

les
études
du **Ceri**

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**La fabrique politique
d'une frontière européenne en Méditerranée**
Le « jeu du mistigri » entre les Etats et l'Union

Evelyne Ritaine



SciencesPo.

CERI
CNRS

La fabrique politique d'une frontière européenne en Méditerranée. Le « jeu du mistigri » entre les Etats et l'Union

Résumé

La construction politique de la frontière extérieure de l'UE en Méditerranée, envisagée du point de vue des Etats de l'Europe du Sud (Espagne, Italie, Grèce, Malte), montre l'importance de la charge politico-symbolique du contrôle de la frontière pour ces Etats. Elle détermine en grande partie les modalités des contrôles mis en place, et les intrications entre décisions nationales et décisions européennes. La mise à l'agenda de cette question fait apparaître une version méditerranéenne des frontières extérieures de l'UE, largement déterminée par les conditions d'intégration des différents pays méditerranéens dans l'espace Schengen. Ce nouveau régime frontalier révèle des jeux politiques complexes, tant cette frontière méditerranéenne est saturée par des échanges politiques qui en construisent une vision sécuritaire. Considéré comme un produit de ces différents processus et tensions, l'actuel dispositif de contrôle apparaît bien moins planifié et légal-rationnel qu'erratique et travaillé par des tensions permanentes, entre tactiques internes, stratégies étatiques et tentatives de communautarisation.

The political fabric of a European frontier in the Mediterranean. The “jeu du mistigri” between the States and the European Union

Abstract

The political determination of the Mediterranean border of the European Union seen from the perspective of the Southern European countries (Spain, Italy, Greece, Malta) illustrates the symbolic and political importance for these nations of maintaining control of the border. It has a significant impact on the types of controls that are enacted and the interplay between national and European decisions. Placing this question on the agenda brings to light a Mediterranean perspective regarding the exterior borders of the European Union that is largely determined by the conditions of integration of the different countries into the Schengen area. This new border regime is the result of complex political games and is seen as a security issue. The actual set of controls seems to be less planned and legal-rational than simply erratic and the result of tensions between internal tactics, nation state strategies and attempts at bringing within the ring of EU.

La fabrique politique d'une frontière européenne en Méditerranée Le « jeu du mistigri » entre les Etats et l'Union

Evelyne Ritaine *Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, CNRS, Centre Emile Durkheim*

La frontière européenne en Méditerranée a été relativement peu étudiée dans les nombreux travaux publiés ces dernières années sur les frontières et sur les blindages de frontières¹. Le dispositif de contrôle entre les Etats-Unis et le Mexique² ou l'ensemble des barrières érigées par Israël face aux Territoires palestiniens³ sont bien mieux documentés. Les recherches menées dans l'espace méditerranéen sont le plus souvent des études de cas : la surveillance du détroit de Gibraltar, celle des côtes italiennes ou celle des îles grecques⁴. Les analyses sont rarement consacrées à l'ensemble méditerranéen, les quelques exceptions étant plus orientées vers les migrations que vers les dispositifs de contrôle⁵. Aussi est-il pertinent de se demander dans quelles conditions l'espace méditerranéen a été construit comme un espace du risque et comment ces conditions ont déterminé les procédés de contrôle mis en place pour sécuriser la frontière extérieure de l'Union européenne (UE) en Méditerranée. Pour ce faire, nous nous attacherons à dénaturer la nécessité du blindage de cette frontière en historicisant sa production, c'est-à-dire en déconstruisant la production cognitive et politique des dispositifs de ce blindage.

¹ Le terme « blindage » désigne ici la conception d'une frontière renforcée, surinvestie de sens politique, différente donc de la frontière où s'exerce, via le simple contrôle, la souveraineté étatique. Il suppose une forme de militarisation des moyens déployés et une conception suspicieuse des échanges, selon une interprétation asymétrique (E. Ritaine, 2009). Ce renforcement des frontières territorialisées s'opère au sein d'un ensemble plus vaste de contrôles à distance et de technologies virtuelles, monde-frontière omniprésent dans le statut de chacun (P. Cuttitta, 2007a).

² P. Andreas, 2000 ; P. Andreas, T. Snyder, 2000 ; J. Nevins, 2002.

³ A. Ophir, M. Givoni, S. Hanafi, 2009 ; E. Weizman, 2007.

⁴ X. Ferrer-Gallardo, 2008 ; P. Cuttitta, 2008 ; A. Triandafyllidou, T. Maroukis, 2008.

⁵ R. King, G. Lazaridis, C. Tsardanidis (eds), 2000 ; N. Ribas-Mateos, 2005 ; P. Cuttitta, 2007b ; P. Cuttitta, F. Vassallo Paleologo, 2006.

La question de la frontière européenne en Méditerranée fait souvent l'objet d'épisodes politiques et médiatiques étonnants. Le récit de deux d'entre eux permet de mieux comprendre la complexité politique de cette question.

Premier récit : l'invasion par la mer et la « grosse méduse molle »

Le 14 mars 2011, durant les « printemps arabes », Marine Le Pen, présidente du Front national (parti d'extrême droite français) effectue une visite très médiatisée dans l'île de Lampedusa (Italie), où ont débarqué des groupes de clandestins tunisiens. Elle est accompagnée de l'eurodéputé italien Mario Borghezio, membre de la Lega Nord (parti néopopuliste italien) : « Je suis venue pour me rendre compte par moi-même. Pas un seul responsable français n'est venu sur le terrain. Lampedusa est la porte d'entrée de l'Europe. Les flux d'immigration s'aggravent dans des proportions qu'on ne peut plus maîtriser. C'est une catastrophe. (...) L'Union européenne est une grosse méduse molle incapable de prendre des décisions. (...) Où va-t-on les accueillir ? Dans des centres ? Dans des camps ? Si vous voulez du pathos, on va vous en montrer. Il y a 700 000 Français qui attendent un logement. Il ne faut pas se laisser aller à la charité facile »⁶. Et l'on peut lire dans *Le Monde* du mois d'avril : « Alors que le sort des quelque 25 000 Tunisiens débarqués sur l'île italienne de Lampedusa envenime les relations franco-italiennes, l'Élysée a fait savoir, vendredi 22 avril, qu'il souhaitait revoir la "gouvernance" de Schengen. (...) Une source élyséenne a indiqué que "la gouvernance de Schengen est défaillante et qu'il faut réfléchir à un mécanisme qui permette, lorsqu'il y a une défaillance systémique à une frontière extérieure, d'intervenir, en prévoyant une suspension provisoire, le temps que la défaillance soit réglée" »⁷.

La confusion qui règne durant cette période des « printemps arabes » en dit long sur le complexe d'assiégé régulièrement réactivé au sein des pays de l'UE, notamment face au Sud. En effet, cet épisode méditerranéen réunit à lui seul tous les thèmes néopopulistes : déploration de la catastrophe aux frontières, agitation du fantasme de l'invasion, démonstration de l'incurie des autres responsables politiques, volonté de réserver l'État social aux natifs, appel au bon sens populaire, dénonciation de l'inefficacité de l'Union européenne. Il souligne combien, dans la construction politique de la frontière du Sud de l'Europe, s'entremêlent l'européanisation des politiques et les enjeux politiques nationaux : « Le sens de cet épisode [la dispute franco-italienne au sujet des migrants nord-africains en avril 2011] va bien au-delà d'une anecdote sur la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières internes par un État membre. Il doit plutôt être interprété comme un exemple concret des réponses politiques répressives, qui apparaissent dans un contexte de discours politiques xénophobes et anti-immigration, tenus par certains leaders nationaux au sein de l'UE, qui lient artificiellement la mobilité des hommes à l'insécurité et à la criminalité »⁸.

Deuxième récit : « Une frontière aussi ouverte qu'une porte de grange »

Durant l'hiver 2010-2011, la Grèce fait appel à l'intervention de moyens européens pour contrôler sa frontière terrestre avec la Turquie (12,5 km de frontière sans obstacle naturel, les

⁶ *Le Monde*, 16 mars 2011 (nous soulignons).

⁷ *Le Monde*, 24 avril 2011 (nous soulignons).

⁸ S. Carrera, E. Guild, M. Merlino, J. Parkin, 2011, p. 3. Nous traduisons l'ensemble des citations de cette étude.

206 km restants étant délimités par le fleuve Evros) : les passages de clandestins, jusque-là plus nombreux à tenter la voie maritime par les îles de la mer Egée, semblent en effet s'être détournés vers la frontière terrestre du Nord-Est⁹. Considérant qu'il s'agit là d'une situation d'urgence, le gouvernement grec demande en octobre 2010 à la Commission européenne l'assistance de l'agence Frontex¹⁰, dont le mandat prévoit qu'elle puisse « être en mesure d'apporter rapidement un soutien aux Etats membres confrontés à une pression migratoire imprévisible et exceptionnelle aux frontières extérieures de l'UE »¹¹. De novembre 2010 à mars 2011, la Grèce inaugure ainsi le premier déploiement des Rapid Border Intervention Teams (RABIT)¹², mises en place par Frontex. Cependant, en janvier 2011, le gouvernement grec, anticipant la fin du déploiement et voulant faire pression sur la Commission européenne et sur les Etats membres pour qu'ils continuent à soutenir ses efforts, surenchérit en annonçant, de façon très médiatisée, son projet de construction d'un « mur » le long de la zone non délimitée par le fleuve Evros. S'ensuivent de nombreuses protestations des associations de défense des droits de l'homme et de la Commission européenne, plus que sceptique : « Les murs ou les grillages sont des mesures à court terme qui ne permettent pas de s'attaquer de manière structurelle à la question de l'immigration clandestine » (porte-parole de C. Malmström, commissaire européenne aux Affaires intérieures)¹³. Malgré l'insistance d'Athènes, la Commission européenne persiste dans son refus de prendre en charge la construction de cette barrière, dont l'administration grecque inaugure le chantier en février 2012.

Là encore, les gouvernements des autres Etats membres cherchent à faire pression sur la Commission européenne et à influencer leurs propres opinions publiques. Ainsi le gouvernement français soutient-il le projet grec, dans une vision étrangement idéologisée. Lors d'une visite à Athènes en janvier 2011, Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, déclare : « Les mesures qui sont engagées, dès lors qu'il ne s'agit pas de *restaurer le mur de Berlin*, vont dans le bon sens et nous les soutenons ». Pour lui, la lutte contre l'immigration clandestine « passe par l'action nationale de la Grèce, mais aussi par une très grande solidarité européenne avec le soutien de la France »¹⁴. En mars 2012, Arno Klarsfeld, président du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, sous tutelle du ministère de l'Intérieur depuis 2012, va dans le même sens : « Construire un mur entre la Grèce et la Turquie n'a *rien de fasciste* »¹⁵.

⁹ En 2010, les passages clandestins par la frontière terrestre auraient augmenté de 372 %, tandis que ceux par les îles auraient diminué de 70 % ; 300 personnes par jour auraient tenté le passage par la zone terrestre. Données fournies par le ministre de la Protection du citoyen (en charge de l'immigration), C. Papoutsis, cité dans « Grèce-Turquie. Le mur contre les clandestins est indispensable », *Ta Nea*, janvier 2011, repris dans *Courrier international*, 12 janvier 2011.

¹⁰ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, créée en 2004.

¹¹ Regulation EC 863/2007, cité dans Frontex, *RABIT Operation 2010. Evaluation Report*, p. 6, http://www.west-info.eu/rassegna-ricerche/allegati/doc_6802456-rabit_2010_-_evaluation_report.pdf

¹² Equipes d'intervention rapide aux frontières, formées de garde-frontières détachés par d'autres Etats membres.

¹³ *L'Express*, « La Grèce persiste sur son projet de mur à la frontière turque », 4 janvier 2011.

¹⁴ *Le Monde*, 27 janvier 2011 (nous soulignons).

¹⁵ 13 mars 2012, <http://www.atlantico.fr/decryptage/mur-frontiere-grece-turquie-migration-clandestine-arno-klarsfeld-309081.html> (nous soulignons).

Les Etats membres insistent régulièrement pour que la Grèce rationalise son contrôle des frontières, et menacent de remettre en cause les principes de Schengen : « L'Allemagne et l'Autriche demandent à la Grèce de renforcer le contrôle de l'immigration, faute de quoi les autres Etats membres seront contraints de réinstaurer les contrôles aux frontières internes. Les pays européens sont de plus en plus critiques face au laxisme grec en matière de contrôle de sa frontière avec la Turquie (...). Le ministre autrichien de l'Intérieur a déclaré : "Nous devons faire pression sur la Grèce pour qu'elle mette en œuvre le plus vite possible l'institution responsable de l'asile. Cette frontière est aussi ouverte qu'une porte de grange" »¹⁶.

Cet épisode dévoile le jeu politique qui se noue, d'une part, entre les Etats membres, selon qu'ils sont situés ou non à la périphérie de l'espace Schengen, d'autre part, entre les Etats membres et l'UE, selon qu'ils acceptent ou non la communautarisation du problème. En fait, il semble que tous les Etats se prêtent à une sorte de « jeu du mistigri », cette mauvaise carte qui fait perdre celui qui la conserve en fin de partie et dont chaque joueur essaye de se débarrasser en la « refilant » à son voisin de table. Les Etats situés à la frontière extérieure de l'UE tentent ainsi de se défaire sur la solidarité européenne, laquelle se heurte à l'hostilité des autres Etats qui ne souhaitent pas renoncer à leurs prérogatives régaliennes en matière de frontière nationale et menacent de remettre en cause les Accords de Schengen.

Alors, finalement, qui contrôle l'ensemble des frontières européennes¹⁷ ? Nous nous proposons de réfléchir ici à la dimension la moins étudiée de la construction politique de la frontière extérieure de l'UE, c'est-à-dire au sens politique que prend la question du contrôle de la frontière dans les jeux politiques internes de chaque Etat méridional. Il s'agit d'analyser, avec les outils de l'anthropologie politique et de la sociologie politique, comment ce sens a été construit¹⁸, et ce faisant de réintroduire, dans l'étude de la construction politique de la frontière extérieure de l'UE, un facteur de perturbation dont ni l'étude des procédures de contrôle ni les travaux sur la politique européenne ne suffisent à rendre compte.

Les deux épisodes évoqués font écho à tous ceux que rapporte régulièrement la presse : de Lampedusa à Ceuta et Melilla, des îles Canaries aux îles de la mer Egée, du détroit de Gibraltar au détroit d'Otrante, cet espace est saturé de drames humains et de politisation. L'historicisation de la question révèle un double « rabattement » effectué par les jeux politiques et médiatiques et que l'on retrouve dans le débat public. En Méditerranée, comme ailleurs, la question du contrôle de la frontière est largement ramenée à celle du contrôle de l'immigration, et la notion de risque presque toujours corrélée au problème de l'immigration clandestine. Certes, la gestion d'une frontière concerne également les flux de marchandises, les trafics clandestins, les risques terroristes, mais ces thèmes sont plutôt traités dans des cercles experts

¹⁶ *Athens News*, 24 mars 2012, <http://www.athensnews.gr/portal/1/53906#> (nous soulignons).

