

allogènes, changé plus qu'on ne le croit. Sans vouloir céder à un angélisme béat, il nous semble cependant qu'il y a là une chance, une utopie fondatrice (diront les plus optimistes), à ne pas laisser passer. Bien que le propos ne soit pas dans l'air du temps, les phénomènes de double appartenance sereine s'ancrent dans le paysage social. On voit, en effet, se constituer des espaces englobants, s'affranchissant de frontières politiques vécues comme douloureuses et injustes. Une conception avisée de leurs intérêts les plus prosaïques devrait conduire les Etats membres à renoncer à des égoïsmes nationaux qui les détournent des valeurs donnant pourtant son sens au projet européen¹⁴³.

LA SURVEILLANCE DES FRONTIERES : EFFICACITE ET LIMITES DU PROJET « SMART BORDER » EUROPEEN

DENIS DUEZ

*Chargé de cours en science politique,
Directeur de l'Institut d'études européennes
des Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles*

À quelques semaines des élections européennes de juin 2009, le Parlement européen lançait une vaste campagne de presse intitulée « *A vous de choisir !* ». Résumant l'idée selon laquelle il appartient aux citoyens de choisir la direction qu'ils souhaitent donner à l'Europe, ce slogan s'accompagnait d'une dizaine de courts dossiers soulevant des questionnements au centre des débats européens : « Comment concilier vie familiale et vie professionnelle ? », « Quel type d'énergie souhaitons-nous ? », « Quelle agriculture pour notre alimentation ? », ou encore « Jusqu'où doit-on standardiser ? ». Parmi ces interrogations réputées rencontrer les préoccupations des Européens, figurait la question suivante : « Quelle ouverture pour nos frontières ? ». Dans le texte présentant cette problématique, les services du Parlement présentaient les termes du débat de manière très dichotomique : « Que ce soit sur la lutte contre l'immigration clandestine, les sanctions envers les employeurs de travailleurs sans papiers, l'aide au retour, les besoins d'une main d'œuvre qualifiée ou les aspects culturels, il y a toujours *deux façons de considérer la question migratoire*. Certains considèrent que l'immigration est une chance économique et culturelle pour l'Union européenne. D'autres pensent que, sous sa forme clandestine, l'immigration a des conséquences négatives pour les Etats Membres »¹. L'iconographie illustrant ce propos se voulait très simple, renvoyant explicitement à l'opposition entre « Europe forteresse » et « Europe passoire » qui structure depuis plusieurs décennies maintenant le débat autour de l'immigration². L'image d'un rempart de château fort se voyait offrir en vis-à-vis celle d'un simple buisson verdoyant. La protection de la muraille supposant une menace venant de l'en-dehors ou la protection bien dérisoire d'une barrière végétale : entre ces deux extrémités, aucune alternative.

¹ Parlement européen, « Élections européennes : à vous de choisir ! », dossier de presse disponible sur le site du Parlement Européen à l'adresse <http://ec.europa.eu>.

² D. BIGO, « Europe passoire et Europe forteresse : la sécurisation/humanitarisation de l'immigration », in A. Rea (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Complexe, Bruxelles, 1998, pp. 203-241.

Compréhensible sous l'angle d'une stratégie de communication politique destinée à ramener des enjeux complexes à des alternatives claires qui « parlent » à des citoyens européens considérés comme indifférents aux affaires européennes, la campagne de presse du Parlement diffusait cependant une vision particulière des enjeux liés aux frontières extérieures et aux flux de personnes. En privilégiant ce type de communication, le Parlement inscrivait un débat complexe dans une grammaire binaire fonctionnant par couples d'opposés : l'ouverture ou la fermeture, le laisser-faire ou le contrôle. Un peu moins d'un an plus tôt, cette même pensée dichotomique avait déjà été mobilisée sous la forme de l'opposition entre immigration « choisie » et immigration « subie », directement importée du débat présidentiel français de 2007³ et introduite dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile d'octobre 2008 à la faveur de la présidence française de l'Union 2008⁴.

Dans un cas comme dans l'autre, l'Union européenne a été présentée comme une entité confrontée à des flots de migrants. Ce qui se déploie, c'est l'image inquiétante de populations se déplaçant en masse vers les Etats européens pour profiter de leurs richesses et de leurs systèmes de protection sociale⁵. Dans un contexte de crise économique où le migrant fait figure de concurrent pour le citoyen européen dans l'accès au marché du travail et à certains biens sociaux, ce type de discours binaires produit de puissants effets sociopolitiques. Premièrement, ils participent à un processus de « cadrage »⁶ de la problématique des migrations clandestines en termes de contrôle des frontières : lutter contre l'immigration clandestine passerait d'abord et avant tout par un meilleur contrôle de la frontière extérieure de l'Union. Deuxièmement, l'opposition entre ouverture et fermeture, associée à l'idée d'une menace migratoire, tend à faire émerger, tant au plan national qu'euro-péen, une rhétorique de la fermeture des frontières. L'initiative franco-italienne lancée dans le contexte des soulèvements démocratiques dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée et visant à introduire dans le code frontières Schengen une clause de sauvegarde autorisant, à titre exceptionnel, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en cas de situation critique en constitue sans doute la dernière manifestation en date⁷. En d'autres termes, ces discours nourrissent un double mythe politique ;

³ Voy. entre autres le discours de campagne prononcé par Nicolas Sarkozy à Toulon le 7 février 2007.

⁴ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen sur l'immigration et l'asile des 15 et 16 octobre 2008.

⁵ Voy. M. BOMMES et A. GEDDES, « Defining and Redefining the Community of Legitimate Welfare Receivers », in M. Bommes, A. Geddes (dir.), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, Routledge, Londres et New York, 2000, pp. 248-253 ; et K. BANTING et W. KYMLICKA, « Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State ? », in P. Van Parijs (dir.), *Cultural Diversity vs Economic Solidarity*, De Boeck, Bruxelles, 2004, pp. 227-284.

⁶ Empruntée à la psychologie sociale et aux sciences de la communication, la notion de cadrage se réfère au processus par lequel les individus développent une conceptualisation particulière d'un phénomène social et réorientent leur façon d'appréhender ce phénomène. Voy. D. CHANG et J. DRUCKMAN, « Framing Theory », *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 103-126.

⁷ Lettre commune du président de la République, Nicolas Sarkozy, et du président du Conseil des ministres de la République italienne, Silvio Berlusconi, adressée au président du Conseil européen, Herman van Rompuy, et au président de la Commission européenne, José Manuel Barroso (Rome, 26

celui de vagues de migrants qui déferleraient sur l'Europe, tout d'abord, celui de la possibilité d'un contrôle efficace et généralisé des frontières extérieures de l'Union, ensuite.

Dans les pages qui suivent, nous revenons sur ces deux mythes politiques. Dans un premier temps, nous examinons brièvement les fondements du projet européen de gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE, *Integrated Border Management*) et les principales caractéristiques de ce projet (I). Dans un second temps, nous tentons d'évaluer l'impact potentiel de la stratégie de gestion intégrée des frontières extérieures sur l'évolution des flux de migrants irréguliers à destination de l'Union européenne. Ce faisant, nous soulignons que le phénomène de la migration clandestine, loin d'être en forte hausse comme d'aucuns aiment à l'affirmer, connaît plutôt un tassement depuis dix ans. Nous soulignons également, en dépit de cette baisse des flux migratoires identifiés, les limites propres à la stratégie européenne de surveillance des frontières et, en particulier, les attentes probablement excessives de l'Union quant à l'utilité et à l'efficacité des nouvelles technologies dans ce domaine (II).

