

Bourse postdoctorale du Centre International de Criminologie Comparée

2013

Modalités de construction et de mise en œuvre d'une « frontière intelligente ». Une comparaison Espagne/Canada

La Commission européenne a annoncé le 28 février dernier la volonté des États membres de mettre en œuvre une « frontière intelligente¹ ». Cet objectif fait écho de manière frappante à l'accord passé entre le Canada et les États-Unis en 2001 : *la déclaration sur la frontière intelligente*. La coïncidence des termes ne doit pas être surinterprétée, mais l'usage de ressources discursives similaires est troublant. Le terme « frontière intelligente » apparaît comme une métaphore de l'ambiguïté des politiques des frontières des deux côtés de l'Atlantique, et de la gestion d'objectifs contradictoires : assurer une mobilité propice à l'économie et à la sécurité de l'État. Les acteurs du contrôle doivent en effet faire face à l'injonction de « keeping airports as open as possible to legitimate travellers and as closed as possible to illegitimate ones. » (Lyon 2006, p.401). Concrètement il s'agit d'élaborer des instruments capables d'associer un niveau de menace à un individu.

L'Espagne et le Canada sont deux États attractifs en matière migratoire et sont engagés dans des processus d'intégration régionale. Ces États sont impliqués dans une requalification constante de leurs frontières extérieures qui résulte de la même dialectique : favoriser les échanges tout en réaffirmant leur capacité à distinguer les *insiders* des *outsiders*. Plusieurs dimensions contribuent cependant à différencier ces deux pays. Mon projet s'inscrit dans une volonté de prendre en compte l'ensemble des types de frontières (aériennes, maritimes et terrestres). La frontière Sud de l'Espagne sépare des États dont les PIB diffèrent fortement, contrairement à la frontière Sud du Canada. De plus, en dehors du fait que leurs politiques d'accueil des migrants et leur participation à la construction d'espaces politiques et économiques intégrés varient, la frontière entre le Canada et les États-Unis divise deux États

¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, du 28 février 2013 : « «Frontières intelligentes» : une amélioration de la mobilité et de la sécurité »

qui participent à un processus d'intégration régionale tandis que la frontière maritime espagnole, elle, est une frontière extérieure de l'espace de libre circulation européen.

Un projet de recherche qui s'inscrit dans ma recherche de thèse

L'étude comparative que je propose de mener entre ces deux États s'inscrit dans une approche de sociologie interactionniste et de sociologie de l'action publique appliquées à des objets « multi-niveaux ». Le cadre analytique forgé au cours de ma thèse me permet de traiter de la manière dont les acteurs de terrain, notamment via la mobilisation de techniques policières, participent à la redéfinition de catégorisations étatiques. Je m'inscris donc dans les évolutions récentes de la sociologie de l'immigration qui ont contribué à historiciser la formation des catégories « nationaux » et « non-nationaux » (Noiriel 2007) et insistent sur le rôle des acteurs administratifs (Spire 2005; Laurens 2009). En m'appuyant sur ce cadre d'analyse, l'idée est d'explorer les effets des processus d'intégration régionale sur ce travail de renouvellement constant des catégorisations.

Les travaux que j'ai mené dans le cadre de ma thèse portent sur les transformations de la Police aux Frontières (PAF) en France depuis la construction d'un espace de libre circulation des personnes. Je m'interroge sur l'apparente contradiction entre d'un côté, la levée des contrôles aux frontières internes de l'espace européen et, de l'autre, la croissance de cette administration en termes d'effectifs et de moyens, mais également de prérogatives sur le terrain et dans le processus de décision (et notamment sa participation aux groupes de négociation européens). En effet, la plupart des effectifs de la PAF dans la période pré-Schengen étaient postés aux frontières terrestres françaises qui sont devenues des frontières internes. On aurait donc pu s'attendre à une remise en question de l'importance, voire de l'existence même de ce corps de police : c'est exactement le contraire qui s'est produit.