¹⁷ D. Bigo, « Frontier Controls in the European Union: Who is in Control? », dans D. Bigo, E. Guild, 2005, pp. 49-99.

¹⁸ Nos recherches portent sur les prises de décision politiques et sur les débats publics relatifs au contrôle de la frontière et à la politique d'immigration, dans chaque pays concerné. L'analyse secondaire des débats et la généalogie des décisions permettent de contextualiser les enjeux. Les enquêtes de terrain sont consacrées à des processus considérés comme critiques : situations locales de crise, campagnes médiatiques, modalités des mobilisations, mise en œuvre des dispositifs de contrôle, modalités d'interaction avec les instances européennes, etc. Pour le fondement théorique, voir E. Ritaine, 2005c.

ou bien liés, dans le discours politique, à la criminalisation de l'immigration¹⁹. Cela explique une des contradictions auxquelles se heurte l'analyse des migrations : les chiffres relatifs aux franchissements clandestins de la frontière sont toujours surévalués par rapport aux autres modes d'accès illégaux au territoire, notamment l'*overstaying*, qui consiste à demeurer sur un territoire après la date d'expiration du visa qui avait permis d'y entrer légalement. C'est donc le franchissement illégal de la frontière territoriale qui fait l'objet de multiples interprétations et controverses politiques, en raison de son caractère à la fois spectaculaire et dramatique, alors même que la réalité sociologique du phénomène révèle que la frontière (en l'occurrence extérieure de l'UE) est autant dans les aéroports, les ports, les préfectures, les consulats, que le long des limites territoriales²⁰.

Ce premier rabattement en induit un second : la gestion de la frontière, surinvestie par les acteurs politiques en tant que question de sécurité, est ramenée à la gestion spatiale des entrées sur le territoire et, par conséquent, à la matérialité des dispositifs de contrôle mis en place : « [Les murs aux frontières] répondent à la situation de non-droit qui gagne progressivement les Etats-nations, contestant leur souveraineté et contribuant à leur affaiblissement, et à laquelle ces derniers réagissent en adoptant des mesures exceptionnelles militaires et policières, au détriment des procédures juridiques et disciplinaires normales »²¹. Toutefois, cette exacerbation de la dimension territoriale de la frontière entraîne une difficulté au niveau pratique. En Méditerranée, les contraintes spatiales sont fortes et le contrôle de cette mer quasi fermée particulièrement complexe. Les frontières ne sont pas toutes linéaires et terrestres, comme entre les Etats-Unis et le Mexique ; ce ne sont pas non plus un vaste espace maritime, homogène, comme au Nord de l'Australie, face à l'Asie du Pacifique. Concrètement, le contrôle doit porter sur quelques frontières terrestres (entre Slovaquie et Croatie ; entre Grèce et Turquie, Bulgarie, Macédoine, Albanie), mais aussi sur des espaces maritimes à souverainetés diverses, sur des détroits (de Gibraltar, de Sicile, d'Otrante), sur des îles (Malte, Baléares, îles de la mer Egée, îles italiennes, auxquelles on peut ajouter les Canaries, dans l'océan Atlantique, qui fonctionnent comme un pont vers l'Europe du Sud) et sur des enclaves territoriales (villes espagnoles de Ceuta et Melilla en territoire marocain)²².

Il semble que ce double rabattement, sur l'immigration clandestine et sur la dimension spatiale du contrôle, soit le produit de la « *securitization* »²³ de la frontière par les Etats d'Europe du Sud, c'est-à-dire d'un processus cognitif de classification d'un problème comme relevant de solutions sécuritaires²⁴. Le scénario politique de « *securitization* » des limites territoriales se déroule en trois actes : tout d'abord, la construction de la contiguïté comme risque (ici, de

¹⁹ D. Bigo, 1998.

²⁰ P. Cuttitta, 2007a ; 2005.

²¹ W. Brown, 2009, p. 129.

²² O. Clochard, 2003.

²³ Néologisme anglais utilisé pour distinguer ce processus d'une décision de sécurisation, qui renverrait à un risque objectivable. Par exemple, la frontière avec le Mexique a fait l'objet aux Etats-Unis d'une « *securitization* » (d'où la militarisation de cette zone) alors qu'elle aurait pu être considérée comme une question diplomatique et sociologique.

²⁴ O. Wæver, 1998 ; J. Huysmans, 2000.

flux transfrontaliers) ; ensuite, la mise en œuvre d'un certain type de solutions sécuritaires (ici, l'édification de barrières et l'installation de dispositifs de contrôle des déplacements, dotés de technologies de surveillance) ; enfin, l'élaboration d'une légitimation globale de cette entreprise politique, laquelle légitimation est enserrée dans les rets des concurrences politiques internes et varie selon les Etats. Cette interprétation de la frontière comme enjeu sécuritaire est prise dans les injonctions contradictoires de la construction européenne. Certes, l'UE détermine la mise à l'agenda de la question du contrôle de la frontière, en sommant les Etats intégrés à l'espace Schengen d'appliquer les principes européens en la matière. Cependant, la difficile gestation d'une politique commune de l'immigration et de la frontière, due aux préférences des Etats pour l'intergouvernemental, bloque la communautarisation de la frontière et condamne les différents acteurs politiques (nationaux et européens) à une gestion par urgences successives et à une escalade hasardeuse des moyens de contrôle déployés. La logique du maintien de l'ordre s'impose alors à la frontière, avec le déploiement toujours plus important de forces policières et militaires, et l'utilisation toujours croissante de technologies militaires et de moyens de contrôle sophistiqués, le tout dans une fuite en avant désespérée. Le cercle vicieux de cette politique du maintien de l'ordre à courte vue est bien connu : la militarisation d'une partie de la frontière entraîne le détournement des tentatives de passage vers d'autres espaces, fait fructifier les affaires des réseaux de passeurs et multiplie les risques pour les clandestins, cette situation de désordre entraînant à son tour un nouveau déploiement de la militarisation. Et le cercle vicieux reprend de plus belle²⁵.

Il s'agit donc ici de raisonner dans une perspective de construction sécuritaire de l'objet politique « frontière ». A ce titre, nous affrontons un processus double et, en apparence, contradictoire. D'une part, la déterritorialisation du phénomène de la frontière dans la globalisation est un processus bien établi : désormais, l'« effet frontière » est partout, indépendant de l'espace et du temps, porté par le statut de chaque personne ; dans la société de contrôle dominée par les nouvelles technologies de l'information, « ce qui compte n'est pas la barrière, mais l'ordinateur qui repère la position de chacun, licite ou illicite, et opère une modulation universelle »²⁶. D'autre part, la construction politique de certains espaces comme étant particulièrement à risques s'illustre dans des exemples de plus en plus nombreux : le renforcement des frontières au sens spatial du terme, l'*hyper-bordering*²⁷, est attesté dans de nombreux cas²⁸. Certes, ces blindages doivent être compris comme les pièces de dispositifs de contrôle globalisés et largement virtuels. Cependant, ils ont pour les acteurs politiques nationaux un sens particulier, selon qu'ils sont matériels ou immatériels, intérieurs ou à distance, nationaux ou communautaires. Selon les conjonctures dans lesquelles ils sont pris, ces acteurs s'en servent pour construire des solutions sécuritaires différentes.

Dès lors, notre hypothèse est que la charge politico-symbolique de la question du contrôle de la frontière pour les Etats méridionaux est stratégique au point de déterminer en grande

²⁵ D. Lutterbeck, 2006 ; A. Dal Lago, 2005.

²⁶ G. Deleuze, 1990.

²⁷ F. Romero, 2007.

²⁸ E. Ritaine, 2009.

partie les modalités des contrôles mis en place et les intrications entre décisions nationales et décisions européennes.

La question du contrôle des frontières en Méditerranée a été mise à l'agenda (aux niveaux européen et national) par l'ouverture d'un espace de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen et par l'invention corrélée de frontières extérieures de l'UE. Ce moment de genèse peut être analysé du point de vue de la production de normes européennes sur un espace particulièrement complexe à contrôler. Il existe en effet une version méditerranéenne des frontières extérieures de l'UE, un régime frontalier particulier, largement déterminé par les conditions d'intégration des différents pays méditerranéens dans l'espace Schengen. La mise en œuvre des principes de ce nouveau régime révèle des jeux politiques complexes, entre tactiques internes, stratégies étatiques et tentatives de communautarisation, tant il est vrai que cette frontière méditerranéenne est saturée par les échanges politiques. Considéré comme un produit de ces différents processus et tensions, l'actuel dispositif de contrôle apparaît moins planifié et légal-rationnel qu'erratique et théâtralisé.

LE RÉGIME FRONTALIER DE L'UE EN MÉDITERRANÉE

Sur le plan politique, il n'y a pas dans l'Union européenne *un* acteur décisionnaire dominant, comme peut l'être l'État fédéral aux États-Unis. Dans le cas de l'espace méditerranéen, les acteurs politiques sont d'abord les États européens du Sud, responsables du contrôle de leurs frontières et de la gestion de leurs relations avec leurs voisins. La politique européenne de gestion commune des frontières extérieures ajoute ensuite ses propres exigences et pratiques, dans la difficile communautarisation de ces questions. Enfin, les pouvoirs publics locaux (régionaux et municipaux) sont directement confrontés à la gestion des situations d'urgence, dans les îles et sur les côtes les plus accessibles. Aussi le blindage des frontières y est-il le résultat non d'une prise de décision univoque mais de l'accumulation de décisions localisées, prises en réponse à des urgences successives, que les acteurs politiques cherchent ensuite à rationaliser et à intégrer.

La comparaison avec le blindage de la frontière entre les États-Unis et le Mexique fait bien apparaître l'originalité de celui des frontières de l'UE. Les États-Unis ont commencé à accentuer le contrôle de leur frontière sud à partir des années 1990, alors même qu'ils venaient d'intégrer l'ALENA²⁹. Cette zone de libre-échange économique entre les États-Unis, le Mexique et le Canada, dont les niveaux de développement sont très différents, a induit (selon un processus de construction politique³⁰) un strict contrôle des frontières, notamment pour les flux de personnes entre des zones de développement inégal. Dans le cas de l'UE, l'ouverture d'une zone de libre-échange et de libre circulation entre les États membres a induit (selon un

²⁹ Accord de libre-échange nord-américain, 1994.

³⁰ P. Andreas, *op. cit.*.

processus de construction politique) un strict contrôle des frontières extérieures, notamment face aux voisins les moins développés³¹. Or, dans le cas européen, il ne s'agit pas seulement des frontières nationales des Etats périphériques, mais aussi d'une frontière commune dotée « d'attributs quasi étatiques »³². Cette nature complexe et politiquement incertaine fonde la plupart des errements politiques des principes européens en matière de gestion de la frontière commune (partage de la charge et solidarité).

Les Etats membres de l'Europe du Sud ont en commun de s'être découverts pays d'immigration au moment même où l'UE leur intimait de contrôler leurs frontières – devenues frontière extérieure européenne – et ce faisant les contraignait à une double adaptation, sociale et politique. Ils ont également en commun une économie souterraine très importante, qui détermine des besoins de main-d'œuvre, de préférence clandestine, et entretient des flux de migration (saisonniers ou permanents) habituels. Cependant, les modalités très différentes de leurs entrées respectives dans l'espace Schengen ont déterminé leur première association, cognitive et politique, entre immigration et insécurité, entre frontière et risque, et marquent encore aujourd'hui leurs prises de position sur cette question. Ceux pour lesquels la mise en application des règles Schengen est intervenue assez tôt par rapport à la signature des accords (Espagne, Italie) ont dû se mettre aux normes d'un contrôle de la frontière par une politique de visas cohérente et une politique de contrôle des entrées volontariste. Cependant, leurs trajectoires politiques ont fait réagir chacun de ces deux pays de façon très différente. Ceux pour lesquels la mise en application a été plus tardive (Grèce, Malte) ont été sommés d'intégrer un « acquis Schengen » plus élaboré et plus exigeant, communautarisé par le Traité d'Amsterdam et régi depuis 2006 par un Code Frontières Schengen. Cette adaptation est d'autant plus complexe que ces Etats sont dans une situation géopolitique sensible. Leurs capacités politico-administratives n'étant pas à la hauteur des problèmes, leur politique de la frontière se réduit le plus souvent à la répression de la clandestinité.

S'aligner sur les principes de Schengen : contrôler la frontière

Le cas de l'Italie est révélateur des difficultés rencontrées par certains Etats pour aligner leur législation et leurs pratiques sur les normes communes définies par le groupe Schengen. Membre fondateur de la Communauté européenne, l'Italie a d'abord eu un statut d'observateur

³¹ Les écarts de développement des deux côtés des frontières sont un phénomène essentiel pour comprendre les flux des échanges transfrontaliers et la problématique politique de la frontière. Ne pouvant traiter ici cet aspect, nous renvoyons à B. Milanovic, 2005. « Les frontières les plus agitées sont celles qui séparent les populations dont les écarts de revenus sont les plus larges. On compte à l'heure actuelle quatre points chauds de ce genre : les frontières entre les Etats-Unis et le Mexique, l'Espagne et le Maroc, la Grèce (et l'Italie) et le Sud des Balkans, l'Indonésie et Singapour (ou la Malaisie). L'écart de revenus est de plus de 7 pour 1 dans le dernier cas, de 4,5 pour 1 entre Espagne et Maroc, de 4,3 pour 1 entre Etats-Unis et Mexique, et de 4 pour 1 entre Grèce et Albanie. » B. Milanovic, « Le véritable ennemi mortel de la mondialisation », *Le Monde*, 12 septembre 2006.

