« Low-Tech Strikes Back »
Gestion des mobilités et (re)matérialisation des contrôles aux frontières

Congrès international des associations francophones de science politique – CoSPoF 2017 /
Congrès annuel de la Société québécoise de science politique 2017
Université du Québec à Montréal, 17 au 19 mai 2017

Atelier « La gestion des flux financiers et des personnes : comment repenser les infrastructure de sécurité »

Auteur : Denis Duez, professeur de science politique à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Contact : denis.duez@usaintlouis.be

Résumé

Les fichiers, les données, les réseaux informatiques et le *Big Data* sont devenus des éléments constitutifs, pour ne pas dire l'essence, du modèle européen de sécurité intérieure. Les pratiques et infrastructures de contrôle des mobilités transfrontalières ont servi de laboratoire pour le développement de ce nouveau modèle de sécurité, tant et si bien que la problématique des frontières est désormais indissociablement liée à celle des « frontières intelligentes ». Récemment, ce « *smartening* » des frontières s'est vu concurrencé par des pratiques renvoyant à des conceptions traditionnelles, pour ne pas dire anachroniques, de la frontière et de son contrôle. La crise des réfugiés et les attaques terroristes de Paris, Bruxelles et Nice ont fait ressurgir au cœur de l'Europe des pratiques de contrôle opposant un démenti cinglant au projet de frontières intelligentes. Notre contribution s'attache à comprendre l'articulation entre ces deux mouvements contradictoires de virtualisation et de (re)matérialisation des contrôles aux frontières. L'hypothèse développée est que le renouveau des dispositifs *low-tech* s'explique moins par une croyance dans leur efficacité plus grande comparativement aux pratiques de « gouvernement par le risque » qu'en raison de leur capacité supérieure à témoigner, auprès des citoyens, de l'action des pouvoirs publics dans la gestion des « périls aux frontières ». Ce qui se jouerait, ce serait en définitive une mise en tension d'une logique dépolitisante de gestion des risques, inspirée du paradigme économiste libéral, d'une part, et, d'autre part, une logique repolitisante, convoquant la figure de la frontière dans ses dimensions les plus symboliques.

Introduction

Les développements récents de l'action de l'Union européenne (UE) dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures laissent à voir un univers dominé par les nouvelles technologies. Fichiers, données, réseaux informatiques et *Big Data* sont désormais les éléments constitutifs, pour ne pas dire l'essence même, du projet européen de sécurité intérieure. Plus que tout autre domaine, celui de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE semble marqué par ce prisme de la technologisation. Mieux, les contrôles aux frontières ont servi de laboratoire pour de nouvelles pratiques de sécurité, tant et si bien que la problématique des frontières est désormais indissociablement liée à l'enjeu de la mise en place de « frontières intelligentes » (« *smart borders* »).

En une quinzaine d'années à peine, ce mouvement de « *smartening* » des frontières a conduit à l'élaboration ou au développement d'un nombre croissant de dispositifs technologiques dont les acronymes émaillent désormais les débats tant politiques que scientifiques relatifs aux contrôles aux frontières de l'Union [Jeandesboz, 2016, p. 292-293]. La communication de la Commission *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security* d'avril 2016 constitue à cet égard un exemple parfait de ce nouveau jargon techno-administratif de la gestion des frontières extérieures. Le lecteur ne peut qu'être dérouté lorsqu'il rencontre à chaque page de cryptiques AFIS, API, EES, EU-LISA, EURODAC, EUROSUR, RTP, SIS II, SLTD ou encore VIS.

Cette approche technologique de la frontière s'est récemment vu concurrencer par des pratiques et des discours alternatifs renvoyant à l'inverse à des conceptions autrement plus traditionnelles, pour ne pas dire anachroniques, de la frontière et des modalités de son contrôle. La crise des réfugiés de l'été 2015 combinée aux attaques terroristes de Paris, de Bruxelles et de Nice ont fait ressurgir au cœur de l'Europe – et même parfois au cœur de l'Union européenne – des barrières frontalières dont la matérialité semble opposer un démenti cinglant au projet de frontières intelligentes supposées être aussi efficaces en termes de contrôle qu'invisibles pour les voyageurs de bonne foi.

Dans cet article nous nous attachons à comprendre comment s'articule ces deux mouvements contradictoires de virtualisation et de (re)matérialisation des pratiques et infrastructures du contrôle aux frontières. Poursuivant sur la voie ouverte par les travaux de Laurent Bonelli et de Francesco Raggazzi [2014] consacrés à la permanence des pratiques dites « *low-tech* » – rédaction de notes, de rapports, de dossiers – dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en France, cet article entend transposer ce type préoccupation au domaine de la gestion des frontières extérieures de l'Union afin d'en saisir les enjeux politiques. Conceptuellement, et sans trop élaborer sur ce point, nous entendons par pratiques *low-tech* l'ensemble des pratiques ne s'appuyant pas au premier chef sur des outils électroniques et informatiques de collecte, de stockage, de traitement et de diffusion de données digitales. Sont donc visés ici des dispositifs relativement simples, voire rudimentaires, tels que des clôtures de fil barbelé, des blocs de béton, des murs végétalisés ou des pratiques de patrouille et de surveillance réalisées par des personnels « humains », qu'ils soient policiers ou militaires.