En examinant les changements qui touchent à la fois les objectifs, les principes, les procédures et les instruments (Graziano 2011) de la politique de circulation des personnes², je rends compte d'un changement graduel, mais radical (Streeck & Thelen 2005) qui a conduit à faire de la PAF une administration en croissance. Tout en gardant ses missions de mise en

² La manière dont des acteurs étatiques conçoivent, négocient, définissent, mettent en œuvre des modalités de circulation des personnes constitue la politique de circulation des personnes.

œuvre, celle-ci parvient, grâce à la légitimité que lui confère son expertise technique et policière en matière migratoire, à orienter le choix de politiques publiques.

L'apport de la comparaison

Je propose de poursuivre mon analyse en la confrontant aux cas espagnol et canadien. Dans les deux cas, le contrôle des frontières est entré dans un processus de durcissement. Les dynamiques largement mises en évidence dans la littérature sont liées à la réaction des États occidentaux aux attentats du 11 septembre 2001, même si la causalité concerne principalement l'impulsion et non pas le fond des mesures adoptées (Neal 2009; Lyon 2006; Bigo & Guild 2005). C'est ce que remarque David Lyon à propos du Canada qui « had been pressing for a "smart border" agreement for some time, but 9/11 seemed to offer the vital opportunity. » (Lyon 2006, p.3)

Dans le cas européen, la construction de l'espace Schengen a également été désignée, du fait de la mobilisation des hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de la Justice, comme une source de la focalisation sur les questions de sécurité aux frontières extérieures (Bigo 1992; Bigo 1996; Guiraudon 2000). Alors que certains auteurs parlent de « mexicanisation » (Haglund 2003) de la frontière entre les États-Unis et le Canada, la comparaison avec la frontière extérieure de l'Union européenne située en Espagne paraît particulièrement intéressante.

Par ailleurs, au-delà de la coïncidence des termes de « frontière intelligente », une analyse plus poussée des mesures comprises derrière ce vocable montre que certains des instruments promus sont communs aux deux cas. Cette volonté de mettre en œuvre une frontière intelligente implique la mise en place de procédures de sélection d'individus qui pourront franchir plus facilement et plus rapidement les frontières. Il s'agit du programme Nexus entre les États-Unis et le Canada et du programme RTP³ pour les frontières extérieures de l'Union européenne (UE). De plus, des mesures adoptées en 2001 dans le cadre de l'accord entre les États-Unis et le Canada sont également promues au sein de l'UE depuis le milieu des années 1980. C'est le cas notamment dans l'échange d'information sur la criminalité spécifique au franchissement des frontières et à la mise en commun des officiers de liaison,

³ Registered Traveller Programme

ces agents présents dans les ambassades et les aéroports des pays d'origine et de transit des migrants.

Cadrage analytique

Le cadre d'analyse forgé au cours de ma thèse me paraît tout à fait heuristique pour saisir les enjeux des cas espagnol et canadien. Il est constitué de deux dimensions transversales : d'une part une réflexion sur les pratiques des fonctionnaires en charge des contrôles et sur les « juridictions » professionnelles (Abbott 1988) qu'ils constituent ainsi que les instruments (Lascoumes & Le Galès 2004) qu'ils mobilisent ; d'autre part sur la manière dont ces acteurs administratifs s'inscrivent dans des stratégies organisationnelles et professionnelles qui leur donnent une place dans la fabrique des politiques publiques.