³² T. Snyder, dans P. Andreas, T. Snyder, *op. cit.*, p. 225.

dans le groupe ; en 1990, elle a adhéré aux Accords de Schengen qu'elle a ensuite ratifiés en 1993. Or, en 1995, lors de l'entrée en vigueur des accords, l'Italie a été désignée par ses partenaires comme une zone de faible contrôle, et maintenue hors de l'espace Schengen, alors que les autres Etats méridionaux, l'Espagne et le Portugal, y étaient intégrés sans difficultés³³. Comme pour les aléas de la participation italienne à la monnaie unique, la fierté nationale et les convictions européennes des Italiens en ont été durablement meurtries. Le motif officiel de cette exclusion était l'inexistence en Italie de normes de protection des données personnelles dans les systèmes informatisés, normes nécessaires pour intégrer le Système d'information Schengen (SIS), établi en 1985. En réalité, les partenaires européens étaient sceptiques quant à la capacité du gouvernement italien à gérer l'immigration clandestine et ils lui reprochaient l'absence d'une politique de visas cohérente avec celle de ses voisins. De fait, depuis le début des années 1990, une série d'événements liés à l'immigration illégale agitaient l'Italie et inquiétaient ses partenaires. De graves et violents troubles à l'ordre public avaient accompagné la révélation médiatique de la présence d'une immigration clandestine dans le pays, qu'il s'agisse de la main-d'œuvre dans l'agriculture du Mezzogiorno, des *squats* dans les grandes villes ou encore des « *scafi* », hors-bords transportant les clandestins à travers les 60 km du détroit d'Otrante, entre la ville albanaise de Vlora et les côtes italiennes. Le dénouement de la crise albanaise a aggravé l'inquiétude européenne : dans le désordre qui a suivi l'effondrement du régime albanaise, l'Italie a en effet subi des débarquements massifs d'Albanais sur les côtes adriatiques (50 000 en 1991, 30 000 en 1997)³⁴.

Le fait que l'Italie ait été finalement admise dans l'espace Schengen, en octobre 1997, est dû pour l'essentiel au crédit personnel de Romano Prodi, aux affaires de 1996 à 1998. Celui-ci a en effet réussi à convaincre ses partenaires en s'engageant dans une coopération policière volontariste et en promettant une loi sur l'immigration aux normes européennes avant le printemps 1998, date de la levée définitive des frontières terrestres avec la France et l'Autriche. Cependant, le débat a été relancé durant l'hiver 1997-1998 par un exode de Kurdes organisé par les mafias turque, albanaise et calabraise. Cet afflux a entraîné le renforcement des contrôles aux frontières terrestres, qui venaient pourtant d'être allégés.

Sachant qu'elle intégrerait l'espace Schengen, l'Italie avait tenté dès les années 1980 d'adapter sa législation en matière d'immigration, en suivant un cheminement législatif chaotique. Jusque-là, en effet, la question des étrangers était gérée par le *Testo unico di pubblica sicurezza*, qui datait de 1931, et par des circulaires administratives successives. Le style public de gestion

³³ « La signature de la convention de Schengen ne vaut pas à elle seule intégration dans l'espace Schengen. Il faut que la nouvelle adhésion ait été ratifiée par l'ensemble des Etats membres de Schengen ; il faut également que la situation du pays intéressé réponde aux critères fixés par la convention du 19 juin 1990. Ainsi, aux termes (*sic*) des accords d'adhésion, la mise en application de la convention reste soumise à deux conditions : d'une part, *l'entrée en vigueur juridique*, subordonnée au constat que tous les instruments de ratification des signataires ont été déposés ; d'autre part, *une mise en vigueur effective*, liée à une décision unanime du Comité exécutif, instance suprême de décision où siège un ministre de chaque Etat membre, qui constate que les conditions préalables à l'application de l'accord de Schengen sont remplies par le candidat. Ainsi, pour l'Italie, tous les instruments de ratification des signataires ont été déposés et la convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1997, soit sept ans après la signature de la convention d'application de l'accord de Schengen par l'Italie. Toutefois, la mise en vigueur effective de l'accord ne devrait intervenir qu'à compter du 26 octobre 1997 à la suite d'une décision du Comité exécutif du 27 juin dernier. » Rapport n°431, Sénat, France, 1996-1997, introduction (souligné dans le texte), http://www.senat.fr/rap/196-431/196-431_mono.html

³⁴ E. Ritaine, 1999, 2010.

de l'immigration est resté marqué par la tendance à recourir à l'état d'urgence et à multiplier les opérations de régularisation des migrants clandestins (six entre 1986 et 2006). Cependant, conscients des insuffisances de la législation nationale en matière de contrôle d'accès au territoire, les hauts fonctionnaires italiens associés à la préparation des accords de Schengen et au groupe Trevi³⁵ poussaient à une adaptation aux normes européennes en gestation³⁶. Entre 1986 et 1998, trois formes de lobbying ont fait pression sur ce travail législatif. Le ministère de l'Intérieur insistait sur l'instauration de règles strictes, tandis que le ministère des Affaires étrangères souhaitait ne pas compromettre les accords commerciaux avec les pays du Maghreb, partenaires essentiels de l'économie italienne, en leur imposant une obligation de visa. Quant aux nombreuses associations de la société civile et aux parlementaires, ils militaient pour des dispositions très intégratrices en faveur des immigrés. Les premières lois italiennes en matière d'immigration (*legge* n.943 du 30 décembre 1986 ; *legge* n.39 du 28 février 1990, dite *legge* Martelli) ont été modelées par ces tensions : d'un côté, elles comportaient des dispositions sociales en faveur des immigrés et s'accompagnaient de régularisations massives de migrants clandestins ; de l'autre, elles instaurent l'obligation des visas pour les ressortissants maghrébins et africains, tandis que les décrets d'application accentuaient les dispositions de contrôle et le rôle du ministère de l'Intérieur.

Ce n'est donc qu'autour de la période d'exclusion de l'espace Schengen que s'est produit le véritable tournant politique sur ces questions, avec deux textes qui, pour répondre à l'impératif européen de contrôle, liaient explicitement immigration et insécurité³⁷. S'il est resté quasi inappliqué, le décret-loi Dini de 1995, pris en urgence, n'en est pas moins un moment fondateur. C'était en effet le premier texte officiel à stigmatiser l'immigration en tant que risque pour l'ordre public (il exprimait une préoccupation uniquement sécuritaire en renforçant et en accélérant les procédures d'expulsion) ; c'était également la première fois que les partis de droite et presque tous les partis de gauche tombaient d'accord sur la défense d'un intérêt national en la matière. Il incombait ensuite au gouvernement de centre gauche (L'Ulivo), dirigé par R. Prodi, de produire la première législation de cadrage aux normes européennes. La *legge* n.40 du 6 mars 1998, intégrée ensuite au *Testo unico* n.286 du 25 juillet 1998, dite *legge* Turco-Napolitano, a introduit une première politique de contrôle des flux en organisant des procédures d'expulsion, des centres de rétention administrative et une politique active des entrées (notamment avec des quotas d'entrées négociés par des accords bilatéraux). Les attendus de la loi dévoilaient les préoccupations explicites du gouvernement : « Si l'on veut maintenir un impact faible de l'immigration, en réduisant les conflits et les attitudes xénophobes, il convient de gouverner les entrées et d'être absolument résolu à empêcher les arrivées alternatives : toute concession à l'irrégularité ferait exploser le système »³⁸. D'emblée, on voit ainsi se profiler, dans le cas italien, une conception très exclusive de la frontière.

³⁵ Fondé en 1975, ce groupe informel, intergouvernemental, était composé des ministres de l'Intérieur et de la Justice et d'officiers des différents corps de police. Il était chargé d'élaborer les politiques anti-terroristes et de travailler à la coopération policière ; il a été officialisé en 1992, sous l'appellation K4 Coordinating Committee.

³⁶ G. Bolaffi, 1996, 2001.

³⁷ A. Dal Lago, 1999.

³⁸ *Legge* n.40 du 6 mars 1998 (nous soulignons).

L'Espagne, qui n'a rejoint la Communauté européenne qu'en 1986 et a adhéré aux accords de Schengen en 1991, fait figure de contre-exemple par rapport à l'Italie : non seulement elle a intégré l'espace Schengen sans problèmes en 1995, mais elle a aussi devancé l'application des normes européennes dès le milieu des années 1980. Depuis, elle est un acteur innovant en matière de contrôle des frontières et une pièce essentielle de la gestion intégrée des frontières en Méditerranée.

Que ce soit la loi sur le droit d'asile en 1984, la première loi sur l'immigration (*Ley de Extranjeria*, LOEX) en 1985, accompagnée d'une opération de régularisation des clandestins, l'instauration des visas pour les ressortissants du Maghreb en 1991 ou la réforme de la loi sur le droit d'asile en 1994, toutes les productions législatives des années 1985-1995 sont allées dans le sens d'une adaptation très volontariste aux normes européennes. L'Espagne a par ailleurs réussi à conjurer sa crainte d'altérer ses relations diplomatiques et commerciales avec le Maroc en s'engageant très tôt dans des négociations bilatérales³⁹. Soucieux des possibles difficultés liées à la proximité du continent africain, le gouvernement espagnol s'est rapidement occupé du contrôle de l'accès au territoire, notamment sous le premier gouvernement Aznar (1996-2000). Compte tenu de la configuration géographique de la frontière méditerranéenne de l'Espagne – un détroit de 10 km entre les côtes espagnoles et les côtes marocaines, et deux enclaves espagnoles en territoire marocain –, la tâche était délicate. Dès 1996, et pour la première fois, le gouvernement a expulsé des clandestins à bord d'avions militaires. La même année, il a entrepris la construction d'une barrière autour de Melilla, progressivement équipée de technologies sophistiquées, tandis que la barrière de Ceuta, commencée en 1993, était perfectionnée. De façon plus décisive, il a mis en place, en 1998 et 1999, les plans Sur (renforcement des moyens de la police) et Frontera Sur (renforcement des moyens de la Guardia Civil), destinés à faire du détroit de Gibraltar la « porte blindée » de l'Europe⁴⁰. Enfin, en 1998, la pièce maîtresse de ce dispositif de contrôle de la frontière était établie avec le SIVE (*Sistema integral de vigilancia exterior*), géré par la direction générale de la Guardia Civil, et présenté dans la presse comme un véritable « rideau de fer technologique ». En Espagne, c'est donc une conception sécuritaire de la frontière qui se met en place, dès le début, de façon très volontariste.

Intégrer l'acquis Schengen : réprimer la clandestinité, et après ?

Entrée dans la Communauté européenne en 1981, la Grèce a adhéré aux Accords de Schengen en 1991. Parce qu'elle était considérée par ses partenaires comme « à risques »⁴¹, cette adhésion a été strictement conditionnée à une mise aux normes européennes, laquelle a été non seulement lente à se mettre en place, puisque l'application n'a été effective qu'en 2000,

³⁹ H. Pérès, 1999.

⁴⁰ Expression de J. Mayor Ortega, ministre de l'Intérieur, Partido Popular.

⁴¹ Rapport n°431, Sénat, France, 1996-1997, cité.

mais aussi imparfaite puisque, aujourd'hui encore, elle est vivement critiquée. Au moment de son adhésion, la Grèce a tenté de se mettre aux normes européennes en élaborant sa première loi sur l'immigration, question jusqu'alors réglée par une loi de 1929 (révisée en 1948) sur les étrangers. Cette loi de 1991, qui était d'inspiration essentiellement répressive, visait à empêcher l'entrée des migrants clandestins et à faciliter leur expulsion. Elle a été complétée par un renforcement des moyens, avec la création d'un corps de police des frontières et un début d'équipement en matériel de contrôle d'authenticité des documents.

En fait, durant les années 1990, il n'y a pas eu de réelle volonté politique de traiter le contrôle de la frontière. La Grèce était surtout préoccupée par les conséquences de l'instabilité politique dans les Balkans, entre autre par la crise macédonienne. Ce qui faisait vraiment sens politiquement, durant ces années, c'était la défense d'une identité nationale sur une base ethnique et culturelle, que l'on ressentait comme menacée par un possible déferlement de migrants venus des pays voisins. Il n'y a pas eu de véritable mise à l'agenda d'une question migratoire, celle-ci ne présentant aucun intérêt électoral pour les grands partis politiques. Aussi n'ont été mises en place que des mesures répressives du type arrestations et expulsions⁴², l'expulsion massive – surtout de clandestins albanais – tenant lieu de politique. L'effet pervers de cette absence de politique systémique ne s'est pas fait attendre : les passages clandestins se sont multipliés, et la question de la présence de ces populations sur le territoire grec n'a pas été traitée. La mise en application des principes européens a été poussive et peu motivée⁴³. La perception d'un enjeu frontière demeurait autocentrée sur la question de l'identité nationale, non sur les enjeux de la construction européenne. Dès lors, la notion de contrôle de la frontière n'a pas été assumée, et le principe d'action s'est limité à la rétention et à l'expulsion des clandestins.

Quant à Malte, sa situation est celle d'un Etat insulaire démunie face aux exigences européennes. Entamé par un accord d'association dès les années 1970, son parcours d'adhésion a été entravé par l'absence de consensus politique sur le sujet : le Parti nationaliste était depuis toujours partisan de cette adhésion, tandis que le Parti travailliste s'employait à bloquer les négociations. Cela explique que toute conséquence de l'intégration européenne dans la vie politique maltaise soit si délicate à gérer, aujourd'hui encore. L'adhésion est toutefois devenue effective en 2003, et avec elle l'intégration de « l'acquis Schengen ». Or c'est au moment de son entrée dans l'espace Schengen, en 2007-2008, que Malte a connu les premières arrivées de clandestins par la mer : de 50 arrivées recensées en 2001, on est passé à plus de 1 600 en 2002 et à plus de 2 400 en 2005. Si l'intégration dans l'espace Schengen a pu jouer, les experts s'accordent à penser que ce sont surtout des effets de dérivation qui expliquent ce phénomène d'accélération : la route par l'Adriatique étant rendue difficile en raison des contrôles italiens, renforcés par la collaboration avec l'Albanie, la route par la Méditerranée centrale a été davantage empruntée à partir des années 2000, ce qui a accentué la pression sur la Sicile, Lampedusa et Malte. Le même effet de dérivation a entraîné une plus grande arrivée de migrants africains à Malte, à partir des années 2006-2007, après que l'Espagne, en collaboration avec les pays africains riverains de l'Atlantique, eut placé le passage par les Canaries sous contrôle.

⁴² A. Triandafyllidou, 2009, p. 163.

⁴³ A. Triandafyllidou, *op. cit.*, p. 159.

Pour un si petit Etat, ces arrivées étaient traumatisantes. Aussi la question de l'immigration et du contrôle de la frontière a-t-elle été immédiatement codée, non seulement comme un problème de gestion, mais aussi comme un enjeu politique de première importance car lié à la vulnérabilité de la société maltaise : « Compte tenu de sa position stratégique, de sa côte exposée et de sa taille, Malte est certainement *bien plus vulnérable* qu'un autre pays européen face aux flux d'immigration clandestine. De plus, les caractéristiques des îles maltaises – leur taille (316 km²), leur densité de population élevée (1 200 personnes/km²) et une surface bâtie de 23 % – induisent une série de défis sociaux, culturels et environnementaux. La lutte contre l'immigration irrégulière est une *question prioritaire*, non seulement parce qu'elle *mine la stabilité nationale* et désorganise le marché du travail, mais aussi parce que Malte se considère juridiquement et moralement dans l'obligation de combattre le trafic d'êtres humains »⁴⁴. Parce qu'elle se sentait menacée dans son intégrité, la République de Malte a élaboré une réponse strictement sécuritaire, en renforçant les patrouilles de sa marine nationale et en pratiquant la détention systématique de tous les clandestins, quel que soit leur statut, ce qui la met en défaut par rapport aux principes du Règlement Dublin II sur le droit d'asile.