I. LE PROJET DE GESTION INTEGREE DES FRONTIERES EXTERIEURES

Annoncé au lendemain des attentats de septembre 2001, le projet GIFE s'est imposé comme l'une des priorités de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures (A). Ce projet, dont certains éléments s'inspirent très directement de politiques élaborées aux Etats-Unis, se caractérise par la mise en œuvre d'un dispositif de surveillance des frontières extérieures dont les tendances lourdes sont une rhétorique de la militarisation des contrôles aux frontières et un recours intensif aux nouvelles technologies (B).

A. La gestion des frontières extérieures : une priorité pour l'Union

Le 13 février 2008, la Commission européenne présentait ce qu'il convient d'appeler dans le jargon communautaire un « paquet frontières » comprenant trois communications relatives à la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union. La Commission franchissait ainsi une étape importante dans un processus amorcé plusieurs années auparavant à l'occasion du Conseil européen de Laeken de décembre 2001. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les chefs d'Etats et de gouvernements avaient en effet déclaré solennellement qu'« une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains »⁸. La coordination de la surveillance des frontières se voyait ainsi élevée au rang de priorité pour l'Union. Et, de fait, cette impulsion a considérablement accéléré les travaux entrepris en ce domaine depuis la

avril 2011) ; Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, pt. 22 ; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « La remise en cause des accords de Schengen », *CERISCOPE Frontières*, 2011, consulté le 12 juillet 2011 sur <http://ceriscope.sciences-po.fr>.

⁸ Conclusions du Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, pt. 42.

conclusion des accords de Schengen, tout d'abord, dans le cadre du défunt troisième pilier de l'Union, ensuite⁹.

Le « paquet frontières » de 2008 ne sort donc pas du néant. Il synthétise et prolonge les principales avancées réalisées depuis 2001 en matière de gestion des frontières extérieures de l'Union dans la perspective de la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁰. Parmi les trois communications publiées par la Commission, deux suggèrent des évolutions conséquentes eu égard au rôle joué par l'Agence pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX), à savoir la communication sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX¹¹ et la communication portant sur l'examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)¹². Le troisième texte, plus programmatique, propose quant à lui diverses pistes afin de préparer les prochaines avancées en matière de gestion des frontières de l'Union européenne¹³.

Un peu moins de trois ans après le début des activités de l'Agence FRONTEX, en mai 2005, la Commission menait donc une première évaluation de sa récente structure opérationnelle et réexaminait l'ensemble du projet GIFE. Elle répondait ce faisant à une injonction figurant tant dans le programme de La Haye¹⁴ que dans le règlement n° 2007/2004 portant création de l'Agence FRONTEX¹⁵. En dépit d'un évident manque de recul sur les activités de FRONTEX, la Commission décernait un *satisfecit* global à l'Agence¹⁶. Plus encore, elle recommandait d'élargir le rôle de FRONTEX autant que ses besoins concrets l'exigeraient afin de lui permettre d'occuper une place centrale dans la stratégie de gestion intégrée des frontières de l'Union¹⁷. Cette confiance dans le développement futur de l'Agence et du projet GIFE ne va pas sans soulever quelques interrogations. Un constat s'impose à la lecture des documents de la

Commission : ils ne contiennent aucune évaluation un tant soit peu critique des activités de FRONTEX pour la période 2005-2007. S'appuyant sur une approche essentiellement quantitative, l'évaluation souligne principalement l'accroissement du nombre d'opérations conjointes conduites aux frontières terrestres, maritimes et aériennes de l'Union ; le nombre « impressionnant »¹⁸ de personnes appréhendées ou interdites d'entrée aux frontières au cours de ces opérations ; ou encore le nombre de bateaux, avions, hélicoptères et autres équipements de surveillance (radars, véhicules, caméras thermiques et détecteurs mobiles) recensés dans l'inventaire central des équipements techniques disponibles (CRATE).

Cette approche quantitative - qui est également celle que l'on retrouve dans les rapports d'activités annuels de l'agence - n'offre qu'une vision partielle du travail de FRONTEX. Cette lecture ne dit rien des obstacles rencontrés sur le terrain. Les difficultés de l'agence à mobiliser de manière effective les moyens humains et matériels mis théoriquement à sa disposition par les Etats membres sont notamment passées sous silence¹⁹. On se rappellera pourtant que l'opération conjointe NAUTILUS de patrouille en Méditerranée centrale avait, par exemple, été interrompue plusieurs semaines au cours de l'été 2007 faute de moyens mis à disposition par les Etats membres²⁰. Dans les faits, la solidarité et la détermination de façade se voient en effet parfois contredites par les réticences des Etats membres, en particulier sur la délicate question de la répartition des charges financières liées aux opérations conjointes. De même, la question de la responsabilité des Etats membres en termes d'accueil des migrants interceptés en mer se révèle elle aussi source de conflits, comme en témoignent les tensions entourant la prise en charge des migrants tunisiens fuyant leur pays au printemps 2011²¹.

En dépit de ces difficultés, l'évaluation générale de FRONTEX par la Commission européenne se veut donc positive. Et, de fait, le renforcement de FRONTEX n'a pas attendu cette évaluation de 2008, pas plus d'ailleurs qu'il n'a attendu celle, plus nuancée, réalisée en 2009 par la société privée de consultance danoise COWI²². Alors que le budget initial de l'Agence s'élevait en 2005 à 6,2 millions d'euros, il était en effet déjà passé à 19,2 millions en 2006, à 41,9 millions en 2007 et 71,2 millions d'euros en 2008, année de l'adoption du « paquet frontières ». Pour 2011, ce budget s'élève à quelque 92,8 millions d'euros, soit plus de treize fois le montant alloué en 2005 et quatre fois le

⁹ Pour un historique complet de ces travaux, voy. le second chapitre de notre ouvrage *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008.

¹⁰ Voy. notamment communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 7 mai 2002, Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM(2002) 233 final, et Conseil de l'Union européenne, Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02 limite, le 14 juin 2002.

¹¹ Communication de la Commission du 13 février 2008, Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, COM(2008) 67 final.

¹² Communication de la Commission du 13 février 2008, Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), COM(2008) 68 final.

¹³ Communication de la Commission du 13 février 2008, Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, COM(2008) 69 final.

¹⁴ Pt. 2.3.5. des annexes au programme de La Haye. Conseil européen, « Le programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », annexe aux conclusions de la présidence du sommet de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

¹⁵ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JOCE L 349 du 25 novembre 2004, article 33.

¹⁶ J. JEANDESBOZ, « Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR », *CHALLENGE papers*, August 2008, p. 5.

¹⁷ Communication de la Commission européenne, Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, *op. cit.*, p.8.

¹⁸ Communication de la Commission européenne, Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, *op. cit.*, p.3.

¹⁹ Voy. sur ce point le rapport d'évaluation rendu par le bureau de consultance COWI. COWI, *FRONTEX. External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, final report, January 2009, pp. 41 et 55.

²⁰ D. DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine*, *op. cit.*, p. 136.

²¹ Commission européenne, « La Commission propose une meilleure gestion des migrations vers l'Union européenne », communiqué de presse IP/11/532, 04 mai 2011 et « A better management of migration to the EU Press conference on communication on migration Brussels by Cecilia Malmström, Commissioner responsible for Home Affairs », SPEECH/11/310, 4 mai 2011.