Une dimension centrée sur les pratiques des acteurs professionnels de terrain et leurs instruments

J'emprunte à Andrew Abbott (Abbott 1988) son modèle théorique centré sur les « juridictions », ces unités qui permettent de tisser des liens entre compétences, représentations, intérêts d'une profession et espace légitime d'exercice de cette profession. C'est surtout en m'appuyant sur sa définition des juridictions que je peux rendre compte dans des termes analytiques des changements qui touchent les corps de sécurité en charge du contrôle des frontières en identifiant les trois composantes de la police des déplacements : la police du territoire, la police des populations et la police judiciaire de l'immigration. La police du territoire effectue des contrôles d'identité aux limites physiques du territoire national et vérifie la régularité des documents présentés, tandis que la police des populations « fixe [...] les identités des individus qui circulent » via notamment des outils d'identification « à distance » (Noiriel 1998). Enfin, la police judiciaire de l'immigration a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire, en se référant au droit pénal et poursuit les auteurs d'actes criminels liés au déplacement des personnes. L'analyse des régulations professionnelles de l'Agence des Services Frontaliers du Canada (AFSC) et de l'historique de sa formation sera l'occasion de tester cette catégorisation.

L'identification de ces trois composantes permet de saisir les enjeux des mesures introduites par les programmes visant à créer une frontière intelligente : elles concernent principalement la police des populations. En effet, les programmes RTP et Nexus visent à attribuer à certains ressortissants d'États tiers un document de voyage leur facilitant le franchissement des frontières extérieures. Il s'agit de transformer les « identités de papier » (Noiriel 2007) de certains individus. Cette transformation des assignations d'identité s'inscrit dans une dynamique ancienne de redéfinition des catégories d'*insiders* et d'*outsiders*, liée à la mise en place de l'espace Schengen. En plus de la distinction binaire entre nationaux et non nationaux, la dynamique de construction européenne a contribué à la création d'une nouvelle catégorisation : ressortissants communautaires et non communautaires. La constitution d'un centre politique (Bartolini 2005) donne donc lieu à l'émergence d'une nouvelle distinction qui ne remplace pas l'ancienne mais lui est parfois transversale, parfois parallèle.

Les « surveillance studies », et les études de sociologie politique internationale qui se sont penchées sur la mise en place d'une « frontière intelligente » se concentrent principalement sur les frontières aéroportuaires et mettent l'accent sur l'usage des technologies de l'information pour « classer » les passagers identifiés comme porteurs de risque (Adey 2004; Lyon 2006; Ackelson 2005; Heyman 2009; Salter 2007). La biométrie est également perçue comme nouvelle technologie de fichage des individus liée à la volonté de sélectionner les éléments à risque. Ainsi, « at airports, surveillance, rather than examination, is becoming the key method with which to distinguish passengers (Salter, 2003). » (Adey 2004, p.502). Ces études portent également sur la qualification des lieux spécifiques que sont les aéroports. Certains auteurs (Salter 2007) sont particulièrement attentifs aux conséquences du « contrôle à distance » qui conduit à un entrelacement des souverainetés dans ces espaces particuliers. Les aéroports sont identifiés à des filtres.

En m'appuyant sur cette littérature, et sur les auteurs qui s'intéressent aux conséquences de la mise en place de la « frontière intelligente » sur la nature des frontières (Côte-Boucher 2008), je souhaite élargir la focale et considérer l'ensemble des types de frontières, qu'elles soient terrestres, maritimes ou aéroportuaires. Ainsi, la question de la classification n'intervient pas uniquement aux frontières aéroportuaires, les frontières maritimes et terrestres sont également le lieu de sélection (Heyman 2001, 2009) par les gardes-frontières des personnes franchissant les frontières auxquelles est associé un risque (migratoire ou en termes de sécurité).

Je propose de me saisir de ces instruments de classification à la fois volontaires (comme le programme Nexus) ou subis avec les outils de la sociologie des professions et de la sociologie de l'action publique et notamment la notion d'instrument d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004). Il s'agira ainsi de distinguer des évolutions de technologies de dynamiques plus anciennes liées à la manière dont l'État contrôle le déplacement des individus sur son territoire.