Des effets pervers immédiats

Dès l'application par les Etats d'Europe du Sud de l'obligation de visa pour les ressortissants extérieurs, des passages clandestins se sont mis en place. Auparavant, ces Etats méridionaux laissaient les ressortissants des pays voisins aller et venir, au gré des besoins des activités saisonnières et/ou de l'économie souterraine, ou bien parce qu'il ne s'agissait que de migrations de transit. Mais très vite il est apparu que les populations concernées ne renonçaient pas au passage. Les espaces aisément franchissables sont alors devenus de plus en plus difficiles à contrôler ; leur blindage progressif a entraîné la découverte de nouvelles routes clandestines, de plus en plus dangereuses pour les migrants, dans un processus de dérivation permanent. Les routes migratoires sont ainsi passées du détroit de Gibraltar et de Ceuta et Melilla vers les îles Canaries et la route par le Sahara et la Lybie, du détroit d'Otrante vers le détroit de Sicile et vers Malte, de la Méditerranée centrale vers les îles de la mer Egée et vers la frontière terrestre avec la Turquie. Ces dérivations des routes clandestines ont poussé les Etats concernés à une escalade permanente dans les moyens de blindage, lesquels sont devenus extensifs et intensifs (augmentation des forces militaires et policières déployées, intensification des technologies de contrôle utilisées). Aujourd'hui, la politique de la frontière ressemble de plus en plus à une course absurde aux armements, dans la mesure où la pression migratoire ne saurait être résolue sans une véritable politique d'immigration communautaire⁴⁵.

⁴⁴ Government of Malta, Ministry for Justice and Home Affairs, *Irregular Immigrants, Refugees and Integration*, Policy Document, 2005, p. 6-7 (nous soulignons). Voir également le site d'information sur l'immigration à Malte : <http://www.wix.com/btrcameron/migrationmalta>

⁴⁵ D. Lutterbeck, 2006.

Cette escalade dans la militarisation provoque des drames humains qui sont en parfaite contradiction avec l'idéal démocratique européen et le respect des droits de l'homme⁴⁶. Dans le détroit de Gibraltar, les premiers morts à la frontière ont été enregistrés en mai 1991, l'année même de l'instauration des visas par l'Espagne⁴⁷. Dans le détroit d'Otrante et dans le détroit de Sicile, après l'instauration des visas par l'Italie en 1990, les drames se sont succédé depuis 1993 jusqu'à aujourd'hui, avec des incidents récurrents dans la zone de Lampedusa. En 2011, durant la période des « printemps arabes », 2 000 personnes environ seraient mortes en Méditerranée, sans que ni les pays européens ni l'OTAN, présente en Méditerranée, ne réagissent « de manière appropriée », selon une chargée de mission du Conseil de l'Europe⁴⁸. Et l'on ne peut dénombrer toutes celles qui ont disparu lors des tentatives de passage autour des îles Canaries ou au cours de la traversée du désert saharien. La mer Egée et le fleuve Evros sont, eux aussi, devenus des pièges mortels⁴⁹. La disparition, durant la dernière décennie, d'environ 12 000 personnes entretient un scandale humanitaire permanent, malgré les protestations du Parlement européen et de nombreuses ONG⁵⁰.

A cela s'ajoute le scandale politique et moral de la rétention comme outil de gestion systématique de ceux qui parviennent, malgré tout, à traverser. Les deux rives de la Méditerranée⁵¹ sont fortifiées de centres de rétention que les analystes qualifient de « camps d'étrangers »⁵². Il s'agit « d'un ensemble de "centres de tri" placés dans les frontières elles-mêmes et servant de sas sur les circulations de différentes catégories de migrants et réfugiés qu'ils ont pour fonction de canaliser, retenir, réorienter : centres de transit, way stations, centres de rétention, camps d'étrangers, zones d'attente. De cette forme limite de l'"encampement" dans la frontière, on peut énumérer quelques caractéristiques communes : l'immobilisation, l'attente et le resserrement de la vie quotidienne sur un espace restreint et sous des contraintes multiples ; le trou juridique qui en fait des espaces où l'exception est l'ordinaire ; l'enregistrement des personnes sur fiches, cartes, fichiers d'empreintes ; l'accès difficile aux lieux, éloignés et isolés, contrôlés par des services publics ou privés de police ; les violences commises à l'intérieur et passées sous silence »⁵³. En Méditerranée, ces centres sont situés sur les routes de passages, ce qui démontre combien le « camp d'étrangers » est devenu une pièce essentielle de la frontière : on parle dans leur cas de « couloirs d'exil ». Cette fonction a été renforcée par l'UE elle-même,

⁴⁶ M. Albahari, 2006.

⁴⁷ X. Ferrer-Gallardo, *op. cit.*.

⁴⁸ « Deux mille migrants disparus cette année en Méditerranée », *Le Monde*, 7 septembre 2011 ; J. Shenker, « Aircraft carrier left us to die, say migrants. Boat trying to reach Lampedusa was left to drift in Mediterranean for 16 days, despite alarm being raised », <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/nato-ship-libyan-migrants>

⁴⁹ <http://clandestinenglish.wordpress.com/>

⁵⁰ <http://fortresseurope.blogspot.fr/p/la-strage-negata-17317-morti-ai-confini.html>

⁵¹ En raison des politiques d'externalisation du contrôle des migrants, des centres de rétention existent dans les pays du Maghreb, à la demande des pays européens, sans garantie quant au respect des droits des migrants.

⁵² *Cultures et Conflits*, 2005 ; voir les cartes des centres de rétention établies par Migreurop, <http://www.migreurop.org/rubrique266.html>

⁵³ M. Agier, « Couloirs d'exil. Un paysage global de camps », *Métropolitiques*, 1^{er} décembre 2010, <http://www.metropolitiques.eu/Couloirs-d-exil-Un-paysage-global.html> (nous soulignons) ; voir aussi M. Agier, 2008.

avec la « directive retour »⁵⁴ qui fixe des règles communes pour le départ des étrangers en situation irrégulière et une durée maximale de maintien en rétention de dix-huit mois, temps qui excède le délai pratiqué dans bien des Etats. Le principe même de l'enfermement, les conditions de vie précaires dans les centres, les révoltes de migrants à l'intérieur des camps, le doute sur le respect des droits des demandeurs d'asile entraînent régulièrement des campagnes de protestation au nom des droits de l'homme.

Ces effets pervers contribuent à la dramatisation médiatique de la frontière, qui, en retour, appelle davantage de contrôle. A cet égard, le syndrome insulaire est particulièrement pernicieux en Méditerranée : il atteint les îles régulièrement débordées par les arrivées (Lampedusa, Malte, les Canaries, les îles égéennes), mais aussi les enclaves espagnoles en territoire marocain, plusieurs fois prises d'assaut par des migrants, et peut-être aussi la Grèce dans son ensemble, presque île sans frontière terrestre avec un autre Etat européen. Cette spécificité insulaire produit un effet de loupe : les images d'invasion de ces petits territoires, largement diffusées par les médias, entretiennent l'illusion d'une invasion généralisée du continent européen.

LA MÉDITERRANÉE COMME FRONTIÈRE POLITIQUEMENT SATURÉE

Cette mise à l'agenda, sous contrainte de l'UE, du contrôle de la frontière a propulsé le thème dans le débat public de chaque Etat. Contrairement à ce que semble attendre la bureaucratie européenne, cette question ne se traduit pas seulement par une politique publique ordinaire. Elle est prise dans les conjonctures et les cultures politiques spécifiques à chaque Etat et, dans la mesure où elle concerne la souveraineté étatique, elle est interprétée comme un enjeu politique. Les conditions de cette interprétation deviennent à leur tour des contraintes pour l'action publique. Ce n'est pas la même chose, en effet, de concevoir le contrôle de la frontière comme un enjeu de sécurité publique (en Italie), comme un enjeu d'ordre public national (en Espagne) ou comme un enjeu sociétal (en Grèce et à Malte). Ces différences d'interprétation dans le jeu politique interne sont à l'origine des controverses entre les Etats membres, d'une part, et entre les Etats membres et l'UE, d'autre part.

En Italie, blinder les frontières au nom de la sécurité publique

En Italie, l'insécurité collective provoquée par la crise politique des années 1990 s'est traduite par l'irruption de nombreux « entrepreneurs politiques de l'insécurité », dont les interactions ont construit une situation de panique morale. Dans un tel contexte, l'interprétation sécuritaire

⁵⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

de n'importe quel problème public s'est alors présentée comme une réponse fantasmagique idéale. Certes, l'Italie connaissait depuis longtemps la panique morale face à la puissance mafieuse ; elle l'avait également connue face au terrorisme interne des « années de plomb », mais ce n'est que dans les années 1990, précisément au moment de son intégration à l'espace Schengen, que s'est développée une panique morale liée à l'immigration. Celle-ci est alors apparue non seulement comme le signe le plus visible de la globalisation, mais aussi comme le thème le plus facile à re-territorialiser – en l'occurrence à la frontière –, en le construisant comme risque. Les conditions politiques de l'épisode néopopuliste des années 1994-2011 ont permis aux différentes coalitions qui soutenaient Silvio Berlusconi de construire la représentation d'une menace extérieure et d'imposer l'interprétation sécuritaire de la situation, affirmant ainsi leur capacité d'action mais aussi démontrant l'efficacité de cette « gouvernamentalité par l'inquiétude »⁵⁵, qui est si utile aux mouvements néopopulistes.

Chaque parti politique a contribué à sa façon à naturaliser une « menace immigration »⁵⁶. En exprimant des thèses xénophobes, la Lega Nord a été la première agence politique à légitimer le rejet de l'étranger, selon trois axes d'interprétation populiste : le syndrome de l'invasion (la source des problèmes économiques et sociaux se trouve dans l'immigration) ; l'ethno-nationalisme (l'intégrité culturelle des communautés locales et nationales doit être défendue) ; l'anti-étatisme et le refus des médiations (les pouvoirs politiques, économiques et ecclésiastiques, qui favorisent l'immigration, doivent être dénoncés). Alleanza nazionale (AN), quant à elle, a articulé son discours autour d'une conception ethnique du nationalisme, selon laquelle l'identité nationale devait être préservée du cosmopolitisme destructeur que génère la mondialisation. Cette conception s'appuie sur les valeurs différentialistes de la nouvelle droite : les immigrés ne sont pas stigmatisés pour ce qu'ils sont (comme dans le discours de la Lega), mais exclus en raison des problèmes de la société italienne. Alleanza nazionale s'est ainsi présentée comme la garante de l'ordre public et de l'autorité de l'État, de l'intégrité du territoire et de l'identité chrétienne de la nation. Pour Forza Italia, leader pragmatique de ces coalitions, le plus rentable politiquement était moins de traiter directement de l'immigration que d'en faire le signe d'une menace globale pesant sur une société assiégée, inquiète pour son identité historique et chrétienne.

Au fil des échanges politiques entre ces partis, l'interprétation de l'immigration a toujours été exclusive et défensive. Durant la première période, celle de l'interprétation xénophobe, la figure de l'immigré a été rabattue sur une image de marginalité et de déviance qui appelait des mesures hygiénistes : il s'agissait de « nettoyer » le territoire, d'« assainir » la situation. Avec l'accentuation de l'interprétation sécuritaire, la figure de l'immigré a plutôt été superposée à celle du délinquant et à celle du clandestin : l'ordre public aurait été ainsi doublement transgressé, l'illégalité des conditions d'entrée nourrissant l'illégalité des comportements. Le troisième moment s'est caractérisé par une transformation de la thématique sécuritaire, sous l'influence du contexte international des lendemains du 11 septembre 2001. Désormais, la menace était présentée comme identitaire, la figure de l'immigré étant associée à celle du musulman, qui pouvait dissimuler un islamiste. Dans ce pays où le consensus sur l'État-nation est toujours

⁵⁵ D. Bigo, 1998.

⁵⁶ E. Ritaine, 2005b.

incertain, la politique de blindage de la frontière correspond donc moins à une réaffirmation stato-nationale qu'à un mode de « gouvernementalité » par urgences successives, mode typique des gouvernements néopopulistes : l'inquiétude sociale et le désordre public sont associés à l'immigration et à la question de la frontière⁵⁷.

Cette association, cognitive et politique, a été renforcée par la théâtralisation de la menace extérieure dans les médias. Deux thèmes étaient prédominants : celui de l'invasion, articulée sur les conditions dramatiques d'arrivée des migrants (débarquements maritimes, noyades, clandestinité, centres de rétention) ; celui de la violence, articulée sur les faits divers, dans lesquels l'étranger était victime ou coupable, ou supposé coupable. Le scénario de l'invasion par la mer est récurrent. Il se fonde sur le traumatisme des débarquements albanais massifs des années 1990, même si, par la suite, les conditions d'arrivée ont été très différentes et les groupes de migrants bien moins nombreux. On retrouve ce cadre d'interprétation, qui lie débarquements de migrants et péril social, dans la chronique des « *scafi* » (hors-bord rapides) qui font passer les clandestins des côtes albanaises aux côtes italiennes dans les années 1990 ; dans celle des barques venues des côtes africaines s'échouer ou faire naufrage aux alentours de l'île de Lampedusa et sur les rivages siciliens ; dans la litanie macabre des disparitions en mer. Ainsi, au printemps 2011, au moment de l'arrivée des Tunisiens à Lampedusa, le cadre cognitif et la possibilité d'exploitation politique du thème de l'invasion par la mer étaient préétablis. L'accent mis sur ces débarquements occulte le fait que, comme dans tous les pays européens, la plupart des migrants sont arrivés en toute légalité, pourvus de visas de tourisme ou de visas de séjour temporaire : en Italie, ceux qui sont arrivés par mer en 2007 ne représentaient que 13 % des clandestins, 23 % étaient entrés par des fraudes diverses aux frontières, et la majeure partie (64 %) était constituée d'*overstayers*⁵⁸. Cette façon de focaliser l'inquiétude sur les passages par mer assigne durablement l'immigré à plusieurs extériorités : celle de la clandestinité, celle de la misère et celle du Sud⁵⁹.