²² COWI, *op. cit.*, 79 p.

montant dégagé en 2006, première année complète d'activité pour FRONTEX²³. Sur la même période, le personnel de l'Agence est quant à lui passé de 43 unités à la fin de l'année 2005 à 272 courant 2011.

B. La militarisation et la technologie comme matrices de la stratégie GIFE

Au-delà du cas de l'Agence FRONTEX et de son évaluation, le paquet frontières de 2008 consacre des évolutions marquantes dans la stratégie de contrôle des frontières, évolutions qui se retrouveront quelque temps plus tard dans le programme de Stockholm de 2009²⁴ et dans la Stratégie européenne de sécurité intérieure de 2010²⁵.

L'approche communautaire confirme tout d'abord la tendance, au moins symbolique, à la militarisation du contrôle des frontières extérieures. S'il n'est pas question, comme aux Etats-Unis, de « prévention par la dissuasion » (« *prevention through deterrence* »)²⁶, les travaux de la Commission européenne, les discours des Etats membres et la stratégie de l'Agence FRONTEX se rejoignent pour donner l'impression qu'une action vigoureuse, nécessitant des moyens exceptionnels, est actuellement engagée sur le « front » de la lutte contre l'immigration clandestine. Le champ lexical utilisé pour décrire certaines activités de coordination de FRONTEX fait la part belle aux termes issus du monde de la défense. On y parle, entre autres, d'opérations conjointes, de réseau européen de patrouilles (EPN) ou encore de déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (*Rapid Border Intervention Team* plus connue sous l'acronyme « RABIT »)²⁷. On peut également relever le choix du terme de « renseignement » (« *intelligence* » en anglais) utilisé par les responsables de FRONTEX pour caractériser les missions d'analyse de risques de l'agence. Dans le même ordre d'idées, l'usage récurrent d'une iconographie présentant les hélicoptères, avions et navires repris dans le répertoire CRATE fait inévitablement penser à la présentation de forces en ordre de bataille à la veille du combat. La mobilisation de représentations spatiales et de codes

cartographiques qui ne sont pas sans rappeler des plans de bataille accentue cette connexion symbolique avec l'univers militaire²⁸.

Le projet GIFE consacre ensuite la place essentielle des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le contrôle des frontières extérieures de l'Union. En l'absence de moyens opérationnels propres (douaniers, policiers ou équipements), l'Union a en effet choisi de s'engager sur la voie d'une « frontière électronique » qui n'est pas sans rappeler le projet « *smart border* » nord-américain²⁹. Les nouveaux outils que l'Union européenne propose d'instaurer reposent tous sur un usage intensif des technologies de surveillance électronique, des réseaux informatiques d'échanges d'information et sur l'automatisation des procédures de contrôle. Ce recours aux technologies dites « intelligentes » pour la détection, l'identification et la surveillance des individus vise à permettre aux Européens de rencontrer l'un des principaux défis de la mondialisation : promouvoir la mobilité des personnes tout en renforçant la sécurité³⁰. Le projet GIFE prévoit ainsi de développer trois nouveaux systèmes informatisés gérant des données à caractère personnel des voyageurs.

Le premier système proposé vise à faciliter le franchissement des frontières pour les voyageurs dits « de bonne foi ». Il suppose une modification du cadre juridique déterminant les vérifications à effectuer sur les ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de façon à permettre un assouplissement de ces vérifications pour certaines catégories de voyageurs. Ces voyageurs se verraient accorder le statut de « voyageurs enregistrés »³¹. L'octroi de ce statut résulterait d'un examen réalisé sur la base de critères de contrôle communs qui incluraient au minimum un historique des déplacements antérieurs, la preuve que le voyageur dispose de moyens de subsistance suffisants et la détention d'un passeport biométrique. Les voyageurs préalablement enregistrés bénéficieraient ensuite d'une vérification simplifiée lors de leur entrée sur le territoire de l'Union. Cet enregistrement serait combiné avec l'utilisation de portiques de contrôle automatique aux postes-frontières tels qu'il en existe déjà dans divers aéroports européens, notamment en Finlande, en France ou au Royaume-Uni. Ces portiques permettraient une lecture et une vérification automatisée, c'est-à-dire sans intervention d'un garde-frontière, des données biométriques figurant dans les documents de voyage ou stockées dans une base de données³². Cette vérification automatisée concernerait les ressortissants de pays tiers mais aussi les citoyens de l'Union. Notons cependant que le code frontières Schengen

²³ Les détails du budget de FRONTEX sont disponibles sur le site de l'agence à l'adresse : http://www.FRONTEX.europa.eu/budget_and_finance.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, doc. 17024/09, Bruxelles, 2 décembre 2009 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 avril 2010, Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens, Plan d'action mettant en oeuvre le programme de Stockholm, COM(2010)171 final.

²⁵ Conseil européen, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne. Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010.

²⁶ E. RITAINE, « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures et Conflits*, n° 1, 2009, p. 24.

²⁷ Sur ce dernier mécanisme, voy. Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités.

²⁸ Voy. notamment le dossier de presse disponible sur le site de l'Agence. FRONTEX, « FRONTEX Press Pack », 2010-2011, disponible sur http://www.FRONTEX.europa.eu/news_room/press_pack/.

²⁹ E. LE TEXIER, « Mexique/Etats-Unis : de la frontière intelligente au mur intérieur », *Politique étrangère*, n° 4, 2010, pp. 759-762.

³⁰ Communication de la Commission européenne, Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 4 et A. CEYHAN, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des 'personnes à risque' », *Réseaux*, n° 159, 2010, pp. 133-134.

³¹ Communication de la Commission européenne, Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 6.

³² *Ibid.*, pp. 6-7.

n'autorise pour le moment qu'une vérification minimale de l'identité des personnes jouissant du droit à la libre circulation, c'est-à-dire une vérification simple et rapide n'impliquant pas de vérification systématique de leur document d'identité ou de voyage à l'aide des bases de données nationales ou européennes³³. Les vérifications approfondies ne peuvent quant à elles être appliquées que de manière aléatoire. Les contrôles des ressortissants de pays tiers et des citoyens européens devraient donc nécessairement s'effectuer selon des modalités différentes qui restent à préciser.

Le second système proposé est un système de contrôle des entrées et sorties qui s'appliquerait aux ressortissants des pays tiers admis pour un séjour de courte durée, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de visa³⁴. Ce système, s'inspirant du programme US-VISIT américain³⁵, s'appuierait sur la collecte d'informations relatives à la date et au lieu d'entrée sur le territoire de l'Union, ainsi qu'à la date prévue pour la sortie de l'espace Schengen. Dans l'hypothèse d'un dépassement de séjour autorisé, le système permettrait une transmission automatique du signalement de la personne concernée (« *overstayer* ») aux autorités compétentes. Pour les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa, ce contrôle serait lié à une obligation de fournir des données biométriques destinées à nourrir le système d'information sur les visas (VIS). Ces données seraient communiquées lors du dépôt de la demande dans un consulat d'un Etat membre. Les ressortissants de pays tiers exemptés de visa devraient quant à eux enregistrer leurs données biométriques lors de la première entrée dans l'Union. Simple dans son principe, le système entrée-sortie apparaît cependant plus complexe dans sa mise en œuvre. Premièrement, la possibilité de l'intégration des ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa dans le dispositif soulève d'épineuses questions³⁶. Elle suppose la collecte des données biométriques de personnes actuellement exemptées de cette obligation. Elle implique aussi d'arrêter les modalités exactes de cette collecte mais aussi du stockage et du traitement des données. Le bon fonctionnement du système est de plus subordonné, au minimum, à la réussite du VIS et du SIS II. Or, aucun de ces deux instruments n'est pleinement opérationnel à l'heure actuelle³⁷.