Notre hypothèse est que le renouveau de certains dispositifs *low-tech*, renouveau parfois très spectaculaire dans ses manifestation matérielles lorsqu'il prend la forme de barrières frontalières, s'explique peut-être moins par la croyance dans l'efficacité plus grande de ces dispositifs comparativement aux dispositifs technologiques élaborés dans le cadre du projet européen de frontières intelligentes qu'en raison de leur capacité supérieure à témoigner, auprès des citoyens, de l'action des pouvoirs publics dans la gestion des risques et des défis se présentant aux frontières de l'UE. Corollairement, il nous semble que le « retour des

frontières » [Foucher, 2016], en tant que ligne de démarcation qu'il convient d'abord de tracer dans l'espace et ensuite de contrôler ostensiblement, procède d'une logique de mise en scène de la frontière traduisant une réaffirmation du caractère éminemment *politique* de cette dernière.

1. Les « *smart borders* » : gérer les risques aux frontières

Le projet européen de *smart borders* s'inscrit dans le contexte d'un recours croissant aux technologies digitales dans les pratiques de sécurité. Fréquemment décrite comme correspondant à l'avènement de l'ère du *Big Data*, cette évolution repose sur une confiance sans borne dans les potentialités des nouvelles technologies, tant pour la répression que pour la prévention de la criminalité. Elle révèle aussi la diffusion dans le champ de la sécurité d'une logique de gestion des risques largement inspirée du paradigme économiste libéral.

1.1. La sécurité intérieure à l'heure du *Big Data*

L'imaginaire de la sécurité intérieure européenne est aujourd'hui peuplé de dispositifs à haute teneur technologique. Les bases de données, réputées massives et tentaculaires, les réseaux intégrés de caméras intelligentes, les technologies de reconnaissance faciale, les drones, les marqueurs biométriques, les dossiers passagers (*Passenger Name Record* – PNR) ou encore les pratiques de *dataveillance* consistant à surveiller des individus par l'entremise de leurs traces digitales – relevés de cartes de crédit, activité sur internet, e-mails, usage de la téléphonie mobile, consommation électrique etc. – ont acquis, dans l'esprit des citoyens européens, une forme d'évidence à défaut de toujours correspondre à une réalité incontestable sur le terrain. Ce serait la conjugaison de divers phénomènes tels que l'évolution exponentielle des capacités de calcul informatique, l'augmentation tout aussi exponentielle des capacités de stockage de données, les progrès de la miniaturisation, de la portabilité des « *devices* » ou encore le développement des *computer sciences* et des travaux relatifs à l'Intelligence artificielle – *learning machines*, *deep learning* – qui auraient permis l'avènement du *Big Data* et, partant, de ce que d'aucuns dénomment la gouvernementalité algorithmique des sociétes [Rouvroy & Berns, 2013].

A l'ère digitale, cette gouvernementalité algorithmique offre de nouvelles opportunités d'agrégation, d'analyse et de corrélations statistiques au départ d'un agglomérat massif de données. Elle s'éloigne à l'inverse des approches statistiques plus traditionnelles et semble permettre de saisir la réalité sociale *comme telle*, de façon directe et immanente, dans une perspective émancipée de tout rapport à « la moyenne » ou à la « normale », ou, pour le dire autrement, affranchie de la « norme » [Rouvroy & Berns, 2013, p. 165 ; Berns, 2009]

Cette vision « futuriste » ou « science fictionnelle » de la gouvernance des sociétés contemporaines en général et du champ de la sécurité intérieure en particulier est à l'évidence alimentée par des œuvre de fiction, anglo-saxonnes mais aussi européennes, – romans, séries télévisées, films, jeux vidéos – faisant de ce type de dispositifs un ressort narratif central [voir à ce propos Muller, 2010, p. 71-88]. Pour autant, ces pratiques et ces outils ne peuvent être réduits à de simples chimères. Ils correspondent pour partie à une réalité, celle de pratiques de surveillance électronique à grande échelle que le dévoilement de vastes programmes de surveillance, tels le programme PRISM de l'Agence Nationale de Sécurité américaine [Lyon, 2014], a contribué à rendre un peu plus tangible pour les citoyens.