Une dimension qui explore les liens entre police et action publique

La deuxième dimension de mon cadre analytique concerne les logiques administratives, la manière dont les acteurs professionnels luttent pour conserver ou étendre leur juridiction (Abbott 1988), mais également le rapport au politique de ces acteurs policiers (Jobard & Favre 1997; Favre 2009; de Maillard & Le Goff 2009; Roché 2009). Le cas européen se caractérise par la prégnance des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et des policiers (Bigo 1996; Guiraudon & Lahav 2000; Guiraudon 2000). La mise en place de la libre circulation est marquée par une circularité de l'intervention des acteurs administratifs qui interviennent en amont dans les groupes de négociation européens pour la définition de la règle et au niveau national pour son application et sa mise en œuvre. Cette politique, plus qu'à niveaux multiples, est donc à « administrations multiples ». Peut-on établir un lien entre forme d'intégration régionale et implication des acteurs de terrain dans les négociations ? Qu'en est-il du cas canadien ? Il s'agira de saisir ces transformations en partant des pratiques des acteurs responsables des contrôles, dans la moyenne durée, et en considérant des logiques administratives d'intervention à différents niveaux (fédéral, provincial, pour le Canada ; national et européen pour la France).

L'originalité de mon approche est de m'attacher à saisir à la fois les logiques administratives et professionnelles liées aux politiques publiques et les pratiques des street-level bureaucrats afin de rendre compte des évolutions de la fabrique de la frontière.

Question de Recherche

C'est donc à partir de ces deux dimensions transversales que je prévois de traiter la question de la gestion de la contradiction entre mobilité et sécurité. Comment les acteurs

policiers de terrain contribuent-ils à faire de la frontière le lieu de résolution de cette contradiction ? Quelles sont les stratégies de ces acteurs, à la fois au niveau local mais également au niveau organisationnel, administratif et professionnel ?

Les deux dimensions transversales permettent d'affiner ce questionnement général. Ainsi, je m'interrogerai sur la manière dont des catégories professionnelles de détection des indésirables (Heyman 2009) sont transformées par les technologies, qu'il s'agisse des progrès dans l'archivage et l'échange d'information aux frontières aéroportuaires ou des technologies de détection (radars) aux frontières maritimes et terrestres

Les programmes de facilitation du franchissement des frontières (NEXUS et RTP) mis en place au Canada et en Europe correspondent à un processus d'auto-sélection de la part des personnes qui en bénéficient. Mais ils sont également le fruit de la validation par des acteurs administratifs et politiques divers des techniques de sélection des gardes-frontières. Je m'interrogerai donc sur les déterminants de la circulation des techniques de terrain, vers des instruments de d'action publique. Quel rôle les gardes-frontières, en tant que profession plus ou moins organisée ou en tant que service administratif, ont-ils joué dans cette circulation ?

Méthodologie

J'ai déjà effectué une partie importante de mon terrain espagnol. En effet, mon travail de thèse avait été pensé dans un cadre comparatif, mais je me suis finalement limitée au cas français. Une partie de l'enquête empirique est donc déjà réalisée. J'ai pu effectuer des entretiens avec des membres de la police espagnole des frontières (Comisaria General de Extranjeria y Fronteras) dans différents postes frontières (Algesiras, Almeria, l'aéroport de Madrid, La Jonquera à la frontière franco-espagnole) ainsi qu'au niveau central à Madrid.

Ce travail en Espagne pourrait être complété par des entretiens avec des membres de la Guardia Civil qui gère sur la côte Sud les dispositifs de détection des embarcations des migrants et notamment le Système Intégré de Vigilance Extérieure (SIVE).

Au Canada, une enquête de terrain similaire pourrait être menée à la fois dans un aéroport et à la frontière terrestre avec les États-Unis auprès de membres de l'Agence des Services Frontaliers du Canada (AFSC).