³³ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), article 6 § 2.

³⁴ Communication de la Commission européenne, Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Le système US-VISIT (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*) a été mis sur pied par le *Department of Homeland Security* dans le contexte de l'après-septembre 2001. Concernant uniquement les voyageurs soumis à l'obligation de visa, ce système de contrôle des entrées-sorties et de collecte de données biométriques s'applique aujourd'hui à la plupart des personnes voyageant vers les Etats-Unis. Voy. le site du DHS à l'adresse suivante : <http://www.dhs.gov/files/programs/usv.shtm>.

³⁶ Voy. S. PEERS, « Nouveaux systèmes européens proposés de contrôle aux frontières », Briefing paper, Parlement européen, Département Thématique C, Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, PE 408.296, juin 2008, pp. 7-8.

³⁷ Voy. D. BIGO et J. JEANDESBOZ, « Border Security, Technology and the Stockholm Programme », *INEX Policy Brief*, n° 3, novembre 2009, p. 4.

Deuxièmement, pour être efficace, le système suppose une parfaite maîtrise des entrées mais aussi des sorties du territoire de l'Union, ce qui n'est pas le cas actuellement en raison de l'absence d'obligation faite aux Etats membres d'utiliser le VIS à la sortie de l'espace européen. L'expérience américaine montre par ailleurs qu'en dépit de dépenses considérables, le système US-VISIT n'a pas pu être déployé efficacement aux points de sortie³⁸. Enfin, troisièmement, si le système permet de signaler automatiquement les *overstayers*, il ne fournit aucune indication quant à leur localisation. Son efficacité s'en trouve dès lors amoindrie.

Le troisième système envisagé par la Commission consisterait en un système d'autorisation électronique de voyage (*Electronic System for Travel Authorization - ESTA*)³⁹. Il s'appliquerait aux ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa qui seraient invités à présenter, avant leur départ pour l'Europe, une demande électronique comprenant, les données d'identification du voyageur et les détails du passeport et du voyage. Complétant les deux précédents, ce système s'inspire une fois encore d'un dispositif éponyme mis en place par les Etats-Unis dans le cadre du programme d'exemption de visa (*Visa Waiver Program*). S'il venait à voir le jour, le mécanisme ESTA pourrait se profiler, à terme, comme un instrument susceptible d'offrir une alternative à l'obligation de visa à laquelle sont soumis certains ressortissants de pays tiers. Sa valeur ajoutée en termes de lutte contre l'immigration clandestine ou de lutte contre le terrorisme reste toutefois incertaine⁴⁰.

Plus encore que les systèmes entrée/sortie, les barrières automatisées ou le mécanisme ESTA, le développement du projet de surveillance EUROSUR est révélateur, pour ne pas dire symptomatique, de la tendance à la technologisation des contrôles. Ce « système des systèmes » vise à faciliter l'emploi de technologies de pointe aux fins de la surveillance des frontières. Fondé sur le principe de l'interconnexion des systèmes de surveillance déjà existants dans les différents Etats membres, EUROSUR est censé fournir un cadre technique commun permettant de rationaliser la coopération et la communication entre les autorités nationales compétentes. Ce système devrait permettre aux Etats membres d'acquérir, d'ici quelques années, une parfaite connaissance de la situation à leurs frontières extérieures, mais aussi d'accroître la capacité de réaction de leurs services répressifs⁴¹. En termes d'objectifs politiques, EUROSUR répond à une triple finalité⁴². Il s'agit premièrement de réduire le nombre d'immigrants illégaux qui parviennent à entrer sur le territoire de l'UE sans être détectés, deuxièmement de renforcer la sécurité intérieure de l'Union

³⁸ S. PEERS, *op. cit.*, p. 3.

³⁹ Communication de la Commission européenne, Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 10 ; St. PEERS, *op. cit.*, pp. 1-8.

⁴⁰ Rapport sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières de l'Union européenne et expériences comparables des pays tiers (2008/2181(INI)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteure Jeanine Hennis-Plasschaert, A6-0061/2009, 17 février 2009, p. 6.

⁴¹ Commission européenne, « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) », *op. cit.*, pp. 4-5.

⁴² *Ibid.*, pp. 3-4.

européenne en contribuant à la prévention de la criminalité transfrontalière et enfin, troisièmement, de réduire le nombre de migrants illégaux qui perdent la vie en mer. Quoique régulièrement mise en évidence, cette problématique du sauvetage des migrants en difficulté apparaît toutefois comme la pièce rapportée d'un dispositif d'abord pensé comme un instrument du contrôle migratoire.

II. L'EUROPE ET LES « FLOTS » DE CLANDESTINS : ENTRE FANTASMES ET REALITE

Si elles structurent le projet GIFE, les innovations technologiques qui ont été évoquées n'existent pour le moment qu'à l'état de projets. Certaines, comme le dispositif ESTA, ne verront peut-être jamais le jour. Aucune n'a en tout cas pu sortir ses effets jusqu'à présent. La coopération européenne en matière de contrôle des frontières extérieures ne se limite cependant pas aux mesures prévues dans le paquet frontière de 2008. Depuis les accords de Schengen, les Etats membres collaborent activement. La politique des visas, le Système d'Information Schengen (SIS), le code frontières Schengen et, plus récemment, les opérations FRONTEX en sont les exemples les plus connus. Dans cette seconde partie, nous revenons tout d'abord sur l'ampleur de l'immigration clandestine et son évolution statistique au cours de la dernière décennie (A). Nous examinons ensuite la délicate question des liens éventuels entre la coopération européenne aux frontières extérieures et le recul de ce phénomène depuis le début des années 2000 (B).

A. Flots, rivières ou ruisseaux ? Les chiffres de la migration irrégulière

Dans une « Communication au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine » de novembre 2001, la Commission européenne affirmait que « selon un point de vue largement partagé, l'ampleur de l'immigration clandestine est *significative* »⁴³. Aucun chiffre précis n'étayait toutefois cette affirmation. Certaines estimations, plus ou moins sérieuses, circulent néanmoins tant dans les médias que dans les cercles politiques. Dans les rangs du Parlement européen et au sein de la Commission, il est ainsi question de 4 à 8 millions d'étrangers en séjour irrégulier en Europe⁴⁴. L'Organisation internationale des migrations (OIM) estimait pour sa part que le « stock » de migrants irréguliers en 2000 s'élevait à près de 5 millions de personnes⁴⁵. Pour ce qui concerne les flux, cette même organisation, de même que l'Office européen de police (Europol) évaluent à quelque 500 000 le nombre de personnes pénétrant illégalement sur le territoire

de l'Union⁴⁶. Ce chiffre doit cependant être comparé aux entrées légales de ressortissants de pays tiers, soit 1,8 million de personnes en 2006 ainsi qu'à la population totale de l'Union européenne, soit un peu plus de 500 millions d'habitants pour l'Europe des 27⁴⁷. Il peut également être rapporté aux évaluations du nombre de migrants irréguliers présents aux Etats-Unis et en Inde, soit respectivement 10 et 20 millions⁴⁸.