Plus près de nous, l'action de l'Union européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures est incontestablement *technlogy-driven*, c'est-à-dire dominée par les

outils et les perspectives offertes par les nouvelles technologies. Le programme de Stockholm [Commission, 2010a], qui établissait les priorités de UE dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014, et la Stratégie européenne de sécurité de 2010 ont en effet jeté les bases d'un modèle européen de sécurité intérieure privilégiant une action fondée sur la prévention et l'anticipation, rendues possibles par la collecte et le traitement automatisé de l'information [Conseil, 2010 ; Commission, 2010]. L'évaluation de la Stratégie européenne de sécurité intérieure, en 2014, puis l'adoption, en 2015, du Programme européen en matière de sécurité pour la période 2015-2020 [Commission, 2015] n'ont fait que renforcer ce mouvement vers une technologisation accrue de la sécurité intérieure européenne. Parfois décrit comme un environnement juridiquement et institutionnellement dense [Wolff, Wichmann & Mounier, 2009, p. 17], le champ de la sécurité intérieure apparaît donc également comme un environnement « socio-techniquement dense » [Bellanova & Duez, 2012, p. 110].

En matière de sécurité, les nouvelles technologies jouent cependant un rôle ambivalent. Elles apparaissent tout à la fois comme constitutives de nos sociétés contemporaines et comme une menace pour ces dernières. Elles ouvrent les sociétés, effacent les frontières, favorisent les échanges et la mobilité des personnes, mais leurs potentialités sont aussi exploitées par des criminels, des terroristes ou des trafiquants de toute nature. Les technologies créent des espaces virtuels où les citoyens européens doivent être protégés. Elles créent des failles dans le monde réel, failles qu'il convient de combler. De manière intéressante, les menaces liées aux nouvelles technologies, loin de remettre en cause ces dernières donnent à l'inverse lieu à la création de nouveaux outils technologiques à disposition des acteurs européens en charge de la sécurité de l'UE, de ses États membres et de leurs citoyens. Qu'elles représentent une menace ou une solution, voire « la » solution, les nouvelles technologies façonnent les sociétés globalisées contemporaines.

1.2. Le laboratoire frontalier

La gestion des frontières extérieures de l'UE a plus que tout autre domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice été marquée par le processus de technologisation des pratiques de sécurité. A cet égard, les dispositifs mis en place dans le cadre des projets de « frontières intelligentes » ont permis de tester de nouvelles pratiques de contrôle et de surveillance appliquées dans un premier temps aux seuls étrangers, puis élargies à tous les voyageurs avant, enfin, d'être étendues à des populations dans leur ensemble.

Il a souvent été dit, non sans raison, que le projet européen de frontières intelligentes s'inspirait d'un projet similaire conçu aux Etats-Unis au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 [Ceyhan, 2004]. Les *smart borders* seraient donc intimement liées à l'objectif de la lutte contre le terrorisme. Pour autant, si l'initiative *smart borders* européenne vise bel et bien à l'origine, et au même titre que son *alter ego* américain, à prévenir l'irruption de la menace terroriste par le développement d'un Système d'Information Schengen de seconde génération (SIS II) et la création d'un Système d'Information sur les Visas (VIS) [Brouwer, 2005 ; Duez, 2008 ; Ceyhan, 2010], cette initiative ne peut être tout entière expliquée par les attentats de 2001. En d'autres termes, si l'ambition des Européens de se doter de frontières intelligentes se voit conjoncturellement soutenue par les attaques du réseau *Al Qaeda*, elle répond surtout à une réalité structurelle, la globalisation, et à son corollaire, la mobilité des biens et des personnes. Dans ce contexte, la technologisation des contrôles aux frontières s'inscrit dans une économie-politique globale, à la fois libérale et centrée sur la logique du marché. Elle répond à un besoin fondamental : garantir et promouvoir les flux de biens, de personnes, d'informations et de capitaux indispensables au développement économique mondial dans un contexte de risques et d'incertitudes appelant une meilleure sécurisation des flux en question [Smith, 2013].

Claudia Aradau et Rens van Munster ont décrit cette évolution comme correspondant à l'avènement d'une forme de « gouvernement par le risque » (« *governement through risk* ») [Aradau, van Munster, 2007]. S'appuyant sur les travaux du sociologue allemand Ulrich Beck [2001], mais aussi sur les réflexions d'Anthony Giddens [1994], le concept de gouvernement par le risque permet de souligner que les sociétés contemporaines sont aujourd'hui confrontées à la question non plus de la distribution des richesses, comme l'étaient les sociétés du XIXème siècle, mais à celle de la distribution des risques issus du processus de la modernisation avancée. Pour reprendre l'expression de Ulrich Beck, la « société de pénurie » aurait cédé la place à la « société du risque » [Beck, 2001]. Pour autant, Beck ne prétend pas que le risque serait proprement contemporain. Les risques ont toujours existé. Ce qui est mis en évidence, c'est une évolution de la nature du risque. Longtemps assimilé à une réalité essentiellement personnelle touchant la vie et les biens des individus, il change d'échelle à l'époque contemporaine. Les périls deviennent globaux et dépassent le niveau individuel pour concerner des collectivités entières, voire l'humanité dans son ensemble. Pour Beck, les risques contemporains ne sont rien moins que « le produit global de la machinerie industrielle du progrès, et ils sont systématiquement amplifiés par la poursuite de son développement » [Beck, 2001, p. 40].

