dans des domaines régaliens comme la santé ou la migration. En temps de crise, elles continuent certes à fournir un cadre d'échange d'informations entre Etats consentants mais leurs marges de manœuvre sont limitées par la souveraineté des Etats. La pandémie oriente les évolutions du multilatéralisme, notamment dans la gestion des circulations humaines, vers des formes minimales dans des domaines restreints, perçues par les Etats comme plus propices à respecter leur souveraineté. ■

Bibliographie

Battistella D., Cornut J., Baranets E., 2019, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, chapitre sur « La coopération ».

Bourdelaïs P., 2008, « L'épidémie créatrice de frontières », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, n° 42, en ligne.

Duez D., Simonneau D., 2018, « Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie », *Droit et société*, vol. 98, n° 1.

Duez D., 2018, « Libre circulation et crise des réfugiés. Réflexions sur le retour des frontières en Europe »,

in Mercenier H., Ni Chaoimh E., Damay L. et Delledonne G. (dir.), *La libre circulation sous pression*, Bruxelles, Bruylant.

Dumitru S., 2020, « Le nationalisme est-il bon pour la santé ? », *The Conversation*, 7 avril 2020, en ligne.

Minassian G., Semo M., 2020, « Le multilatéralisme à l'épreuve du coronavirus », *Le Monde*, 24 avril 2020.

Pécoud A., Simonneau D., 2018, « Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées », *The*

Conversation, 9 décembre 2018, en ligne.

Ruggie J. G., 1993, (dir.), *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.

Simonneau D., 2020, *L'obsession du mur. Politique de militarisation frontalière en Israël et aux Etats-Unis*, Peter Lang.

Stierl M., 2020, « Migration: How Europe is using coronavirus to reinforce its hostile environment in the Mediterranean », *The Conversation*, 13 mai 2020, en ligne.