Deux constats s'imposent. Premièrement, l'Europe est une terre d'immigration, aussi bien légale qu'illégal. Ce constat infirme tout aussi bien l'idée d'une Europe forteresse qui serait capable de contrôler ses frontières que l'idée, longtemps défendue par la classe politique, d'une immigration (légale) zéro. Selon le rapport produit en 2005 par la Commission mondiale sur les migrations internationales mandatée par les Nations Unies, l'Europe continentale est au contraire la première destination pour les migrants réguliers avec plus de 50 millions de personnes vivant dans un autre pays que celui où ils sont nés. Pour ce qui concerne l'UE, ce chiffre comprend naturellement les ressortissants communautaires faisant usage de leur droit à la libre circulation⁴⁹. En 2008, le nombre de ressortissants extra-communautaires dans les vingt-sept Etats membres de l'Union était quant à lui de 19 millions de personnes, soit 3,9 % de la population⁵⁰. Dans ce paysage, l'immigration clandestine, même envisagée dans la perspective maximaliste évoquée plus haut, n'occupe en comparaison qu'une place limitée.

Deuxièmement, les évaluations proposées sont fluctuantes. Il est en effet impossible de construire une image précise du phénomène de la migration irrégulière. Compte tenu de la stratégie d'invisibilité adoptée par les clandestins, toute estimation ne peut s'appuyer que sur des projections construites au départ d'enquêtes qualitatives, très délicates, menées auprès des populations en séjour illégal ou récemment régularisées, ou au départ de données brutes périphériques au phénomène. Les indicateurs généralement utilisés concernent ainsi le nombre de demandes d'entrée refusées, le nombre d'interceptions d'immigrants clandestins à la frontière ou dans les pays membres, le nombre de demandes d'asile rejetées, le nombre de demandes dans le cadre de procédures nationales de régularisation ou encore le nombre de retours exécutés sous la contrainte ou sous escorte⁵¹.

Chacun de ces indicateurs accuse cependant d'importantes faiblesses. Le nombre de demandes d'entrée refusées souligne la pression migratoire à laquelle est confronté un Etat, mais il ne dit rien des intentions des migrants de braver ou non l'interdiction qui leur est faite d'accéder au territoire de l'Union.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Eurostat, « Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens », *Statistics in focus*, 98/2008 et Commission européenne, *Annual Report on Immigration and Asylum (2010)*, COM(2011) 291 final, 24 May 2001.

⁴⁸ Commission mondiale sur les migrations internationales, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁹ *Id.*, p. 92.

⁵⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 mai 2010, Premier rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2009), COM(2010) 214 final, p. 13.

⁵¹ Voy. G. TAPINOS et D. DELAUNAY, *La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume I: rapport de synthèse*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001.

⁴³ COM(2001) 672 final, p. 15. Nous soulignons.

⁴⁴ *Commission staff working document accompanying document to the Communication from the Commission « Preparing the next steps in border management in the European Union »*, SEC(2008) 153, 13 février 2008.

⁴⁵ Commission mondiale sur les migrations internationales, *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, commission mandatée par les Nations Unies, 2005, p. 94.

De même, dans la mesure où le retour volontaire reste la règle⁵², le nombre de demandes d'asile rejetées ne dit rien du choix des candidats déboutés de respecter ou non l'ordre de quitter le territoire qui leur a été signifié. Les chiffres des arrestations et des reconduites aux frontières reflètent quant à eux l'activité des services de contrôles aux frontières et des forces de l'ordre bien plus que l'état réel de l'immigration irrégulière dans le pays concerné. Ils ne disent par ailleurs rien des départs volontaires. Enfin, si les régularisations offrent un aperçu précieux des « stocks » de migrants irréguliers présents sur un territoire donné à un moment donné, le processus de régularisation rend immédiatement obsolète l'information ainsi obtenue.

Compte tenu de ces difficultés, les évaluations chiffrées de l'ampleur de l'immigration clandestine sont à manier avec prudence. Elles oscillent entre des résultats alarmistes mobilisés à l'appui d'un projet de renforcement des contrôles migratoires et, à l'inverse, des sous-estimations flagrantes visant à justifier une ouverture accrue des frontières de l'Union. Entre ces deux extrêmes, il existe cependant des travaux plus nuancés. Depuis 2004, les services de la Commission européenne, en collaboration avec les administrations des Etats membres, ont ainsi établi un premier rapport annuel sur l'asile et la migration offrant une image générale des tendances au sein de quinze Etats de l'Union, mais aussi en Norvège, en Islande, en Bulgarie et en Roumanie. Sur la base de cette première expérience, un groupe d'experts de l'*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) a préparé des rapports similaires couvrant vingt-neuf pays pour les années 2002 et 2003⁵³. Ces premiers rapports venaient alors compléter les données collectées depuis 1992 par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) dans le cadre de sa fonction d'assistance aux Etats membres pour l'étude des questions liées à l'immigration légale et la lutte contre l'immigration illégale.

Pour les Etats membres de l'époque, les données collectées mettent en évidence une hausse brutale des refus d'entrée à partir de 2003. Alors qu'en 2000, 2001 et 2002 ces refus concernaient respectivement 254 741, 257 064 et 235 850 personnes, ils grimpent à 909 403 personnes en 2003 (+ 257 %). Cette croissance ne reflète cependant pas une évolution comparable des flux migratoires. Elle est la conséquence directe d'une modification introduite par l'Espagne dans sa méthode de collecte de données, singulièrement la prise en compte des refus d'admission dans les enclaves de Ceuta et Melilla sur la côte nord de l'Afrique⁵⁴. Entre 2002 et 2003, le nombre de refus signifiés par l'Espagne passe ainsi de 50 679 à 706 081, cette évolution expliquant à elle seule la croissance du total européen. En ce qui concerne les arrestations et les expulsions, on observe une diminution régulière des faits recensés au cours de la période allant de 2000 à 2003. Les arrestations et les expulsions de migrants irréguliers dans l'Europe des

Quinze passent respectivement, entre 2000 et 2003, de 615 046 à 363 511 (- 41 %) et de 437 228 à 222 246 (- 49 %). Des tendances comparables peuvent être observées au sein des futurs nouveaux Etats membres de l'Union⁵⁵. Les refus d'entrée y passent de 223 188 à 171 511 (- 23 %), les arrestations de 76 627 à 56 660 (- 26 %) et les expulsions de 46 091 à 23 333 (- 49 %).

Pour la période 2003-2006, les chiffres du CIREFI relatifs à l'Europe des Vingt-Sept s'alignent globalement avec les tendances observées au cours des années précédentes. Les refus d'entrée signifiés aux frontières extérieures de l'UE passent ainsi de 1 104 671 en 2003 à 911 726 en 2006 (- 17 %), tandis les retours passent de 246 843 à 201 870 (- 18 %). Les arrestations de migrants en séjour irrégulier fluctuent quant à elles entre 429 170 en 2003 et 516 195 en 2006 (+ 20 %), avec un passage à 395 701 arrestations en 2001.