De ce cadrage des enjeux de sécurité et de contrôle aux frontières en termes de gestion du risque découlent des effets sociopolitiques majeurs. Premièrement, parce qu'il est à la fois global et diffus, le risque aux frontières s'accompagne paradoxalement d'une disparition quasi complète de la figure de l'altérité. Dans la perspective de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE, l'appréhension des flux de voyageurs et des phénomènes migratoires s'opère uniquement à travers une logique managériale et gestionnaire. Le risque ne s'affronte pas, il se gère. Il est ni plus ni moins qu'un paramètre dans une équation économique.

Deuxièmement, le référentiel du risque porte en lui le ferment d'une dépolitisation des enjeux. Constitué indépendamment de toute stratégie individuelle ou collective prédéterminée, le risque est le produit d'une irresponsabilité généralisée [Beck, 1998, p. 15]. Développée dans le contexte de la prise de conscience environnementaliste dans l'Allemagne des années 1970, cette conception du risque suggérée par Ulrich Beck « voyage mal » [Aradau & Van Munster, 2008, p. 23] lorsqu'il s'agit de rendre compte des phénomènes terroristes ou criminels. Elle s'applique par contre déjà mieux au « risque » migratoire – et nous utilisons à dessein des guillemets tant l'idée d'un risque migratoire semble déconnecté de toute réalité. Chaque migrant est en effet simultanément perçu comme cause et effet, auteur et victime, et personne ne peut donc être considéré comme étant la cause de quoi que ce soit. En ce sens, la notion de risque semble impliquer une double négation du politique : elle dilue l'idée d'adversité dans une conception holiste de la communauté ou de l'humanité, d'une part, et dans une mise en valeur du concept d'individu, d'autre part. En définitive, la société du risque décrite par Ulrich Beck et les pratiques de gouvernement qui en découlent apparaissent comme des archétypes de la société libérale. Elles marquent la victoire du paradigme économique de la *gestion* sur les paradigmes politiques de la *sécurité* ou encore de la *souveraineté*. Elles contribuent, au moins en apparence, à dissoudre l'idée de communauté politique et son corollaire, l'idée de *l'Autre*.

Troisièmement, la notion de risque est opérateur de délégitimation des acteurs politiques traditionnels, qu'ils soient nationaux, infranationaux ou supranationaux. Le caractère intrinsèquement transnational du risque postule en effet l'incapacité des autorités publiques à répondre efficacement au danger. A cet égard, il est symptomatique de relever le rôle croissant joué par les acteurs privés dans la gestion des frontières. Qu'il s'agisse des

opérateurs du transport aérien, terrestre ou maritime, des sociétés privées de sécurité, des sociétés informatiques concevant et mettant en œuvre les différents outils technologiques de gestion des frontières, ou encore des entreprises auxquelles sont aujourd'hui sous-traités certains aspects de la procédure de délivrance des visas, tout semble indiquer un retrait de l'autorité publique au profit d'acteurs économiques issus du secteur privé.

2. Retour des frontières, retour du politique

Le paradigme économiste et technoscientifique de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union se voit aujourd'hui déstabilisé sous l'effet conjugué de la crise des réfugiés de l'été 2015 et des attaques terroristes perpétrées en Europe pour le compte de l'Etat Islamique. L'idéal d'une frontière virtuelle et intelligente qui agirait comme un filtre capable tout à la fois de se rendre invisible pour les voyageurs de bonne foi et à l'inverse infranchissable pour les migrants irréguliers, les criminels et les terroristes s'est vu fondamentalement remis en cause. L'image des vagues de réfugiés rejoignant l'Europe par la route des Balkans et la crainte de voir des djihadistes se mêler à ces flux de personnes – phénomène avéré mais largement exagéré tant il apparaît limité au regard du million et demi de réfugiés arrivés en Europe en 2015 et 2016 [Frontex, 2017] – ont contribué à la réactualisation de la frontière comme ligne de démarcation, mais aussi comme ligne de protection.

2.1. Clôtures, barrières et points de passage

En quelques mois à peine, les contrôles frontaliers et, dans certains cas, les barrières frontalières se sont multipliés dans et autour de l'espace Schengen. Ce que nous pourrions décrire comme la « mécanique » de la crise Schengen trouve son origine dans la décision française de rétablir des contrôles à la frontière franco-italienne, à Vintimille, en juin 2015 et, plus encore, dans la décision prise le même mois par le gouvernement hongrois d'ériger une barrière de quatre mètres de haut tout au long des 175 kilomètres de frontière séparant la Hongrie de la Serbie. L'objectif de cette barrière est alors de bloquer les arrivées de candidats réfugiés, essentiellement afghans, syriens et irakiens, sur le territoire hongrois. La mise en place de cette barrière, faite d'une clôture métallique et de fils barbelés, sera achevée dès le mois d'août 2015.