Cette évocation d'événements présentés comme invasifs appelait systématiquement des mesures exceptionnelles de la part des autorités publiques, et ce dans une parfaite circularité de la panique : à situation (codée comme) exceptionnelle, mesures exceptionnelles. Le premier volet de cette exceptionnalité a été représenté par un ensemble législatif très restrictif sur l'immigration. La *legge* n. 189 du 30 juillet 2002 (dite *legge Bossi-Fini*) renforçait le rôle du ministère de l'Intérieur dans le contrôle des frontières, allongeait les délais de rétention administrative et créait le délit pénal d'immigration clandestine en cas de récidive. La véritable nouveauté a été l'instauration d'un lien exclusif entre permis de séjour et contrat de travail : l'unique voie d'entrée légale était désormais l'appel nominatif par le donneur de travail. Sur fond d'inspiration prohibitionniste, il s'agissait de limiter au maximum les possibilités d'installation définitive sur le territoire national.

Cet aspect répressif a été renforcé par le décret-loi n.92 du 23 mai 2008 (dit « *pacchetto sicurezza* »), axé sur le contrôle du territoire et dont les principales mesures sont la criminalisation

⁵⁷ E. Ritaine, 2005b ; P. M. Sniderman, P. Pieri, R. J. P. De Figueiredo Jr., T. Piazza, 2002.

⁵⁸ Ministero dell'Interno, 2007, cité par Monzini, 2008.

⁵⁹ E. Ritaine, 2010.

de l'immigration clandestine (création d'un délit d'immigration clandestine, passible d'amende et d'expulsion immédiate ; période de rétention allongée à six mois), l'attribution de pouvoirs de police aux forces armées dans les villes et l'augmentation des pouvoirs des maires en matière de sécurité publique. La question spatiale de la frontière, elle, est gouvernée par de multiples déclarations de l'état d'urgence (*emergenza immigrazione*), lequel est quasi permanent depuis 1996 dans les trois régions les plus concernées (Sicile, Pouilles, Calabre), et a été plusieurs fois étendu à l'ensemble du territoire national depuis 2002. Il y a, dans cette façon de traiter la frontière, une chronicité de l'urgence, une théâtralisation politique qui servent parfaitement les tactiques néopopulistes internes.

En Espagne, blinder les frontières au nom de l'ordre public national

Le cas de l'Espagne confirme particulièrement bien le lien entre politique de blindage des frontières et réaffirmation de la souveraineté étatique. Certes, depuis l'adhésion aux Accords de Schengen, tous les gouvernements espagnols ont cherché à rationaliser le contrôle des frontières et la politique d'immigration. Cependant, le cas espagnol présente un trait original. Dans la plupart des systèmes politiques, ce sont des partis cherchant à accéder au pouvoir qui amorcent la politisation des thèmes de l'immigration et de la frontière, dans les périodes d'affrontement électoral. En Espagne, le tournant de la politisation a été effectué par un parti au pouvoir, le Partido Popular (PP), durant sa deuxième législature (2000-2004).

En 2000, le PP avait fait ses preuves de parti de gouvernement et disposait de la majorité absolue. Cette conjoncture favorable lui a permis d'opérer, sous l'impulsion de José María Aznar, un retour à ses thèmes de prédilection, jusque-là mis en sourdine. Il a donc avancé la thématique du renforcement de l'Etat, en s'appuyant sur la construction d'un « patriotisme constitutionnel », qui tentait de dissimuler ses tendances nationalistes, et réaffirmé l'importance de la nation, face aux prétentions des Communautés autonomes. Pour le PP, c'était à l'Etat d'assurer l'ordre public sur *tout* le territoire, et donc aussi aux frontières. Ses deux principaux défis étaient le terrorisme basque et l'immigration clandestine. Or, en désignant ainsi un ennemi intérieur et un ennemi extérieur, le PP prônait très clairement un programme sécuritaire et naturalisait un lien entre immigration et violence. Territoire, désordre public, immigration : ainsi s'est nouée l'association cognitive et politique qui, en réaffirmant la fonction régaliennne de protection de l'ordre public, a permis le renforcement de la souveraineté de l'Etat espagnol.

Dans ce programme sécuritaire, la question migratoire a été dramatisée, notamment durant la campagne électorale de 2000. Dans tous leurs discours, les représentants du PP évoquaient « l'invasion immigrée », le développement des trafics, les menaces à l'ordre public. Cette corrélation entre immigration et délinquance était d'autant plus aisée que le déroulement de la campagne électorale a été marqué par un événement traumatisant, les violentes émeutes

xénophobes d'El Ejido⁶⁰ en février 2000, dont le parti a choisi de faire un symbole de la nécessité d'une remise en ordre sécuritaire. Le gouvernement a alors présenté une politique en trois axes : mise en conformité avec la norme européenne de gestion des frontières (dans sa seule version sécuritaire), répression des mafias, lutte contre un prétendu « effet d'appel » migratoire⁶¹ : « Cette vision centrée sur le *contrôle* a accrédité l'image d'une politique migratoire caractérisée par une *frontière imperméable*, une politique par laquelle les immigrants illégaux seraient *déportés*, en mettant en place un système d'accords entre pays (...), de façon à ce que tout le processus soit ordonné et pacifié. (...) Au ministère de l'Intérieur, la question de l'immigration a été conçue comme un problème qui devait être affronté en termes de *contrôle*. Les médias ont contribué à cette représentation en diffusant dans l'opinion publique une image qui confortait la nécessité du contrôle : ils présentaient le phénomène comme un déferlement de migrants désespérés et sans ressources »⁶².

En effet, les médias espagnols ont, eux aussi, théâtralisé la menace venue de l'extérieur, en mettant en scène une société assiégée. Jusqu'à la fin des années 1990, ils présentaient le migrant clandestin à la fois comme une victime digne de compassion et comme un risque pour la société. Toutefois, au fil du temps sont apparues, en contrepoint aux représentations négatives du migrant (clandestinité, délinquance, ghetto, stigmatisation raciale, etc.), des représentations positives des opérations publiques de contrôle de la frontière, justifiées par le syndrome de l'invasion⁶³. Dans les médias en effet, l'un des scénarios les plus récurrents était celui de l'invasion. Les images de l'assaut par de prétendues « hordes » d'Africains des villes enclaves de Ceuta et Melilla étaient d'autant plus traumatisantes, pour l'opinion publique espagnole, que le sort de ces deux enclaves est lié à un conflit de souverainetés, qui oppose l'Espagne et le Maroc. Cette représentation d'une invasion est aussi entretenue par la litanie des débarquements – et des naufrages – des petits bateaux de clandestins sur les côtes espagnoles, *via* le détroit de Gibraltar, puis *via* les îles Canaries. Comme dans le cas italien, ces arrivées par mer représentaient pourtant peu de chose, par rapport au nombre d'*overstayers*. C'est donc bien l'aspect spectaculaire du phénomène qui détermine le sens donné à sa représentation⁶⁴.

Cette récurrence d'une « menace venue du Sud » a alimenté un stéréotype du clandestin : l'origine marocaine était la plus souvent évoquée dans les faits divers, ignorant par là la distribution géographique réelle des étrangers en Espagne (il y a plus de migrants originaires d'Amérique latine, notamment d'Equateur et de Colombie, et les Roumains sont le groupe qui augmente le plus vite). De plus, contrairement à ce que renvoient les sondages d'opinion, la communauté marocaine est plutôt stabilisée en Espagne : en 2005, 44 % des Marocains avaient un permis de séjour permanent (lequel n'est accordé qu'après cinq années consécutives de

⁶⁰ Municipalité gérée par le PP, dans l'Andalousie de l'agriculture intensive fondée sur l'exploitation de la main-d'œuvre clandestine marocaine. A la suite d'un fait divers (le meurtre d'une Espagnole par un déséquilibré marocain), la population locale s'est déchaînée contre les travailleurs clandestins marocains, dont le principal tort était sans doute d'avoir commencé à s'organiser et à revendiquer leurs droits.

⁶¹ C. Barbosa, 2005.

⁶² J. Badosa, J. Subirats, 2002, p. 10 (nous soulignons).

⁶³ A. M. Bañon Hernandez, 2002 ; S. Cabezas de Alcalá, J. Velilla Gimenez, 2005.

⁶⁴ L. Gonzalez Rodriguez, 2004.

séjour). Pourtant, la chronique des faits divers a construit un stéréotype où le clandestin est marocain, arrive illégalement par la mer, est démuné et prêt à tout pour survivre. Les violentes émeutes d'El Ejido, dirigées contre des travailleurs clandestins marocains, n'ont fait que conforter cette représentation. L'épisode a été codé, dans les médias et dans les discours publics, comme une corrélation directe entre désordre et immigration maghrébine.

Par opposition au migrant latino-américain, hispanophone et catholique, le *Moro* est présenté comme très différent en raison de sa langue et de sa religion, et cette différence implique sa dangerosité et sa difficulté à s'adapter à la société d'arrivée. Il semble qu'il y ait ainsi des étrangers plus étrangers que d'autres : si l'Espagne, dont l'histoire nationale conserve la mémoire des épisodes de la conquête arabe, est présentée comme assiégée, c'est donc par les *Moros* : « Dans la gestion de sa nouvelle société multiculturelle, l'Espagne est en ce moment au début d'une sorte de renouveau de l'*Hispanidad* »⁶⁵. L'*Hispanidad* est une « communauté imaginée » fondée sur l'unité linguistique et religieuse dont le mythe a été reconstruit par le régime franquiste pour affirmer l'unité nationale. Ce mythe resurgit ainsi face au fantasme de l'invasion, en codant l'identité de certains nouveaux venus comme trop différente, car arabe et musulmane. En une parfaite circularité discursive, leur présence menacerait, à terme, une identité qui se veut européenne et catholique, notamment dans les milieux les plus conservateurs. Les attentats de Madrid en 2004 et la crise économique actuelle n'ont fait que renforcer cette représentation. Cependant, plusieurs travaux montrent que l'opinion publique espagnole est ambivalente face à l'immigration : plus tolérante sur le thème de l'intégration des migrants, plus inquiète sur les questions du contrôle aux frontières, comme si la mise en scène du blindage elle-même, très puissante dans le cas espagnol, entretenait le sentiment d'insécurité⁶⁶.

Le malaise des garde-barrières grecs et maltais : menace sociétale et recours à l'UE

Les derniers Etats méridionaux à avoir été intégrés à l'espace Schengen ont en commun des positions géostratégiques vulnérables et une faible capacité politico-administrative. Leur double incapacité – à empêcher le franchissement de la frontière et à expulser les clandestins – les enferment dans une impasse où leur souveraineté étatique et leur identité nationale leur semblent mises en question : ils interprètent donc le problème migratoire comme une menace sociétale appelant des mesures sécuritaires⁶⁷. Aussi, pour eux, la nécessité du contrôle de la frontière est avant tout un enjeu européen qu'ils ne sauraient assumer seuls et le recours à la solidarité européenne leur tient lieu de politique de la frontière.

En Grèce, l'adaptation du cadre législatif réglant les conditions d'entrée sur le territoire s'est faite lentement et sans convictions : la loi 2910 de 2001 sur l'entrée et le séjour des étrangers⁶⁸

⁶⁵ R. Zapata Barrero, 2006, p. 154.

⁶⁶ R. Zapata-Barrero, 2009.

⁶⁷ O. Wæver, *op. cit.*.

⁶⁸ Complétée par les lois 3386 de 2005 et 3536 de 2007.

a été conçue pour protéger la société grecque d'une trop grande présence clandestine sur son sol et pour rassurer quelque peu ses partenaires internationaux. Il s'agit de dispositions restrictives sur les possibilités d'accès au territoire et d'une conception étroite du travailleur invité, dans une vision très instrumentale de l'immigration. Tous les acteurs politiques grecs semblent s'accorder sur la défense d'une identité nationale, fondée sur la cohésion ethnique et culturelle. Les deux grands partis qui ont dominé jusqu'à récemment la scène politique grecque⁶⁹ se différencient peu sur ce thème et n'en font pas un enjeu électoral. Seul le LAOS⁷⁰, petit parti d'extrême droite qui a progressivement émergé à partir de 2004, a fait entendre une voix plus radicale en soulignant la menace que représenterait la présence des clandestins pour l'intégrité de la nation. Face à la pression exercée par cette nouvelle formation politique, le ministre socialiste en charge de l'immigration, Christos Papoutsis, a exprimé en 2011 « son net désaccord politique et idéologique avec les modèles multiculturels qui se développent aux dépens de l'identité et de la souveraineté nationales, modèles qui s'effondrent même dans les pays qui les défendent »⁷¹.

Le thème de l'immigration et du contrôle des frontières est devenu d'une brûlante actualité en 2009-2010, période durant laquelle se sont multipliés les incidents xénophobes, notamment autour des *squats* de clandestins, et les répressions policières violentes. Cette période a été marquée par une véritable crise politique interne : tandis que le gouvernement de droite (ND) entreprenait de criminaliser l'immigration clandestine et de mener une vaste opération de répression contre les clandestins présents dans les villes, le LAOS critiquait de plus en plus violemment les risques « d'islamisation » de la société grecque, et les émeutes xénophobes se multipliaient. C'est dans ce contexte très tendu que le gouvernement, repassé entre-temps aux mains des socialistes et qui réclamait une augmentation de l'aide européenne depuis plusieurs années, a déclaré en 2010 que le pays faisait face à un afflux massif de migrants tentant de pénétrer sur son territoire, et que cette situation nécessitait de faire appel à l'appui de Frontex. Cette notion d'urgence vaut d'être interrogée. Certes, en raison des effets de dérivation des routes de passages évoqués plus haut, la pression migratoire s'était accentuée depuis 2005, en mer Egée d'abord, à la frontière nord-est avec la Turquie ensuite. Et depuis cette période, la Grèce, auparavant pays de migrations de voisinage, était devenue également un pays de transit vers le reste de l'UE (via l'Italie et l'Albanie) pour des migrants du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Afrique.

Il convient cependant d'interroger les chiffres avancés pour attester l'urgence de l'hiver 2010 et pour solliciter le déploiement des RABIT. Pour légitimer son intervention, Frontex affirme que *90 % des clandestins appréhendés en 2010 lors de passages clandestins des frontières extérieures*

⁶⁹ Mouvement socialiste panhellénique (PASOK) et Nouvelle Démocratie (ND, parti conservateur).

⁷⁰ Alerte populaire orthodoxe.