Enfin, pour la période récente, les chercheurs du projet « Clandestino », financé par l'Union européenne à l'occasion du 6^e programme-cadre et portant sur douze Etats membres et trois pays tiers, confirment les tendances à la baisse ou à la stabilisation. Entre 2002 et 2008, le pourcentage d'étrangers en séjour irrégulier dans la population européenne serait ainsi passé de 1,4 % à 0,83 % pour l'estimation la plus haute et de 0,8 % à 0,46 % pour l'estimation la plus basse⁵⁶. En valeurs absolues, ces chiffres représenteraient un passage de 5,3 millions à 3,3 millions d'étrangers en séjour irrégulier pour l'estimation maximale et de 3,1 millions à 1,8 million pour l'estimation minimale. L'Unité d'analyse de risque de l'Agence FRONTEX parvient à des conclusions relativement similaires. Les rapports trimestriels FRAN (*FRONTEX Risk Analysis Network*) pour les deux premiers trimestres 2010, c'est-à-dire avant les flux migratoires consécutifs aux événements dans le monde arabe, révélaient en effet que tous les indicateurs de la migration clandestine étaient à la baisse significative (« a significant drop »), confirmant ce faisant la tendance observée en 2009⁵⁷.

B. Contrôles aux frontières et réduction des flux irréguliers de personnes : quels liens ?

A l'heure où, pour nombre d'hommes et de femmes politiques, il devient convenu d'agiter le spectre d'un afflux toujours croissant d'étrangers en séjour irrégulier, un examen - même imprécis - des données statistiques montrent que, loin de prendre de l'ampleur, le phénomène de la migration irrégulière tend au contraire à perdre en importance⁵⁸. Indépendamment du décalage quelque peu

⁵² D. DUEZ, *op. cit.*, p. 155.

⁵³ ICMPD, *Migration and Asylum in Europe 2003*, rapport disponible sur le site de la Commission européenne.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁵ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Slovénie. Voy. P. FUTO, M. JANDL (dir.), *2003 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, ICMPD, Vienne, 2004.

⁵⁶ Voy. *Size and Development of irregular Migration to the EU. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe*, Clandestino Project Research, octobre 2009, p. 4.

⁵⁷ FRONTEX, *FRAN Quarterly. Issue 1, January-March 2010*, FRONTEX Risk Analysis Unit, Varsovie, juillet 2010, p. 3.

⁵⁸ Si cette affirmation s'applique de manière globale à la période 2000-2010, signalons qu'entre le second et le troisième trimestre 2010 le niveau de la migration clandestine s'est élevé dans des proportions dépassant les simples variations saisonnières, notamment suite à la crise observée à la

surprenant entre les discours politiques et les faits - décalage dont l'élucidation dépasse les limites de la présente contribution -, comment peut-on expliquer le recul des flux illégaux de personnes ? Plus particulièrement, comment évaluer l'impact du dispositif européen de surveillance des frontières sur cette évolution ?

Selon la cellule d'analyse de risque de l'Agence FRONTEX, la baisse des indicateurs de la migration clandestine pouvait être attribuée, en 2010, à la combinaison de deux facteurs : la réduction des opportunités d'emploi, singulièrement les emplois disponibles pour les clandestins, d'une part, et, d'autre part, l'introduction récente de mesures plus strictes en matière d'immigration et d'asile⁵⁹. En l'état actuel des connaissances, il apparaît très difficile, pour ne pas dire impossible, d'évaluer l'influence respective de ces deux variables. Cette difficulté est d'autant plus grande que, selon les périodes concernées, d'autres facteurs ont probablement joué un rôle déterminant. L'adhésion de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, puis aux accords de Schengen, a par exemple rendu parfaitement légaux des déplacements auparavant effectués de manière tout à fait irrégulière, les faisant de *facto* sortir des statistiques. De même, l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen entraînera mécaniquement une réduction des chiffres de l'immigration illégale en provenance de ces deux pays⁶⁰.

Pour en revenir aux deux facteurs identifiés par FRONTEX, la détérioration de la situation économique en Europe est à l'évidence une variable explicative importante pour rendre compte du tassement de la migration irrégulière. Les migrants, tant légaux qu'illégaux, font en effet partie des personnes les plus durement touchées en période de crise économique⁶¹. Les secteurs de la construction, le secteur manufacturier ou encore du tourisme, qui figurent parmi les secteurs les plus directement concernés par la crise, sont en effet des domaines d'activité dans lesquels se concentrent les emplois faiblement qualifiés occupés par les migrants irréguliers. Une conjoncture économique défavorable est par conséquent susceptible d'entraîner une réduction des flux migratoires irréguliers entrants, mais aussi, dans une proportion moindre, une augmentation des flux sortants. Un rapport spécifiquement consacré à l'impact de la crise économique et financière réalisé par FRONTEX en partenariat avec l'ICMPD et

frontière orientale de la Grèce. Nous ne disposons par ailleurs pas encore de chiffres précis relatifs à l'année 2011, marquée quant à elle par les crises dans le monde arabe. Il semble cependant peu probable que ces événements remettent foncièrement en cause la tendance générale à la baisse. Sur le premier point, voy. FRONTEX, *FRAN Quarterly. Issue 3, July-September 2010*, FRONTEX Risk Analysis Unit, Varsovie, janvier 2011, p. 3.

⁵⁹ FRONTEX, *FRAN Quarterly. Issue 2, April-June 2010*, FRONTEX Risk Analysis Unit, Varsovie, septembre 2010, p. 3.

⁶⁰ Notons que cette intégration a été différée par les Ministres de l'Intérieur des Etats Schengen en juin 2011. Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse faisant suite au 3096^{ème} session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, les 9-10 juin 2011.

⁶¹ Rapport de la Commission européenne, Premier rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2009), *op. cit.*, p. 10 et P. AGRAMUNT, *L'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe*, rapport présenté à Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 12200, 9 avril 2010, 16 p.

l'OIM met ainsi en évidence que le taux de chômage a un impact négatif sur le nombre de détection de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et un impact positif modéré sur le nombre de personnes quittant clandestinement le territoire de l'Union européenne. Concrètement, l'étude montre que l'on détecte deux personnes en séjour irrégulier de moins pour 1 000 chômeurs supplémentaires en Europe. Dans le même temps, une sortie irrégulière supplémentaire serait détectée pour 5 000 pertes d'emplois⁶².

Le second facteur explicatif de la baisse des chiffres de l'immigration clandestine identifié dans les rapports FRAN est l'introduction récente de mesures plus strictes en matière d'immigration et d'asile. En ce domaine, l'impact de l'activité de FRONTEX, le développement des techniques d'identification et de suivi des voyageurs ou encore l'adoption d'instruments juridiques et opérationnels permettant d'organiser le retour des personnes interceptées vers les pays de transit ou d'origine doivent être soulignés. En rendant plus forte la probabilité pour un clandestin d'être détecté, intercepté puis expulsé, ces dispositifs contribuent à dissuader les candidats à l'immigration illégale d'entreprendre un voyage devenu de plus en plus périlleux, de plus en plus coûteux et de plus en plus incertain. Le premier déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières « RABIT » (*Rapid Border Intervention Team*) à la frontière entre la Grèce et la Turquie en novembre 2010 témoigne de ce renforcement des mesures de contrôle aux frontières extérieures. Ce déploiement, qui faisait suite à une demande d'aide du gouvernement grec confronté à des difficultés sérieuses dans le contrôle d'une portion de 12,5 kilomètres de sa frontière avec le voisin turc dans la région d'Orestiada⁶³, a en effet permis de réduire significativement les franchissements irréguliers en très peu de temps. Alors qu'en octobre 2010 quelque 350 personnes entraient chaque jour illégalement en Grèce, l'intervention RABIT a permis de réduire ce chiffre de 44 % dès la fin du mois de novembre⁶⁴. Pour ce faire, ce sont quelque 175 spécialistes issus de 26 pays de l'Union qui ont été dépêchés à la frontière grecque pour y exercer, sous la bannière de FRONTEX mais sous autorité grecque, une mission d'assistance (conduite d'interviews avec les migrants interceptés, patrouilles conjointes dans les zones les plus sensibles, analyse de risque, etc.)⁶⁵.