Dans les mois qui suivent, plusieurs Etats Schengen vont se lancer dans des programmes comparables. L'Estonie et la Lettonie décident, en août, de dresser une barrière le long de leur frontière avec la Russie. Le dispositif combine des dispositifs de surveillance tels que des caméras, des radars, des systèmes électroniques de détection, ou encore des drones d'observation, mais aussi une barrière physique sur le modèle hongrois. Le projet sera par ailleurs étendu à la frontière biélorusse. En novembre, la Slovénie décide à son tour d'installer une barrière, de taille plus réduite, sur une portion de sa frontière avec la Croatie. Si l'objectif du gouvernement slovène n'est pas de bloquer l'accès des réfugiés au territoire national, mais plutôt de les « canaliser » vers des points d'entrée précis où ils pourront être identifiés et pris en charge, le choix des instruments – la barrière frontalière et des gardes-frontières sur le terrain – reste le même.

Ces quelques exemples n'épuisent pas tous les cas de renforcement ou, pour reprendre les termes d'Evelyne Ritaine [2009] et d'Elisabeth Vallet [2012], de « blindage » de leurs frontières par des Etats européens[1]. Ils ont par contre un point commun : ils concernent tous des frontières extérieures de l'espace Schengen. La frontière entre la Slovénie et la Hongrie d'une part et la Croatie d'autre part est certes particulière en ce qu'elle sépare deux

[1] Nous aurions pu encore évoquer le cas de la Bulgarie ou celui de la République de Macédoine.

Etats membres de l'Union, mais elle n'en reste pas moins une frontière extérieure du point de vue de l'espace Schengen. La Croatie fait partie de l'Union mais elle n'est encore que candidate à l'adhésion à l'espace Schengen, au même titre que la Bulgarie, la Roumanie et Chypre. A cet égard, les projets de barrières frontalières qui ont été évoqués, s'ils se multiplient, ne se distinguent pas véritablement d'autres projets similaires parfois beaucoup plus anciens. Pensons notamment au renforcement, au début des années 2000, des clôtures ceinturant les enclaves espagnoles de Melilla et de Ceuta sur la rive Sud de la Méditerranée. Ou, plus récemment, l'érection en 2011 d'une barrière frontalière entre la Grèce et la Turquie dans la région d'Oriestada.

L'annonce faite par l'Allemagne, en septembre 2015, de rétablir des contrôles à ses frontières avec l'Autriche, la République tchèque et dans une moindre mesure avec la France, et, ce, après l'arrivée de plusieurs centaines de milliers de candidats réfugiés sur son territoire au cours de l'été, est d'un autre ordre. S'il n'est pas question d'ériger une barrière, il s'agit bien de déroger à l'esprit des accords de Schengen. Une nouvelle étape est franchie en octobre lorsque l'Autriche s'engage à son tour dans un projet de barrière frontalière le long d'une portion de frontière avec la Slovénie. Pour la première fois, un obstacle physique s'immisce entre deux Etats Schengen. Suite aux attentats du 13 novembre et dans la perspective de la COP21 de Paris, la France rétablit elle aussi des contrôles aux frontières. Enfin, en janvier 2016, la Suède décide d'effectuer des contrôles d'identité lors du franchissement du pont-tunnel de l'Oresund, reliant le Danemark à la Suède. Elle rétablit également des vérifications d'identité pour les ferrys en provenance des ports danois et allemands de la mer Baltique. Le Danemark fait de même à sa frontière avec l'Allemagne.

Ces décisions successives des Etats européens de rétablir des frontières « tangibles », ne constituent pas en elles-mêmes une remise en cause de Schengen. Il ne s'agit ni de « fermetures des frontières » – le passage est toujours possible pour les personnes autorisées à se mouvoir dans l'espace Schengen – ni même d'une « suspension des accords de Schengen »[2]. Pas plus d'ailleurs qu'il ne s'agit d'une remise en cause du principe de libre circulation des personnes entendu ici comme droit des citoyens européens à s'établir dans un autre Etat membre que le leur. Ce droit s'accommode très bien – du moins théoriquement – d'un rétablissement des contrôles aux frontières. Il s'agit donc plutôt d'une suspension du libre franchissement des frontières effectuée *dans le cadre* des accords de Schengen et d'une réinscription dans la géographie les tracés de frontières qui avaient été progressivement effacés au cours des vingt dernières années.