⁷¹ *Athens New Agency*, 14 janvier 2011.

de l'UE l'ont été aux frontières terrestres grecques⁷². Pour ce faire, l'agence européenne reprend des chiffres fournis par l'administration grecque, chiffres dont la fiabilité est sujette à caution, comme l'a montré une analyse fine des données. En effet, une grande partie des passages recensés se révèlent être ceux de migrants saisonniers albanais, donc temporaires, et ceux de ressortissants de pays en guerre susceptibles de demander l'asile, donc légitimes au regard du droit international⁷³. En outre, seule une partie du pourcentage indiqué par Frontex concerne la frontière terrestre avec la Turquie, pour laquelle le nombre de 49 513 clandestins détectés en 2010⁷⁴ doit être mis en regard avec celui des tentatives d'entrées illégales détectées aux frontières chaque année en Europe (en 2010, 104 049 selon Frontex⁷⁵), le pourcentage des *overstayers* n'étant pas précisé. Comme tous les éléments de dramatisation, ce pourcentage, non vraiment vérifié, de « 90 % des clandestins appréhendés lors de passages illégaux des frontières extérieures de l'UE sont passés par les frontières terrestres de la Grèce » a connu une fulgurante carrière médiatique. Repris un peu partout dans la presse, il s'est parfois transformé en « 90 % des clandestins – voire des migrants – entrés dans l'UE sont passés par les frontières terrestres de la Grèce », ce qui a fait évidemment vive impression !

Si la frontière terrestre entre Grèce et Turquie est le point chaud de l'immigration illégale en Europe, comme le dit Frontex, c'est bien plus en raison des contraintes territoriales, des dérivations des routes habituelles et du laissez-faire turc que par un effet de masse. Et si crise migratoire il y a en Grèce, celle-ci tient à l'incurie de l'Etat grec en matière de politique migratoire et de respect du droit d'asile. La Grèce, qui n'a pas de frontières terrestres avec l'espace Schengen, est ainsi devenue une nasse où s'entassent des milliers de clandestins que l'administration grecque ne parvient pas à gérer. Le pays souffre en fait d'un syndrome insulaire, comme un Lampedusa sans son *hinterland*, un Malte sans la difficulté d'accès.

Dépassé par la situation chronique de la clandestinité et par les conséquences de la faillite économique du pays, l'Etat a fait du recours au soutien européen sa politique. Ainsi s'explique le chantage au mur, décrit en introduction. Le gouvernement grec s'est battu toute une année pour faire prendre en charge par les fonds européens la construction de la barrière sur les 12,5 km de frontière terrestre avec la Turquie que le fleuve Evros ne matérialise pas. Il a fini par entreprendre le chantier (ou du moins par l'inaugurer) par ses propres moyens⁷⁶, après

⁷² Le texte anglais original est formulé ainsi : « Due to the exceptionally high numbers of migrants crossing the Greek-Turkish land border illegally, Greece now accounts for 90 % of all detections of illegal border crossings to the EU. In the first half of 2010 a total of 45 000 illegal border crossings were reported by the Greek authorities for all their border sectors. Greece currently estimates that up to 350 migrants attempt to cross the 12,5 km area near the Greek city of Orestiada every day », « Frontex Deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece », *Frontex News Releases*, 25 octobre 2010, <http://www.frontex.europa.eu/> (nous soulignons).

⁷³ S. Carrera, E. Guild, 2010.

⁷⁴ A titre de comparaison, les situations considérées comme étant d'urgence, en 2006 aux Canaries et en 2008 à Lampedusa, concernaient respectivement 30 000 et 31 000 détections annuelles.

⁷⁵ Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2011.

⁷⁶ « La construction d'un mur barbelé d'une longueur de 10 km le long du fleuve Evros, à la frontière gréco-turque, a été officiellement inaugurée le 6 février. La construction du mur, évaluée à 3,162 millions d'euros, sera achevée en septembre. Lors de l'inauguration des travaux, le ministre de la Protection du citoyen, C. Papoutsis, a noté que le mur sera renforcé d'un réseau de 25 caméras thermiques à vision nocturne, lesquelles assureront la surveillance permanente des frontières en parallèle avec le Centre de surveillance des frontières situé à Nea Vyssa », *Greek News Agenda*, 8 février 2012, <http://www.greeknewsagenda.gr>

avoir marchandé en échange le financement par l'UE de six bateaux pour les garde-côtes grecs. Dans la tourmente économique et sociale que traverse ce pays, l'aide européenne a été accompagnée d'exigences impérieuses. En août 2010, le gouvernement grec a dû déposer auprès de la Commission européenne un Plan national d'action en matière d'asile, dont le financement a été accepté par l'UE. Cela a abouti à une vaste réforme qui met la Grèce en conformité formelle⁷⁷ avec les principes du Règlement Dublin II : vote de la loi sur l'asile (loi 3907/2011), création en 2012 de trois nouvelles structures au sein du ministère de la Protection du citoyen (service du premier accueil, service de l'asile, service des recours), programmation de la construction de trente centres de rétention.

Aussi le gouvernement grec, qui considère avoir fait de gros efforts pour se conformer aux exigences européennes, s'est-il montré particulièrement véhément devant le refus européen de financer la barrière à la frontière nord-est : « Il faut que cessent l'hypocrisie et le double langage de l'Europe sur la gestion de l'immigration illégale. D'un côté, l'Europe refuse la révision de Dublin II, fait pression sur la Grèce et la menace de sanctions au sujet du contrôle des frontières extérieures. De l'autre, quand des mesures sont prises et que les choses avancent, l'Europe prend ses distances et ironise. (...) La Commission européenne doit montrer plus de respect pour les efforts du gouvernement grec et s'abstenir d'évaluer ses choix d'un point de vue politique ainsi que de soutenir des vues pétries de dogmatismes et d'obsessions »⁷⁸.

On retrouve le même malaise sociétal et le même appel à l'action communautaire dans le cas de Malte. Lorsque l'île a intégré l'UE et l'espace Schengen, elle s'est trouvée confrontée à une double altérité – celle de l'Europe et celle des migrants – qui a déclenché des débats inédits sur la souveraineté étatique et sur l'identité nationale. Indépendante depuis 1964, Malte n'a pas connu de lutte d'indépendance, et les appartenances s'y sont construites sur des critères religieux et culturels. L'affiliation partisane y a également tenu lieu d'identité collective, dans un système bipartisan qui oppose le Parti travailliste et le Parti nationaliste. Les longues hésitations relatives à l'adhésion à l'UE ont été l'occasion de controverses portant sur la conception de l'identité maltaise⁷⁹. La confrontation avec la présence d'étrangers sur son sol a redoublé cette interrogation, l'irruption de l'altérité étant interprétée comme une menace existentielle qui appelait une réponse sécuritaire : « Pour Malte, il s'agit probablement du plus important défi culturel et social auquel le pays ait été confronté depuis longtemps », déclarait le Premier ministre T. Borg en 2006. Les acteurs politiques sont unanimes sur ce point et, depuis quelques années, ils sont poussés vers plus de fermeté encore par des groupes hostiles à l'immigration qui se sont manifestés, en 2006 notamment, en attaquant les ONG travaillant avec les migrants.

La politique de détention automatique (d'abord illimitée dans le temps, puis fixée à 18 mois à partir de 2003), qui est au principe de la politique maltaise, est légitimée par la protection de l'intérêt national : « C'est donc dans *l'intérêt national*, et plus particulièrement pour des

⁷⁷ La Commission européenne semble en effet encore sceptique sur l'effectivité des mesures prises. « Greek problem at heart of debates on immigration », *Europolitics*, 8 mars 2012, <http://clandestinenglish.wordpress.com/2012/03/08/greek-problem-at-heart-of-debates-on-migration-4-2/#more-4654>

⁷⁸ C. Papoutsis, ministre de la Protection du citoyen, communiqué de presse, 7 février 2012, http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=4080&Itemid=529&lang=EN

⁷⁹ G. Baldocchino, 2002.

raisons concernant l'emploi, le logement et le *maintien de l'ordre public*, qu'une politique de détention a été adoptée dans les cas d'arrivées de migrants illégaux »⁸⁰. Il s'agit d'une politique de rétention qui crée une figure d'« étranger à l'intérieur » (*outsider insider*), illustration du fait que la frontière est aussi à l'intérieur : ici, le camp est plus qu'encapsulé dans la frontière, il est pris dans le territoire national, créant un effet de nasse inextricable, puisque les mesures d'expulsion sont rares, en raison de difficultés matérielles, et que le statut de réfugié n'est accordé qu'à un petit nombre⁸¹. Malte milite donc en faveur d'une révision du Règlement Dublin II, pour que les réfugiés ne soient pas automatiquement à la charge de l'Etat par lequel ils sont entrés en Europe⁸².

UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE ERRATIQUE

Les pays de l'Europe méridionale, chacun avec sa conception de l'enjeu frontière, chacun avec ses difficultés spécifiques, sont alliés, souvent avec le soutien de la France, pour appeler à une prise en charge communautaire de la frontière extérieure en Méditerranée. Le jeu se déroule sur plusieurs échelles, où l'on peut lire la permanente intrication des décisions nationales et des décisions européennes.

Dans la gestion quotidienne de la frontière, chaque gouvernement tente de faire financer ses opérations et ses infrastructures, en utilisant le Fonds pour les frontières extérieures⁸³. La dramatisation de certains épisodes peut également se révéler utile, le Fonds prévoyant « la fourniture de services de soutien aux États membres en cas de situations d'urgence ». Les gouvernements s'unissent parfois pour des actions de lobbying, comme le font par exemple les membres du Quadro Group (Italie, Malte, Chypre et Grèce). Constitué en 2009 à l'initiative de l'Italie, ce groupe a réclamé une intensification des efforts européens en matière d'accords avec les pays d'origine des migrants, une augmentation des moyens financiers et opérationnels de Frontex et un partage entre Etats membres de la charge des personnes trouvées en mer durant les opérations d'interception.

Enfin, les présidences européennes des pays du Sud ont toujours été l'occasion de tenter de faire évoluer l'action communautaire. Lors de la présidence espagnole en 2002, le gouvernement

⁸⁰ Government of Malta, Ministry for Justice and Home Affairs, Irregular Immigrants, Refugees and Integration, *op. cit.*, p. 6 (nous soulignons).

⁸¹ En 2009, 2 % des demandes d'asile ont abouti à un statut de réfugié, plus de la moitié à la protection subsidiaire (valable un an) et un peu moins de la moitié à un rejet. L. Lemaire, 2011.

⁸² D. Lutterbeck, 2009 ; K. Björn, 2008.

⁸³ « Concernant les actions nationales, peuvent bénéficier du Fonds celles qui visent : les infrastructures de surveillance des frontières extérieures et celles situées aux points de passage frontaliers ; les équipements de surveillance ; les moyens de transport ; les investissements liés aux technologies de pointe ; l'échange et la formation du personnel ; les équipements et les systèmes d'échange d'information ; les études et les projets pilotes relatifs à l'application de meilleures pratiques », http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_fr.htm

Aznar, en étroite alliance avec le gouvernement Berlusconi, a présenté un projet en quatre points : redéfinition du statut des réfugiés, lutte contre l'immigration clandestine et les filières de passeurs, renforcement du contrôle aux frontières extérieures, coopération renforcée avec les pays de départ. Cependant, ses préconisations les plus avancées, la constitution d'un corps intégré de garde-frontières européens et l'instauration de sanctions économiques contre les pays tiers ne collaborant pas à la maîtrise des flux migratoires, se sont heurtées au refus de la majorité des pays européens (Sommet de Séville, 2002). L'année suivante, la présidence italienne a repris le flambeau : « La répartition des charges relatives à la gestion des frontières extérieures figurera en tête des priorités de la présidence italienne. (...) Sur la base de l'étude de viabilité présentée à Rome en mai 2002, l'objectif à long terme de la création d'une police européenne des frontières revêt une importance fondamentale »⁸⁴. Ces pressions ont été à l'origine du premier projet européen de gestion intégrée des frontières en 2002, et ont influencé de façon décisive le projet européen de renforcement des frontières maritimes en 2006.

La gestion de la frontière méditerranéenne s'est ainsi construite selon des intérêts politiques différents, nationaux et communautaires, selon des interprétations différentes de la frontière, au gré de compromis politiques et en réponse à des urgences permanentes. Aucune politique communautaire n'ayant été définie au départ, on a assisté à des empilements de mesures, que la Commission européenne, malgré sa volonté actuelle de définir une gestion communautarisée de la frontière, aura des difficultés à rationaliser.

Ce fonctionnement erratique, sans modèle planifié, a tout d'abord contribué à créer un dispositif sans autre cohérence que la réponse aux urgences. Ainsi la disproportion des moyens de surveillance déployés par rapport aux risques réels est-elle évidente : les passages clandestins aux frontières maritimes et terrestres représentent, nous l'avons dit, peu de chose par rapport à la présence des *overstayers*. Ce fonctionnement erratique a également induit une fuite en avant en matière d'équipements militaires et policiers : au fur et à mesure du renforcement de la surveillance à certains endroits, les routes des migrants clandestins se déplacent, entretenant non seulement le fantasme politique d'un blindage total du pourtour méditerranéen mais aussi des tensions diplomatiques récurrentes avec les pays voisins. Enfin, l'empilement et le manque de coordination des diverses mesures de surveillance provoquent des doublons et un gaspillage de ressources : « Dans les huit États membres possédant une frontière extérieure en Méditerranée et dans l'Atlantique Sud, quelque cinquante services de trente institutions différentes, dotés parfois de compétences et de systèmes parallèles, participent à la surveillance des frontières »⁸⁵. Quant aux (rares) évaluations des patrouilles maritimes conjointes et des patrouilles Frontex, elles attestent un déséquilibre flagrant entre moyens déployés et résultats obtenus⁸⁶.

⁸⁴ Programme de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne (janvier-juillet 2002), « Plus d'Europe » ; Programme de la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2002), « Europe : citoyens d'un rêve commun », p. 29.

⁸⁵ Selon l'étude BORTEC relative à la faisabilité technique de la mise en place d'un système européen de surveillance, présentée par FRONTEX le 12 janvier 2007. COM(2008) 68, Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:FR:PDF>

⁸⁶ R. Matuszewicz, L. Beurdeley (dir.), 2011.

Plus fondamentalement, ce fonctionnement erratique a institué au fil du temps une représentation sécuritaire de la frontière qui est devenue un « style public de définition de la réalité »⁸⁷. Désormais naturalisée, cette représentation est une contrainte forte pour toute réforme à venir de la gestion de la frontière commune et de la politique migratoire européenne. L'immigration y a été construite comme un risque sociétal, la réponse politique y a été élaborée sur la militarisation de la frontière et sur l'externalisation du contrôle, dans un échange inégal avec les pays d'origine.