Le succès de la première opération RABIT, aussi significatif soit-il, reste toutefois limité et très localisé. De manière générale, il convient d'ailleurs de relever que les succès de la lutte contre la migration irrégulière sont généralement locaux tandis que l'immigration illégale est, elle, un phénomène global. Nous avons déjà montré ailleurs comment la gestion de la frontière Sud de l'Union a débouché non pas sur une diminution globale des flux mais plutôt

⁶² FRONTEX, *The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU*, FRONTEX Risk Analysis Unit en collaboration avec EU-SITCEN, l'Organisation internationale des migrations et l'International Centre for Migration Policy Development, Varsovie, août 2009, pp. 14-15.

⁶³ FRONTEX, « FRONTEX deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece », *FRONTEX News Release*, 25 octobre 2010.

⁶⁴ FRONTEX, « FRONTEX estimates illegal border crossings on the Greek Turkish border have diminished by 44 % by the end of November », *FRONTEX News Release*, 30 novembre 2010.

⁶⁵ FRONTEX, « FRONTEX to deploy 175 Specialist Border-control personnel to Greece », *FRONTEX News Release*, 20 octobre 2010.

sur des déplacements successifs des routes migratoires⁶⁶. Confronté aux traversées du détroit de Gibraltar entreprises par les migrants depuis le Maroc, le gouvernement espagnol avait en effet pris au début des années 2000 la décision d'installer le long des côtes d'Andalousie un système électronique de surveillance maritime. Ce *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE), qui apparaît aujourd'hui comme l'ancêtre du projet EUROSUR, avait poussé les migrants à renoncer à la traversée du détroit pour privilégier l'accès au territoire espagnol par les enclaves de Ceuta et de Melilla, sur la côte Nord du Maroc⁶⁷. Pour mettre un terme à ces entrées irrégulières aux conséquences parfois dramatiques⁶⁸, les autorités espagnoles ont choisi de rehausser les grillages de protection ceinturant les deux enclaves et ont renforcé les effectifs sur le terrain. Efficace, la « bunkérisation » de Ceuta et Melilla a incité les candidats à l'immigration à embarquer pour un voyage particulièrement dangereux les menant cette fois-ci du Maroc et de la Mauritanie vers les îles Canaries⁶⁹. Les premières opérations conjointes de FRONTEX visaient précisément à apporter une réponse européenne, et non plus uniquement nationale, à cette situation. La chute spectaculaire des arrivées de bateaux de clandestins vers les Canaries suites aux opérations HERA s'est toutefois accompagnée, une fois encore, d'un déplacement des flux vers la Méditerranée centrale puis, au gré des nouvelles opérations de FRONTEX et suite à la conclusion d'un accord de coopération entre la Libye et l'Italie, vers la Méditerranée orientale. La crise grecque de l'automne 2010 et l'intervention RABIT qui s'ensuivit doivent par conséquent être replacées dans un contexte plus large, celui de la redéfinition permanente des routes de la migration irrégulière dont la dernière évolution en date est la « réouverture » de la route de la Méditerranée centrale par les réseaux de trafic d'êtres humains suite aux événements tunisiens et libyens du printemps 2011.

Ce que met en évidence cette rapide mise en perspective historique de la situation à la frontière méridionale de l'Europe, ce n'est pas tellement l'inefficacité de la stratégie adoptée par l'Union, mais la difficulté qu'il y a à mener cette stratégie simultanément tout au long des frontières extérieures de l'Union. Le mythe de l'imperméabilisation des frontières se heurte en effet aux moyens limités de FRONTEX et des Etats membres, aux 7 748 kilomètres de frontière extérieure terrestre ou encore aux 42 673 kilomètres de la frontière maritime de l'Union. Il se heurte également à l'impératif contemporain de

fluidité des échanges transfrontaliers qui se traduisaient en 2008 par plus de 714 millions de franchissements des frontières extérieures de l'Union européenne aux points de passages frontaliers terrestres, maritimes et aériens⁷⁰.

L'idée d'un recours aux nouvelles technologies que nous évoquions précédemment émerge précisément en réponse à ce défi de la fluidité des déplacements dans un monde globalisé. Que ce soit dans le cadre du projet EUROSUR ou des autres dispositifs existants ou futurs, la technologie est en effet censée rendre réalisable, grâce à l'informatisation et à l'automatisation des systèmes d'identification et de détection, ce qui ne pourrait être accompli selon les modalités plus classiques du contrôle des frontières extérieures. Ici encore, l'expérience américaine apparaît être l'une des matrices de l'option technologique prise par les Européens. L'argumentaire qui sous-tend le paquet frontières de 2008 et que l'on retrouve dans le programme de Stockholm⁷¹ rejoint largement certaines thèses développées outre-Atlantique, notamment par Janet Napolitano, l'ancienne gouverneure démocrate de l'Arizona et actuelle Secrétaire à la Sécurité intérieure (*Secretary of Homeland Security*) de l'administration Obama. Le plaidoyer anti-barrière « physique » de cette dernière, résumé par la formule « *Show me a 50-foot wall and I'll show you a 51-foot ladder* », s'accompagnait en effet jusqu'il y a peu d'une vision alternative à haute teneur technologique :

« *Here are some of the key elements of a real border plan: The first is the development of innovative, technology-driven border control between the ports of entry. Boots on the ground definitely help, but we can shore up our border gaps with ground-based sensors, radar, and unmanned aerial vehicles for wide-area intrusive-detection. Any combination of the above will work far better than any 10 or 20 or 50 miles of wall. The Department of Homeland Security is now installing this kind of technology. They need increased funding to sustain their efforts* »⁷².

Cette foi dans les potentialités des nouvelles technologies ignore cependant leur coût exorbitant et leur efficacité relative. Selon le rapport d'évaluation commandé par le *Department of Homeland Security* (DHS), le projet de frontière virtuelle *SBI*net développé par la firme Boeing a par exemple coûté près d'un milliard de dollars au contribuable américain pour l'équipement de 85 kilomètres⁷³. Compte tenu de son coût excessif, mais aussi d'une efficacité non démontrée, le projet a finalement été abandonné en janvier 2011. Pour le DHS : « the *SBI*net program, as originally proposed, does not meet current standards

⁶⁶ D. DUEZ, *op. cit.*, pp. 194-198.

⁶⁷ Sur la situation à Ceuta et Melilla, voy. X. FERRER GALLARDO, « Border Acrobatics between the European Union and Africa : The Management of Sealed-off Permeability on the Borders of Ceuta and Melilla », in E. Brunet-Jailly (dir.), *Borderlands. Comparing Border Security in North America and Europe*, University of Ottawa Press, Ottawa, 2007, p. 86.