2.2. Les barrières et les contrôles, ou la politique du spectacle

De même, qu'ils ne sont pas une violation des accords de Schengen, du moins pas tant qu'ils restent temporaires, les contrôles aux frontières ne sont pas non plus des dispositifs de sécurité efficaces. Etant question des flux de personnes – qu'il s'agisse de migrants, de réfugiés, de criminels ou de terroristes – il a été largement démontré que les dispositifs de *contrôle*, ceux mis en place aux *checkpoints* [Ritaine, 2009] et aux points de passage, et les dispositifs de *surveillance*, ceux installés entre deux points de passage le long des frontières

[2] Les mesures d'exception prises par une série d'Etat membres sont permises par le chapitre II du Règlement (CE) établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. L'article 26 de ce code, modifié en 2013, relatif à la procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, prévoit même la possibilité de rétablir des contrôles aux frontières intérieures pour une durée de 6 mois renouvelable trois fois, soit deux ans au total.

« verte » ou « bleue »[3] [Hobbing, Koslowski, 2009, pp. 25-27], s'ils peuvent se révéler localement efficaces échouent presque toujours au plan global [Duez, 2008]. Les expériences européennes, israéliennes ou nord-américaines en témoignent. Les points de passages peuvent être évités ; les barrières peuvent être surmontées, contournées, abattues, voire même franchies grâce à des tunnels creusés sous elles.

A cet égard, les mesures prises par la France au lendemain des attentats de Paris ont valeur d'exemples. Depuis le 20 décembre dernier, les voyageurs empruntant les lignes Thalys à destination de Bruxelles ou d'Amsterdam sont confrontés, en Gare du Nord et en gare de Lille, à de nouveaux dispositifs de sécurité. Ces derniers comprennent notamment un portique pour le contrôle des voyageurs et un scanner à rayon X pour le contrôle des bagages. Dans le même temps, aucun dispositif comparable n'a été mis en œuvre du côté belge et néerlandais, où l'accès aux quais reste parfaitement libre. Dans le même registre, l'on se souviendra de ces reportages télévisés et de ces articles de presse soulignant le caractère à la fois très visible et complètement dérisoire, car aisément contournable, des obstacles frontaliers – des blocs de béton – installés au milieu de certaines routes traversant la frontière franco-belge [voir Quatremer, 2016]. Ce qui semble essentiel dans les deux cas, c'est moins l'effectivité du contrôle que la réaffirmation, sur le terrain, de l'autorité publique dans sa fonction de protecteur de la communauté politique. Ce qui importe c'est le marquage de la frontière par l'installation d'obstacles frontaliers à la matérialité palpable : points de contrôle, *checkpoints* et présence visible de gardes-frontières, de policiers ou de militaires.

Poursuivant le raisonnement, on ne peut que s'interroger sur la fonction politique des images qui, cet été, ont choqué nombre d'Européens, celles de familles, de femmes et d'enfants, massés devant des grillages barbelés gardés par des militaires. Ces images terribles symbolisaient-elles le coût politique, aussi regrettable qu' « inévitable », qu'il convenait alors de payer pour assurer une meilleure gestion des frontières ou bien, à l'inverse, étaient-elles précisément ce qui était recherché : l'incarnation dans l'image d'un message politique de fermeté en matière de contrôle des flux de personnes en Europe ? Sans doute serait-il trop manichéen de trancher dans un sens ou dans l'autre. Sans doute la réalité se trouve-t-elle, comme toujours, quelque part entre ces deux extrêmes. Mais nous ne pouvons ici que repenser à l'analyse que nous proposait, en 2009 déjà, Olivier Razac dans sa passionnante *Histoire politique du barbelé*. Ce dernier nous rappelait alors que le barbelé est un « opérateur spatial exemplaire » [Razac, 2009, p. 88]. Sa fonction est, certes, de rendre plus efficace l'action qui repousse vers l'extérieur et donc protège l'intérieur, mais le premier effet du barbelé est surtout de reconfigurer en « meutes » ceux qui tentent de pénétrer à l'intérieur de l'espace ainsi délimité. Du fait des barbelés, ce sont des « hordes », bien plus qu'un ensemble d'individus porteurs de droits, qu'il convient de canaliser, de regrouper et, *in fine*, de repousser [Razac, 2009, p. 171].