Externalisation du contrôle : l'action discrète

L'escalade des moyens militaires et technologiques, les opérations successives de blindage et leurs effets de dérivation des routes de passage ne sont que le versant le plus visible d'une politique plus systématique et plus complexe, qui consiste à repousser la frontière vers l'extérieur, en externalisant le contrôle. Les Etats comme les institutions européennes jugent plus réaliste de ne pas s'arc-bouter uniquement sur le contrôle de la frontière linéaire et de mener en parallèle une politique de dissuasion en amont. Celle-ci consiste à obtenir des pays tiers, d'une part, qu'ils contrôlent leurs propres frontières et retiennent les candidats au passage clandestin (d'où la création de centres de rétention externalisés) ; d'autre part, qu'ils acceptent le retour de leurs ressortissants expulsés. Cette politique se traduit par la signature d'accords bilatéraux, nationaux ou européens, avec les pays d'origine et/ou de transit des migrants. Elle est toutefois l'objet de nombreuses critiques car non seulement elle néglige le respect du droit d'asile, mais en outre elle délègue à des Etats tiers, et dont les pratiques démocratiques ne sont pas toujours avérées, la charge de trier, à la place de l'UE, les candidats à l'immigration.

Le caractère erratique de cette politique bilatérale tient au fait que chaque Etat poursuit des objectifs spécifiques, pour lesquels la gestion de la frontière sert de monnaie d'échange dans une négociation où s'entremêlent intérêts économiques et préoccupations d'approvisionnement énergétique. Cette gestion d'intérêts bien compris apparaît de façon particulièrement claire dans les rapports entre l'Italie et la Lybie, entre l'Espagne et le Maroc.

L'Italie a été le pays le plus innovant en matière d'externalisation : depuis la crise des années 1990 déjà mentionnée, elle a expérimenté avec l'Albanie une étroite collaboration en matière de police et de contrôle, qui l'a convaincue de la nécessité d'une coopération internationale en complément de la surveillance des côtes. Aussi a-t-elle réitéré l'expérience avec la Lybie, zone majeure de passages clandestins pour la Méditerranée centrale. Les deux pays ont signé un accord bilatéral de coopération policière en 2000 et un accord de réadmission en 2004. En 2007, un protocole de coopération a permis la mise sur pied de patrouilles maritimes communes. En 2008, le Traité de Benghazi a consacré cette coopération en liant le solde de la période coloniale (compensation financière accordée à la Lybie pour la période d'occupation italienne), les intérêts économiques des deux parties (construction d'infrastructures pour la

⁸⁷ A. Dal Lago, 1999.

Libye, approvisionnement en pétrole pour l'Italie) et le contrôle de l'immigration (la Libye acceptant la réadmission des clandestins arrêtés dans les eaux internationales, ce qui était une demande explicite de la Lega Nord) : « Moins d'immigrés et plus de pétrole », concluait alors S. Berlusconi. La mise en œuvre de ce traité a été l'objet de critiques véhémentes, dans la mesure où les clandestins renvoyés directement en Libye après leur arrestation en mer n'avaient aucune possibilité de déposer une demande d'asile et où la Libye n'offrait aucune garantie du respect des droits des clandestins retenus dans ses centres de rétention. Dans ce cas également, le Règlement Dublin II est foulé aux pieds.

La longue négociation bilatérale que l'Espagne a expérimentée avec le Maroc s'est inscrite dans des rapports de voisinage qui demeuraient tendus, en raison des nombreux différends de souveraineté territoriale entre les deux pays. Les accords commerciaux, la politique de recrutement de main-d'œuvre au Maroc, les droits de pêche, l'accord d'association du Maroc à l'UE, la possibilité de subventions européennes ont été autant de monnaies d'échange pour obtenir du Maroc qu'il mette sur pied une politique de contrôle de ses propres ressortissants candidats à la migration et des migrants subsahariens transitant par son territoire. Les deux pays ont finalement signé un accord de réadmission en 1992 (appliqué en 1996) et mis en place des patrouilles maritimes conjointes en 2004. Avec l'appui financier de l'UE, le Maroc a entrepris de systématiser son contrôle des frontières et a modifié son administration et sa législation par la création en 2003 d'une Direction de la surveillance des frontières et des migrations et le vote d'une loi sur l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc⁸⁸. Dans ce cas, les ONG s'inquiètent du traitement réservé par les autorités marocaines aux migrants subsahariens qu'elles sont censées contrôler et expulser au profit des pays européens.

Forts de ces expériences pilotes, les pays de l'Europe méridionale ont passé de nombreux accords de coopération policière et de réadmission avec les pays d'origine et les pays de transit. Tous portent la marque d'une négociation bilatérale axée sur les intérêts nationaux et portée par un échange politique déséquilibré avec les pays tiers, sans que s'en dégage un intérêt général communautaire. Or les accords communautaires ne font pour l'instant que se superposer à ces politiques nationales autocentrées. Depuis le début des années 2000, l'UE autorise en effet la Commission à signer des accords communautaires de réadmission et des partenariats pour la mobilité⁸⁹. Tous ces accords souffrent des mêmes défauts que la politique européenne de voisinage, bâtie sur un échange politique incertain : « Au total, le complexe méditerranéen de sécurité est dominé par le secteur économique, une faible conviction des Etats membres et une conditionnalité piégée, à son tour, par la peur d'externalités de sécurité supérieures à celle qui le traversent actuellement »⁹⁰.

⁸⁸ A. Belguendouz, 2005.

⁸⁹ Voir la liste actualisée des accords nationaux et communautaires sur <http://www.mirem.eu/donnees/accords>

⁹⁰ T. Balzacq, 2007, p. 56.

« Militarisation de la contiguïté » : une forte valeur ajoutée politique

Dans la mesure où les politiques nationales ont construit des conceptions sécuritaires de la frontière, les gouvernements se sentent tenus de déployer des mesures militaires et spectaculaires, seules susceptibles des mises en scène politiques et médiatiques qu'appelle la dramatisation de la situation à la frontière⁹¹. Ces mesures sont les techniques de blindage proprement dites. Dans ce domaine, les décisions stratégiques des Etats entraînent des décisions européennes d'accompagnement sous forme soit de financements européens des dispositifs de contrôle nationaux, soit de création d'instruments européens complémentaires⁹². La récente réforme de Frontex⁹³ comme le développement d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)⁹⁴ s'inscrivent, en effet, dans une logique de complémentarité et d'assistance aux Etats : « [EUROSUR] devrait *aider les Etats membres* à acquérir une parfaite connaissance de la situation à leurs frontières extérieures et accroître la capacité de réaction de leurs services répressifs. La mise en place d'un tel cadre se ferait *sans empiéter sur les domaines de compétence respectifs des Etats membres et sans remplacer les systèmes existants* »⁹⁵.

Pour les Etats européens riverains de la Méditerranée, il s'agit de blinder des espaces maritimes⁹⁶. Tous les Etats ont confié cette mission aux marines nationales, ainsi qu'à la Guardia Civil et à la Guardia di Finanza, complétées par les forces de police (notamment les garde-côtes). Ces corps militaires ont vu leurs moyens d'intervention renforcés et leurs budgets augmentés⁹⁷. Certains d'entre eux sont à l'avant-garde des nouvelles technologies, notamment la Guardia Civil, qui bénéficie du rôle de leader de l'Espagne en matière de contrôle extraterritorial. L'ambition espagnole est devenue évidente lors de la mise en place du SIVE et de sa progressive extension à toutes les frontières maritimes espagnoles. Ce puissant système de détection par tours de surveillance équipées de radars, de caméras à infrarouge, de capteurs sensoriels et d'un système centralisé de communication des données par satellite commande, à travers son centre de contrôle, des unités d'intervention maritimes et aériennes. Egalement financé par l'UE, il est la pièce maîtresse de la surveillance en Méditerranée occidentale. L'Italie s'est davantage consacrée au déploiement de ses forces armées le long des côtes, mais elle dispose également d'un réseau de capteurs radar, commandé par les forces armées⁹⁸.

⁹¹ Pour le cas italien, voir E. Ritaine, 2010.

⁹² J. Jeandesboz, 2008, 2009 ; J. Pollak, P. Slominski, 2009.

⁹³ Frontex Regulation (EU) 1168/2011, http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_amended_regulation_2011.pdf

⁹⁴ Projet EUROSUR, 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:FR:PDF>

⁹⁵ Projet EUROSUR, 2008 (nous soulignons).

⁹⁶ Notons que les rares blindages terrestres dans la région (Ceuta, Melilla, frontière terrestre entre Grèce et Turquie) se ressemblent sur le plan technologique : le dernier s'est explicitement inspiré des deux premiers, ce genre d'imitation étant fréquent en matière de blindage.

⁹⁷ D. Lutterbeck, 2004.

⁹⁸ C. Gubbini, « Des radars anti-clandestins suscitent la colère », *Il Manifesto*, 11 juillet 2011, repris dans *Courrier international*, 26 juillet 2011.

Cette tendance à l'utilisation de technologies avancées s'accroît régulièrement. Grâce au soutien des fonds européens, l'Espagne a ainsi créé le Sea Horse Network, un intranet de partage d'informations sur l'immigration illégale qui inclut le Portugal, la Mauritanie, le Sénégal, le Cap Vert, le Maroc, la Gambie, la Guinée-Bissau. La marine italienne, quant à elle, est à l'origine du projet de Virtual Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC), qui permet depuis 2006 le partage, via Internet, de l'ensemble des informations maritimes par toutes les marines adhérentes. Enfin, l'utilisation des satellites militaires pour la détection des bateaux de migrants a été initiée par l'Espagne en 2009, avec l'implication du satellite militaire SpainSat. L'Italie suit probablement son exemple, bien que l'information ne soit pas officielle, grâce aux satellites radar Cosmo-Sky Med⁹⁹. Ce recours aux technologies « intelligentes » est également soumis aux pressions de plus en plus puissantes des lobbies industriels de la sécurité, où les entreprises américaines, israéliennes, françaises et espagnoles sont en concurrence. Cette influence du marché de la sécurité contribue à la dissémination des technologies de surveillance aux frontières¹⁰⁰.

Aux moyens de surveillance et de contrôle s'ajoutent les moyens d'interception en mer. Là encore, l'Espagne a été particulièrement innovante, en multipliant les patrouilles maritimes binationales sur la base d'accords bilatéraux signés avec le Maroc (2003), le Sénégal et la Mauritanie (2006), le Cap Vert (2007), la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau (2008)¹⁰¹. L'Italie a moins développé cette technique, mais elle a tout de même mené des patrouilles conjointes avec l'Albanie, Malte, la Tunisie, la Libye et la France. C'est sous la pression de ces deux pays qu'ont été organisées, avant la création de Frontex, les premières opérations conjointes européennes, comme *Odyseus*, au large de Gibraltar et des Canaries, *Neptune*, en Méditerranée centrale et orientale, et *Triton*, en Méditerranée orientale. Tout au long des années 2000, l'Espagne et l'Italie ont été très actives au sein du groupe dit G5 (Allemagne, France, Espagne, Italie, Grande-Bretagne) pour inciter les institutions européennes à adopter une gestion intégrée de la frontière extérieure. Ainsi, avant la création de Frontex, il existait deux centres pour la sécurité à la frontière méditerranéenne, l'un à Madrid (Western Sea Borders Centre), l'autre au Pirée (Eastern Sea Borders Centre). Depuis que l'agence a été créée, les centres *ad hoc* pour le contrôle des frontières maritimes se trouvent à Madrid et au Pirée, le centre pour le contrôle des frontières aériennes à Rome.

Après avoir largement contribué au projet de création de l'agence européenne pour les frontières, l'Espagne a également été le pays qui a réclamé le plus d'opérations conjointes coordonnées par Frontex : citons pour mémoire *Héra*, pour la zone atlantique entre la péninsule Ibérique et le Sénégal ; *Agios*, pour la surveillance des ferries reliant l'Espagne et le Maroc ; *Minerva*, entre les côtes marocaines et les côtes méridionales espagnoles ; *Hermès*, de l'Algérie au golfe du Lion ; *Indalo*, entre les côtes marocaine et algérienne et l'Espagne ; *Alpha*, sur les côtes méridionales de l'Espagne et du Portugal. L'Italie a été concernée par l'opération *Hermès*, par l'opération *Nautilus* pour la zone entre les côtes tunisienne et libyenne et les façades

⁹⁹ G. Di Feo, « Ces satellites trop précis qui nous observent », *La Repubblica*, 14 juin 2011, repris dans *Courrier international*, 21 juillet 2011.

¹⁰⁰ Nous ne pouvons traiter ce point dans le cadre de cette Etude. Voir E. Ritaine, 2009.

¹⁰¹ B. Ryan, V. Mitsilegas, 2010.

maritimes italienne, maltaise et grecque. Pour la Grèce ont été déployées les opérations *Nautilus* et *Poséidon* (en mer Egée), et pour Malte, l'opération *Nautilus*.

Enfin, dans cette militarisation de la Méditerranée, il faut souligner la présence de l'OTAN. Depuis le 11 septembre 2001, l'Organisation a lancé, dans le cadre de son Dialogue méditerranéen, l'opération *Active Endeavour*, pour surveiller la Méditerranée en coopération avec les pays riverains et les agences européennes et internationales concernées (Frontex, Europol, Organisation maritime internationale).

CONCLUSION

Il est peu probable que ces lignes d'action (externalisation sécuritaire et militarisation) se modifient dans le temps. Lorsque la Commission européenne entend reprendre l'initiative, c'est pour proposer de mieux intégrer tous ces systèmes de surveillance nationaux, tout en développant des outils de contrôle propres à l'UE. Sa politique est donc déjà contrainte par les pratiques développées par les Etats membres. Elle reste également fidèle à la conception sécuritaire de la frontière : « La gestion de la frontière est une *fonction de sécurité* à laquelle tous les Etats membres ont un intérêt commun qui découle de la solution Schengen. D'abord et avant tout, la gestion de la frontière est une question de *police*, où les intérêts de *sécurité* doivent être protégés tout en respectant pleinement les engagements en matière de droits de l'homme et de protection internationale »¹⁰². Depuis la remise en cause des Accords de Schengen, provoquée par l'habituel chantage étatique à la dramatisation lors des « printemps arabes », les projets de réforme du statut de Frontex ne se font qu'à la marge : on prévoit a *minima* de doter l'agence de son propre matériel, au mieux de créer un corps de garde-frontières européens ; voire de privilégier, comme sur d'autres frontières blindées, les technologies « intelligentes », pour alléger un peu la brutalité de la militarisation¹⁰³.