⁶⁸ Amnesty International, *Le Maroc, l'Union européenne et l'Espagne dans le domaine de l'asile et du contrôle des flux migratoires*, 11 octobre 2005 et *Espagne et Maroc. Un an après Ceuta et Melilla, les droits des migrants sont toujours en danger*, 26 octobre 2006 ; Médecins Sans Frontières, *Violence et immigration. Rapport sur l'origine de l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc*, septembre 2005.

⁶⁹ Cette nouvelle route migratoire est l'origine de la mort de plusieurs centaines de migrants au cours de l'hiver 2005. Asociación Pro Derecho Humanos de Andalucía, *Canarias: Políticas migratorias, víctimas de derechos humanos*, Juin 2006, p. 3.

⁷⁰ Ces chiffres ont été communiqués par les Etats membres pour les besoins du Fonds pour les frontières extérieures. Ils se décomposent en 251,1 millions des passages aux frontières terrestres, 71,3 millions aux frontières maritimes et 391,7 millions pour les frontières aériennes. Voy. le site de la DG Affaires intérieures : http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_maps_en.htm.

⁷¹ Sur le lien entre nouvelles technologies et contrôles aux frontières dans le programme de Stockholm, voy. D. BIGO et J. JEANDESBOZ, *op. cit.*, 6 p.

⁷² J. NAPOLITANO, « Address to the National Press Club », 2007.

⁷³ Voy. L. GREENHOUSE, « Legacy of a Fence », *The New York Times*, 22 janvier 2011.

for viability and cost-effectiveness »⁷⁴. Dans un registre nettement plus modeste, le SIS de seconde génération⁷⁵ a d'ores et déjà coûté six fois plus que l'estimation originelle ne le prévoyait et sera mis en œuvre avec six ans de retard⁷⁶. Le coût combiné du programme d'enregistrement des voyageurs et du système « entrée-sortie » pour la période 2013-2020 a quant à lui été évalué par la DG Affaires intérieures à quelque 712 millions d'euros pour le premier et 623 millions pour le second⁷⁷. Certains précédents évoqués ci-dessus augurent toutefois de possibles dépassements des budgets initialement définis.

* * *

Si les chiffres de l'immigration clandestine sont globalement en baisse depuis le début des années 2000, l'influence exacte de l'action européenne en matière de gestion des frontières extérieures sur cette évolution semble difficile à évaluer. Ce que nous montrent les expériences les plus récentes, c'est l'efficacité locale de certains dispositifs de surveillance et, dans le même temps, leur relatif échec au niveau global. Chaque renforcement du contrôle des frontières, au lieu d'entraîner un tarissement des flux irréguliers, entraîne plutôt une réorientation de l'activité des passeurs vers des zones moins surveillées. Or, si la possibilité de mettre en œuvre une surveillance électronique tout au long des frontières de l'Union est techniquement envisageable, la mise en place à cette même échelle d'un réseau de patrouilles interceptant les migrants détectés l'est sans doute nettement moins.

Réputée moins contraignante pour les voyageurs *bona fide*, à défaut d'être toujours plus efficace ou économique⁷⁸, le choix technologique logé au cœur de la stratégie GIFE rend par ailleurs socialement et politiquement acceptable le projet d'une surveillance généralisée des déplacements transfrontaliers. Les nouveaux dispositifs de contrôle aux frontières apparaissent de prime abord moins visibles et donc moins violents symboliquement que les barrières de Ceuta et de Melilla. Ils n'en restent pas moins potentiellement dangereux pour les clandestins qui sont poussés à prendre toujours plus de risques pour les déjouer. Depuis 1993, près de 14 000 personnes ont ainsi perdu la vie aux frontières de

⁷⁴ Department of Homeland Security, « Report on the Assessment of the Secure Border Initiative-Network (SBI_{net}) Program », 14 janvier 2011.

⁷⁵ Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOUE L 381 du 28 décembre 2006, pp. 4-23.

⁷⁶ E. COLLETT, *Emerging Transatlantic Security Dilemmas in Border Management*, Washington DC, Migration Policy Institute, juin 2011, p. 5.

⁷⁷ Ces montants pourraient être réduits de 30 % si des synergies sont mises en place entre les deux systèmes. Voy. Commission européenne, « Background information on smart border initiative », Directorate-General Home Affairs, s.l., s.d., 3p ; document disponible sur le site de l'ONG *Statewatch* à l'adresse www.statewatch.org/news/2011/jul/eu-com-smart%20borders-note.pdf.

⁷⁸ Un « stakeholder » interrogé dans le cadre d'un rapport consacré au concept de « voyageur enregistré » remis par la société Accenture à la DG Énergie et Transport souligne par exemple le caractère coûteux et potentiellement inefficace des nouvelles technologies de contrôle : « New technology is often expensive and slower ». Accenture, *Facilitation of Aviation Security: Feasibility Study of « Registered Passenger » Concept*, TREN/J2/114-2006, novembre 2007, p. 46.

l'Union, le plus souvent en mer⁷⁹. La sécurisation des frontières renforce aussi l'emprise des trafiquants d'êtres humains qui sont parfois les seuls à offrir aux migrants les moyens de passage vers l'Europe⁸⁰. Elle favorise de la même façon le développement de réseaux de traite des êtres humains exploitant le travail de sans-papiers obligés de rembourser aux passeurs l'investissement consenti pour leur voyage.

De même, le projet de surveillance n'est pas sans conséquence pour les citoyens européens. La collecte massive de données à caractère personnel pose la question de la proportionnalité des mesures envisagées eu égard à l'objectif poursuivi⁸¹. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'efficacité même des dispositifs justifiant cette collecte d'informations n'est pas avérée. L'expérience des États-Unis en ce domaine en est sans doute la meilleure illustration. Il est d'ailleurs quelque peu surprenant de constater que les Européens s'engouffrent dans la voie de la technologisation des contrôles aux frontières alors même que, de l'autre côté de l'océan, le gouvernement américain a choisi de reconsidérer son projet de « frontière intelligente ». Comme souvent dans le domaine de la sécurité, les Européens font ici preuve d'un grand suivisme. Avec quelques années de retard, ils évoluent au gré des vents sécuritaires venus d'outre-Atlantique. Gageons qu'ils ne manqueront pas de parvenir dans quelques temps aux mêmes constats que ceux posés récemment aux États-Unis.

⁷⁹ UNITED, « List of 13 824 documented refugee deaths through Fortress Europe », juin 2010, http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/actual_listofdeath.pdf.

⁸⁰ P. FUTO, M. JANDL et L. KARSAKOVA, « Illegal Migration and Human Smuggling in Central and Eastern Europe », *Migracijske i etničke teme*, vol. 21, n° 1-2, 2005, pp. 44-48.

⁸¹ Voy. sur ce point l'avis très critique émis par le Contrôleur européen de la protection des données, Peter HUSTINX. CEPD, « Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la communication de la Commission 'Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : Cinq étapes vers une Europe plus sûre' », 17 décembre 2010.

UNIVERSITE NICE - SOPHIA ANTIPOLIS
UFR INSTITUT DU DROIT DE LA PAIX ET DU DEVELOPPEMENT
CENTRE D'ETUDES DU DROIT
DES ORGANISATIONS EUROPEENNES (CEDORE)

LA GESTION
DES FRONTIERES EXTERIEURES
DE L'UNION EUROPEENNE :
DEFIS ET PERSPECTIVES
EN MATIERE
DE SECURITE ET DE SURETE

Actes du colloque de Nice des 4 et 5 novembre 2010

sous la direction de
Jean-Christophe MARTIN

Editions PEDONE