En définitive, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, et peut-être plus encore l'érection de barrières anti-immigrants là où elle intervient, vise sans doute moins à empêcher les franchissements des frontières des Etats membres qu'elles ne jouent la carte de la spectacularisation du contrôle et de la dissuasion. Chaque Etat gagne aujourd'hui à adopter la posture la moins accueillante afin de canaliser les réfugiés vers d'autres routes et d'autres Etats membres. Le caractère explicitement défensif des rétablissements des contrôles aux frontières semble dès lors largement déconnecté de toute idée d'efficacité opérationnelle. Dans une Europe, où plus de 900 millions de voyageurs entrent et sortent chaque année de l'UE par l'un de ses aéroports internationaux, où les franchissements

[3] Les expressions frontières « verte » et « bleue » désignent les portions de frontières situées entre deux points de passage officiels [Hobbing, Koslowski, 2009, pp. 25-27].

terrestres des frontières intérieures extérieures se comptent en milliards et où la durée moyenne d'une vérification d'identité à la frontière dure en moyenne douze secondes [Frontex, 2014], les contrôles aux frontières fonctionnent nécessairement sur le mode du spectaculaire. Ils ne peuvent être que l'exception, pas la règle. De fait, la barrière hongroise annoncée à grand renfort de communication politique a par exemple rapidement montré ses limites en ne permettant pas d'empêcher complètement les franchissements irréguliers. Ces défaillances, n'ont pourtant pas empêché la Hongrie d'entreprendre l'installation d'un dispositif similaire, forcément tout aussi peu efficace, à ses frontières avec la Croatie et la Roumanie.

Conclusion

Au terme de notre réflexion, une question s'impose : assiste-t-on, avec le retour des contrôles frontaliers et la re-matérialisation des infrastructures frontalières « tangibles », au retour du fait national, à une forme de réimposition du paradigme national-souverainiste à la faveur de la crise des réfugiés et de la menace terroriste ? On pourrait le croire tant certains n'hésitent plus aujourd'hui à faire « l'éloge des frontières » [Debray, 2010] ou à postuler leur caractère « indispensable » [Baudet, 2015]. A rebours de ces approches, il nous semble toutefois que ce qui est actuellement à l'œuvre n'est pas tant une réaffirmation du fait national, qu'un retour du politique dans la gestion des frontières. Ce que l'on voit ressurgir, c'est l'idée, finalement très banale, selon laquelle la frontière est bien plus qu'un simple « site » de la globalisation où s'exerceraient, pour des motifs purement fonctionnels, des mécanismes néolibéraux de gestion des risques visant à garantir une régulation optimale des flux de personnes, de biens et de capitaux. A la faveur des crises récentes, la frontière se voit en effet (re)convoquée dans sa fonction première, celle de marqueur politico-symbolique. Les discours politiques sur les frontières – que ces discours soient nationaux ou européens – et les pratiques et infrastructures de contrôle qui leur sont liées participent de l'affirmation ou de la réaffirmation de l'existence de communautés supposément mises en danger par la globalisation et les flux transnationaux. Plus ou moins conscient, plus ou moins volontaire, ce processus se traduit par une tendance à *faire frontière*, voire à *faire front contre.* Il réinjecte ce faisant une dose de politique là où le paradigme de la gestion intégrée des frontières extérieures tendait au contraire à dépolitiser les pratiques frontalières.

L'on pourra se réjouir ou à l'inverse regretter cette repolitisation de la frontière, mais force est de constater que ce mouvement de repolitisation produit des définitions du « dedans » et du « dehors », de Soi et de l'Autre, socialement et politiquement construites. En posant la question de ce qui est dedans et de ce qui est dehors, mais aussi celle du passage de l'un à l'autre, les régimes frontaliers fournissent un principe d'identification à l'entité politique et posent les limites de la communauté politique [Huysmans, 2006 ; Duez, 2014]. Mais, dans un contexte dominé par la peur du terrorisme et une inquiétude croissante quant aux effets des flux de réfugiés sur les Etats européens, cette repolitisation et cette réaffirmation des limites de la communauté s'opèrent sur le mode de la fermeture, du repli sur soi et du rejet de l'Autre ; et non sur un mode alternatif qui serait quant à lui fondé sur l'accueil et l'inclusion.

De ce point de vue l'opposition structurante qui peut être décelée dans la problématique actuelle des frontières européennes n'est pas tant celle qui opposerait des Etats d'un côté et l'UE de l'autre. Ce ne sont pas les souverainetés nationales et la supranationalité européenne qui entrent en tension, mais bien plutôt des pratiques gestionnaires et économiques dépolitisées de *management* des flux de personnes, d'une part, et, d'autre part, une conception éminemment politique de la frontière. A ce titre, la décision consistant à transformer l'Agence Frontex en un véritable Corps européen de garde-frontières et

garde-côtes révèle certes un glissement de certaines fonctions régaliennes vers l'échelon européen, mais elle témoigne surtout d'une politisation croissante des enjeux frontaliers, politisation qui consiste, une fois de plus, à enfermer ces enjeux dans le seul registre de la sécurité.

Bibliographie

ARADAU, Claudia, VAN MUNSTER, Rens, 2007, « Governing terrorism through risk: Taking precautions, (un)knowing the future », *European Journal of International Relations*, 13/1, pp. 89-115.