Les ONG de défense des droits des migrants ne s'y sont pas trompées : présentes depuis longtemps sur les lieux de rétention et auprès des clandestins, elles se sont rassemblées cette année pour mettre sur pied une flottille de solidarité en Méditerranée nommée *Boats4People* : « Cela fait plusieurs années que nombre d'organisations africaines et européennes interpellent en vain les gouvernements à propos des milliers de migrants qui chaque année meurent aux frontières de l'Union européenne. En Méditerranée, pour cette année 2011, le Haut-Commissariat aux réfugiés estime déjà à plus de 2 000 le nombre de noyades, alors même que sont présents dans la région non seulement les navires des garde-côtes et ceux des patrouilles de surveillance de Frontex, mais aussi les bâtiments militaires de la coalition engagée dans les opérations en Libye. Face à ces trop nombreux naufrages, au silence des pays d'Europe qui se ferment dans

¹⁰² Conseil de l'UE, 2006 (nous soulignons).

¹⁰³ Depuis quelques mois, Frontex affiche régulièrement sur son site des appels d'offre aux experts et aux industriels de la sécurité pour évaluer les technologies de surveillance « intelligentes ».

leur refus d'accueillir les réfugiés, face aux politiques répressives qui criminalisent de plus en plus les migrations vers l'Europe, nous souhaitons revendiquer une Méditerranée solidaire et nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il était impératif de passer à l'action »¹⁰⁴. Peut-être les sociétés civiles des deux rives font-elles ainsi irruption dans la construction politique de la frontière en Méditerranée.

Ainsi va la fabrique politique d'une frontière européenne en Méditerranée. Comme on a pu l'écrire au sujet de la frontière américaine, « l'acte même de déclarer que quelque chose est une menace pour la sécurité est décisif. Quand un enjeu est déclaré sécuritaire (*securitized*), il devient de la plus haute importance sur l'agenda politique, justifiant alors des réponses politiques extraordinaires »¹⁰⁵. Il est à craindre qu'il soit difficile à terme d'inverser ce référentiel sécuritaire, pour affirmer la frontière comme une question diplomatique et sa gestion comme une tâche communautaire, pour bâtir une politique d'immigration communautaire cohérente et respectueuse des droits de l'homme. C'est pourquoi, dans la progressive et erratique construction politique d'une frontière européenne, la Méditerranée semble avoir quelque peu perdu son sourire de *limen* (de seuil, de lieu de rencontre et de relation à l'autre) pour adopter le rictus du *limes* (de la séparation, de la frontière infranchissable par l'ennemi)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Constitution du Comité de pilotage international de *Boats4People* : International : FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme), Réseau euro-africain Migreurop ; Tunisie : Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux, Ligue tunisienne des droits de l'homme, CETUMA (Centre de Tunis pour la migration et l'asile) ; Maroc : GADEM (Groupe antiraciste de défense et d'accompagnement des étrangers et migrants) ; Allemagne : Réseau Afrique-Europe-Interact, Réseau Welcome to Europe ; Italie : ARCI (Associazione ricreativa e culturale italiana) ; Belgique : CIRE (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), Ligue des droits de l'homme Belgique ; France : CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement), FASTI (Fédération des associations de soutien aux travailleurs-euse-s immigré-e-s), Cimade, Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés), RESF 13 (Réseau éducation sans frontières Bouches-du-Rhône) <http://www.boats4people.org/index.php/fr/>

¹⁰⁵ J. Ackleson, 2005, p. 168.

¹⁰⁶ Cette étude s'appuie sur les recherches menées dans le cadre du programme Médimurs (2010-2014), soutenu par le Conseil régional d'Aquitaine, au sein du Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux. Je remercie tous les relecteurs, anonymes et éditoriaux, qui m'ont aidée à améliorer ce texte.

Références

- AA.VV., *Frontera Sur: Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Barcelone, editorial Virus, 2008.
- Ackleson J., « Constructing Security on the U.S.-Mexico Border », *Political Geography*, vol. 24, n° 2, 2005, pp. 165-184.
- Agier M., *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.
- Albahari M., *Death and the Moral State: Making Borders and Sovereignty at the Southern Edges of Europe*, working paper 136, CCIS, 2006, http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/working_papers.htm
- Andreas P., *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2000.
- Andreas P., Snyder T. (eds), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham (MD), Rowman and Littlefield, 2000.
- Badosa J., Subirats J., *Alone against the Danger: The Role of the Ministry of Interior in Spanish Migration Policy and the Lack of Governance Model*, Communication au congrès de l'ECPR, Turin, avril 2002.
- Baldacchino G., « A Nationless State? Malta, National Identity and the EU », *West European Politics*, vol. 25, n° 4, 2002, pp. 191-206.
- Balzacq T., « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures et Conflits*, 66, 2007, pp. 31-59, <http://conflits.revues.org/index2481.html>
- Bañon Hernandez A. M., « Spain(es) », dans ter Wall J. (ed.), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media*, Vienne, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2002.
- Barbosa C., « La question des étrangers, enjeu du contrôle du territoire en Espagne », dans Ritaine E. (dir.), *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*, Paris, PUF, 2005a, pp. 71-107.
- Belguendouz A., « Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cultures et Conflits*, « L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers », n°57, 2005, p. 155-219, <http://conflits.revues.org/index1710.html>
- Bigo D., « Les archipels des professionnels de l'(in)sécurité », dans Fortmann M., Roussel S., Macleod A. (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna Editions, 2003.
- Bigo D., « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures et Conflits*, n° 31/32, 1998, pp. 13-38.
- Bigo D., *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- Bigo D., Guild E., *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2005.
- Bolaffi G., *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Turin, Einaudi, 2001.
- Bolaffi G., *Una politica per gli immigrati*, Bologne, Il Mulino, 1996.
- Björn K., *Malta and Immigration: Sovereignty, Territory and Identity*, Lund University, Department of Political Science, 2008, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1317141&fileId=1317142>
- Brown W., *Murs : les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2009.
- Cabezas de Alcalá S., Velilla Giménez J., *Imagen mediática y opinión pública sobre la inmigración en España y Catalunya. Análisis con motivo del último proceso extraordinario de regularización de inmigrantes*, Barcelona, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universitat de Barcelona, 2005, http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/Inmigracion_y_opinion_publica.pdf
- Calavita K., *Immigrants at the Margins: Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Carrera S., *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands?*, CEPS, 2007, <http://www.ceps.be/book/eu-border-management-strategy-frontex-and-challenges-irregular-immigration-canary-islands>
- Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J., *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS, 20110.

- Carrera S., Guild E., "Joint Operation RABIT 2010"-FRONTEX. Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System, CEPS, 2010, <http://www.ceps.be/book/%E2%80%998joint-operation-rabit-2010%E2%80%99-%E2%80%93frontex-assistance-greece%E2%80%99s-border-turkey-revealing-deficiencies>
- Clochard O., « La Méditerranée : dernière frontière avant l'Europe », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, 2003, pp. 159-180, <http://com.revues.org/index862.html>
- Cuttitta P., « The Case of the Italian Southern Sea Borders: Cooperation across the Mediterranean? », CIDOB, *Immigration Flows and the Management of the Southern Maritima Borders*, Documentos CIDOB Migraciones, 17, Barcelone, CIDOB Edicions, 2008, www.cidob.org
- Cuttitta P., « Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et Conflits*, n° 68, « Circulation et archipels de l'exception », 2007a.
- Cuttitta P., *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Milan, Edizioni Mimesis, 2007b.
- Cuttitta P., « Punti e linee. Topografia dei confini dello spazio globale », *Conflitti globali*, n° 2, 2005
- Cuttitta P., Vassallo Paleologo F. (ed.), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Rome, Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.
- Dal Lago A., « Note sulla militarizzazione delle contiguità », « Fronti e Frontiere », *Conflitti globali*, n° 2, 2005.
- Dal Lago A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milan, Feltrinelli, 1999.
- Deleuze G., « Post-scriptum sur les sociétés de contrôle », dans *Pourparlers*, Paris, Editions de Minuit, 1990, http://infokiosques.net/imprimer-sans2.php?id_article=214
- Ferrer-Gallardo X., « The Spanish-Moroccan Border Complex: Processes of Geopolitical, Functional and Symbolic Rebordering », *Political Geography*, n° 27, 2008, pp. 301-321.
- González Rodríguez L., « Cambios en las tradicionales vías de entrada de los inmigrantes clandestinos a la U.E. », *Geo Crítica, Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. VIII, n° 172, 2004,
- Groenendijk K., Guild E., Minderhoud P., *In Search of Europe's Borders*, La Haye, Kluwer Law International, 2003.
- Guild E., *Danger: Borders under Construction: Assessing the First Five Years of Border Policy in an Area of Freedom, Security and Justice*, Textes universitaires Challenge Liberty and Security, 2005, <http://www.libertysecurity.org/article269.html>
- Huysmans J., « The European Union and the Securitization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5, 2000, pp. 751-777.
- Jeandesboz J., *Police Logics and Intelligence Lead Logics in a Risk Society: Information Sharing and Borders: The Role and Limits of Frontex*, Deliverable 264, Challenge Liberty and Security, 2009, <http://www.libertysecurity.org/article2489.html>
- Jeandesboz J., *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of Frontex and Eurosur*, Research paper 11, Challenge Liberty and Security, CEPS, 2008, <http://www.ceps.eu>
- King R., « The Mediterranean: Europe's Rio Grande », dans Anderson M., Bort E., *The Frontiers of Europe*, Londres, Pinter, 1998, pp. 19-34.
- King R., Lazaridis G., Tsardanidis C. (eds), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.
- Lemaire L., *Cordon sanitaire et « centre de tri » : l'archipel maltais comme point frontière de l'Union européenne*, communication au colloque BRIT XI « Les frontières mobiles », Grenoble/Genève, septembre 2011.
- Lutterbeck D., « Small Frontier Island: Malta and the Challenge of Irregular Immigration », *Mediterranean Quarterly*, vol. 20, n° 1, 2009, pp. 119-144.
- Lutterbeck D., « Policing Migration in the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, vol. 11, n° 1, 2006, pp. 59-82.
- Lutterbeck D., « Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n° 1, 2004, pp. 45-68.
- Matuszewicz R., Beurdeley L. (dir.), *Regards croisés sur les sécurités dans les relations euro-méditerranéennes*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- Milanovic B., *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2005.

- Monzini P., *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia? Sviluppi recente (2004-2008)*, Rome, CeSpi, *working papers* 43, 2008, <http://www.cespi.it/WP/WP43-Traffico-Monzini.pdf>
- Muniesa A., Rayna C. (dir.), « De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne », 1 et 2, *Cultures et Conflits*, n° 45 et 46, 2002.
- Neal A. W., « Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, 2009, pp. 333-356.
- Nevins J., *Operation Gatekeeper*, New York, Routledge, 2002.
- Ophir A., Givoni M., Hanafi S., *The Power of Inclusive Exclusion: Anatomy of Israeli Rule in the Occupied Palestinian Territories*, New York, Zone Books, 2009.
- Pastore F., *La rotta di Enea. Relazioni euromediterranee e migrazioni*, working paper CeSpi, 2001, <http://www.cespi.it/PASTORE/enea.PDF>
- Pérès H., « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à la découverte de l'immigration », dans Ritaine E. (ed.) « Enjeux migratoires en Europe du Sud », *Pôle Sud*, n° 11, 1999, pp. 8-23.
- Pollak J., Slominski P., « Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders », *West European Politics*, vol. 32, n° 5, 2009, pp. 904-924.
- Ribas-Mateos N., *The Mediterranean in the Age of Globalization: Migration, Welfare and Borders*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005.
- Ritaine E., « Dramaturgie de l'intrusion migratoire : teatro all'italiana », dans Martin D.-C. (dir.), *L'identité en jeux. Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris, Karthala, 2010, pp. 201-221.
- Ritaine E., « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures et Conflits*, n°73, « Frontières, marquages et disputes », 2009, pp. 13-33, <http://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2009-1-page-15.htm>
- Ritaine E., « Spagna e Italia: lo straniero come metafora delle incertezze politiche », *Meridiana*, 56, 2006, p. 71-88, version française http://www.centredurkheim.fr/PDF/Meridiana_fr.pdf
- Ritaine E., « L'Étranger et le Populiste en Italie : liaisons dangereuses », dans Ritaine E. (dir.), *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*, Paris, PUF, 2005, pp. 29-70.
- Ritaine E., « Quand parler de l'Autre c'est parler de Soi », dans Ritaine E. (dir.), *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*, Paris, PUF, 2005, pp. 1-25, <http://www.centredurkheim.fr/PDF/ERintroDefSUD.pdf>
- Ritaine E., « Dos à la mer ? Les pays européens du Sud face à l'immigration », *Critique internationale*, n° 18, 2003, pp. 143-158, <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2003-1-page-143.htm>
- Ritaine E., « Noi e gli altri : l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne », dans Ritaine E. (ed.), « Enjeux migratoires en Europe du Sud », *Pôle Sud*, n° 11, 1999, pp. 55-69, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_1999_num_11_1_1051?
- Romero F., *Hyper-border: The Contemporary U.S.-Mexico Border and It's Future*, Princeton, Princeton Architectural Press, 2007.
- Ryan B., Mitsilegas V. (eds), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leyde, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- Sniderman P. M., Peri P., De Figueiredo Jr. R. J. P., Piazza T., *The Outsider: Prejudice and Politics in Italy*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Ter Wall J., « Italy », dans Ter Wall J. (ed.), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media*, Vienne, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2002.
- Ter Wall J., « The Discourse of the Extreme Right and Its Ideological Implications: The Case of the Alleanza Nazionale on Immigration », *Patterns of Prejudice*, vol. 34, n° 4, 2000, pp. 37-51.
- Triandafyllidou A., « Greek Immigration Policy at the Turn of the 21st Century: Lack of Political Will or Purposeful Mismanagement? », *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, n° 2, 2009, pp. 159-177.
- Triandafyllidou A., Maroukis T., « The Case of the Greek Islands: The Challenge of Migration at the EU's Southeastern Sea Borders », dans CIDOB, *Immigration Flows and the Management of the Southern Maritima Borders*, Documentos CIDOB Migraciones, 17, Barcelone, CIDOB Edicions, 2008,
- Zapata-Barrero R., « The Muslim Community and Spanish Tradition: Maurophobia as a Fact and Impartiality as a Desideratum », dans Modood T., Triandafyllidou A., Zapata-Barrero R. (eds), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach*, Londres, Routledge, 2005, pp. 143-161.

Zapata-Barrero R., « Policies and Public Opinion towards Immigrants: The Spanish Case », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 32, n° 7, 2009, pp. 1101-1120.

Wæver O., « Securitization and Desecuritization », dans Lipschutz R. D. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 46-87.

Weizman E., *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*, Londres, New York, Verso Books, 2007.

Wolff S., « Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, vol. 2, 2008, pp. 253-271.

Une documentation iconographique complémentaire est disponible sur <http://ceriscope.sciences-po.fr/frontieres> et <http://enigmur.hypotheses.org>