La recherche menée dans le cadre de ma thèse me permet d'aborder la question de ces deux frontières en gardant en tête la manière dont les États membres de l'Union européenne, impliqués dans un processus d'intégration régionale, ont tenté depuis le milieu des années 1980 de résoudre cette contradiction entre mobilité et sécurité à la frontière aux frontières internes et externes de l'espace de libre circulation. De plus, ce travail de thèse me fournira les moyens de mener une comparaison implicite avec le cas de la police française des frontières (la Police aux frontières – PAF).

La renommée internationale du centre et de ses chercheurs et chercheuses m'ont conduite à postuler à la bourse postdoctorale. Le Centre International de Criminologie Comparée me semble particulièrement approprié pour mener à bien cette recherche, qui s'intègre dans l'axe sur la régulation développé au sein du CICC.

Echéancier

Janvier - février	Discussion du projet de recherche et mise en place d'un calendrier d'entretien en accord avec le superviseur du CICC.
Mars -mai	Entretiens. Etude de la législation et de la littérature canadienne. Travail de recherche empirique et bibliographique.
Juin - août	Présentation et évaluation des premiers résultats avec le superviseur et les autres chercheurs du CICC.
Septembre - décembre	Rédaction et présentation de la recherche finale.

Bibliographie

Abbott, A.D., 1988. *The system of professions*: an essay on the division of expert labor, Chicago: The University of Chicago Press.

Ackelson, J., 2005. Border Security in Risk Society. *Journal of Borderlands Studies*, 20(1), p.1-22.

Adey, P., 2004. Secured and Sorted Mobilities: Examples from the Airport. *Surveillance & Society*, 1(4), p.500-519.

- Bigo, D., 1992. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Complexe.
- Bigo, D., 1996. *Polices en réseaux*: L'expérience européenne, Paris: Presses de Sciences Po.
- Bigo, D. & Guild, E., 2005. *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd.
- Côte-Boucher, K., 2008. The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border. *Surveillance & Society*, 5(2), p.142-165.
- Favre, P., 2009. Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police? *Revue française de science politique*, 59(6), p.1231-1248.
- Guiraudon, V., 2000. European Integration and Migration: Vertical Policy-making as Venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), p.251-271.
- Haglund, D., 2003. North America Cooperation in an Era of Homeland Security. *Orbis*, 47, p.677-683.
- Heyman, J.M., 2009. Risque et confiance dans le contrôle des frontières américaines. *Politix*, n° 87(3), p.21-46.
- Heyman, J.M. (Josiah M., 2001. Class and Classification at the U.S.-Mexico Border. *Human Organization*, 60(2), p.128-140.
- Heyman, J.M. (Josiah M., 2009. Trust, Privilege, and Discretion in the Governance of the US Borderlands with Mexico. *Canadian Journal of Law and Society*, 24(3), p.367-390.
- Jobard, F. & Favre, P., 1997. La police comme objet de science politique. *Revue française de science politique*, 47(2), p.204-210.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. éd., 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Laurens, S., 2009. *Une politisation feutrée*: les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981, Paris: Belin, coll. « socio-histoires »
- Lyon, D., 2006. Airport Screening, Surveillance, and Social Sorting: Canadian Responses to 9/11 in Context. *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, 48(3), p.397-411.
- De Maillard, J. & Le Goff, T., 2009. La tolérance zéro en France. *Revue française de science politique*, Vol. 59(4), p.655-679.
- Neal, A.W., 2009. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), p.333-356.
- Noiriel, G., 2007. *L'identification*: genèse d'un travail d'État, Paris: Belin, coll. « socio-histoires »

Roché, S., 2009. Politique et administration dans la formulation d'une politique publique□». Le cas de la police de proximité. *Revue française de science politique*, 59(6), p.1147-1174.

Salter, M.B., 2007. Governmentalities of an Airport: Heterotopia and Confession. *International Political Sociology*, 1(1), p.49-66.

Spire, A., 2005. *Étrangers à la carte□: l'administration de l'immigration en France□: 1945-1975*, Paris: B. Grasset