ARADAU, Claudia, VAN MUNSTER, Rens (2008), « Taming the future. The dispositif risk in the war on terror », in Louise AMOORE, Marieke DE GOEDE (eds), *Risk and the War on Terror,* London and New York, Routledge, pp. 23-40.

BAUDET, Thierry (2015), *Indispensables frontières : pourquoi le supranationalisme et le multiculturalisme détruisent la démocratie*, Paris, Ed. du Toucan.

BECK, Ulrich (1998), « Politics of risk society » in Jane FRANKLIN (ed.), *The Politics of Risk Society,* Cambridge, Polity Press, pp. 1-32.

BECK, Ulrich (2001), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* Paris, Aubier.

BELLANOVA, Rocco, DUEZ, Denis (2012), « A different view on the 'making' of European security: The EU Passenger Name Record system as a socio-technical assemblage », *European Foreign Affairs Review*, 17/5, pp. 109-124.

BERNS, Thomas (2009), *Gouverner sans gouverner*, Paris, Presses Universitaires de France.

BONELLI, Laurent, RAGAZZI, Francesco (2014), « Low-tech security: Files, notes, and memos as technologies of anticipation », *Security Dialogue,* vol.45, n°55, pp. 476–493.

CASTEL, Robert (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées/Seuil.

CEYHAN, Ayse, 2004, « Sécurité et frontières aux Etats-Unis après le 11 Septembre », *Cultures & Conflits*, n°53, pp. 113-145.

CEYHAN, Ayse (2010), « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration : vers une gestion électronique des 'personnes à risque' », *Réseaux*, n°159, pp. 131-150.

COMMISSION EUROPEENNE (2010a), *Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm*, COM(2010) 171 final, 20 avril 2010.

Commission européenne (2010b), *La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre*, COM(2010) 673 final, 22 novembre 2010.

Commission européenne (2016), *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*, COM(2016) 205 final Brussels, April 6th 2016.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE (2010), *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne. Vers un modèle européen de sécurité*, mars 2010.

DEBRAY, Régis (2010), *Éloge des frontières*, Paris, Gallimard.

DUEZ, Denis (2014), « A community of borders, borders of the community. The EU's integrated border management strategy », in Elisabeth VALLET (dir.), *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity?*, Farnham, Ashgate, pp. 51-66.

FOUCHER, Michel (2016), *Le retour des frontières,* Paris, CNRS Editions.

FRONTEX (2014), *12 Seconds to Decide. In Search of Excellence: Frontex and the Principle of Best Practice*, Luxembourg, EU Publication Office.

FRONTEX, *Risk Analysis for 2017,* Warsaw, February 2017.

GIDDENS, Anthony (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

GIDDENS, Anthony (1998), « Risk Society : the Context of British Politics », in Jane FRANKLIN (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press.

HOBBING, Peter, KOSLOWSKI, Rey (2009), *Les outils appelés à soutenir la réalisation d'un espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : Une comparaison des systèmes de sécurité frontalière dans l'UE et aux Etats-Unis, note d'analyse demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen, PE 410.681, février 2009.*

HUYSMANS, Jef (2006), *The politics of Insecurity. Fear Migration and Asylum in the EU,* London and New York, Routledge.

JEANDESBOZ, Jean (2016), « Smartening borders in the European Union: an associational inquiry », *Security Dialogue*, vol. 47, n°4, pp. 292–309.

LYON, David (2014), « Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, consequences, critique », *Big Data & Society*, July–December 2014, p. 1-13.

MULLER, Benjamin (2010), *Security, Risk and the Biometric State. Governing Borders and Bodies*, London/New York, Routledge

QUATREMER, Jean (2016), « France-Belgique : des chemins de traverse hors contrôles », *Libération*, 27 janvier 2016.

RAZAC, Olivier (2009), *Histoire politique du barbelé*, Paris, Flammarion, coll. « Champs essais ».

RITAINE, Evelyne (2009), « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures & Conflits,* n°73, pp. 15-33.

ROUVROY, Antoinette, BERNS, Thomas (2013), « Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation. Le disparate comme conditiond'individuation par la relation ? », *Réseaux,* n°177, pp. 163-196.

SMITH, Harrison (2013), « Overflowing Borders. Smart Surveillance and the Border as a Market Device », in Martin GEIGER, Antoine PECOUD (eds), *Disciplining the Transnational Mobility of People*, Basinstoke, Palgrave Macmillan, pp. 83-102.

VALLET, Elisabeth, DAVID, Charles-David (2012), « Le retour des murs en relations internationales », *Etudes internationales,* vol. 43, n°1, mars 2012, pp. 5-25.

WOLFF, Sarah, WICHMANN, Nicole, MOUNIER, Gregory (2009), « The External Dimension of Justice and Home Affairs : A Different Security Agenda for the EU ? », *Journal of European Integration,* vol. 31, n° 1, pp. 9-23.