



Les migrations face au discours sécuritaire ou le phagocytage des questions de migration et de libre circulation en Europe par les enjeux de sécurité?

*Didier Bigo*¹

L'Union européenne a mis en avant, dès sa création avec le Traité de Rome de 1957, le rôle crucial de la libre circulation des biens, des capitaux, des informations et des services. Cette dernière impliquant la libre circulation des travailleurs. À la suite d'interprétations constantes des Cours européennes concernant le regroupement familial, et de l'importance normative du traité sur l'Acte unique de 1992, dont la volonté de relancer l'Europe et d'en faire autre chose qu'un marché commun était lié à la libre circulation, cette dernière a été conçue explicitement comme une libre circulation des personnes incluant l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de l'Union européenne, c'est-à-dire les citoyens des pays membres de l'Union, mais aussi l'ensemble des ressortissants des pays tiers vivant régulièrement à l'intérieur des frontières.

Ceci a permis de différencier deux types de frontières de l'Union, les frontières dites intérieures et les frontières dites extérieures. L'Accord de Schengen de 1985, sa convention d'application de 1990 et leur application en 1995 ont officiellement institué cette distinction en évoquant une levée des contrôles aux frontières intérieures, en contrepartie de quoi il y avait un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union. Même si les pratiques sont loin d'avoir suivi ce schéma simple et même si l'on a assisté à la mise en place de mécanismes de police à distance visant à bloquer en amont les étrangers chez eux et à des formes de suivi des traces laissées par les personnes se déplaçant d'un pays à l'autre, avec même dans quelques pays une volonté d'expulsion effective et de retour forcé, supposant la collaboration interétatique des pays de transit et d'origine, il n'y a eu aucune inflexion notable des flux de personnes à l'échelle transfrontalière. L'inflation considérable de lois sur l'immigration a certes provoqué un travail législatif extraordinaire, des débats parfois virulents, une incertitude juridique sur la loi en application au moment des faits, ainsi qu'une ambiguïté des procédures favorables à la liberté policière, mais elle n'a pas changé l'ordre des faits démographiques et économiques. S'agissant du statut juridique des personnes vivant sur le territoire, les conséquences ont été graves, mais il faut être clair; l'ordonnancement juridique et les politiques publiques décidés par les hommes politiques n'ont pas eu l'influence qu'ils voudraient bien s'attribuer. La volonté politique, fut-elle soutenue par des canaux populaires, n'a guère eu d'impact en terme de contrôle effectif des pratiques transfrontalières qui existent dans des régimes d'économie de marché dont les frontières doivent rester ouvertes aux biens, aux capitaux et même aux services pour être viables.

L'approche européenne de la libre circulation

Si l'on compare à cet égard la situation de l'Union européenne et la promotion des valeurs de libre circulation des personnes avec les autres regroupements régionaux comme l'ALENA réunissant les États-Unis, le Canada et le Mexique, on voit d'ailleurs une très nette différence au niveau des principes. Non seulement l'Union européenne considère la libre circulation dans un contexte plus large que le travail et les intérêts économiques des États, mais elle en fait une valeur cardinale de ses relations avec les pays du voisinage en promettant dans l'avenir de leur faire jouir de ses grandes libertés de circulation même s'ils ne rejoignent pas les institutions politiques de l'Union.

Cette norme d'ouverture, où les frontières sont des points de jonction et non des barrières, revient fréquemment dans le discours officiel du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne dès que l'on évoque le marché intérieur, la politique étrangère ou encore les valeurs de l'Union par rapport à l'Amérique de Georges Bush et son ultimatum de la guerre au terrorisme : «ou vous êtes avec nous, ou vous êtes contre nous.» L'Union européenne refuse cette vision dualiste et insiste sur le bon voisinage entre systèmes politiques différents.

Cette norme d'ouverture n'est pas un simple discours dépourvu d'effet. Elle contraint les gouvernements tout en empêchant certains États de revenir sur des engagements internationaux, quand bien même les équipes gouvernantes promettraient de fermer les frontières, de mieux contrôler l'immigration illégale par tous les moyens possibles, de remettre en cause le regroupement familial et de mettre fin au scandale des «faux demandeurs d'asile»... Un certain populisme s'appuyant sur le rejet de l'Autre qui a touché de nombreux partis politiques, y compris de gauche - et qui a envahi la presse populaire distribuée par quelques groupes de presse à l'échelle internationale - a fleuri en profitant des faits divers portant sur la criminalité des étrangers, sur leur arrivée illégale, sur leurs conditions de victimes, mais aussi en les stigmatisant comme profiteurs du système d'État providence auquel ils n'ont pas contribué. Ce discours populiste prend pour cible les gouvernants en place pour leur incapacité à régler la question de l'immigration illégale, l'arrivée de flux d'étrangers ou l'intégration de leurs enfants dans la citoyenneté. Les tenants de ce même discours prônent des procédures permettant de clarifier (lire aussi purifier) l'appartenance identitaire en sacralisant le lien citoyen par delà l'appartenance territoriale et la socialisation culturelle. Qu'il s'agisse de l'Autriche, du Danemark, des Pays-Bas, de la France, du Royaume-Uni, de la Pologne, de la Hongrie ou de la Bulgarie, il n'y a guère de pays qui, dans les quinze dernières années, n'ait connu cette tentation d'un discours de rejet de l'Autre au nom de la protection de Soi, qu'il s'agisse de variantes mettant l'accent sur les intérêts nationaux de l'État en terme de sécurité nationale, de croissance économique remise en cause par les fraudes des étrangers, ou les identités en péril d'une majorité ayant l'impression de devenir minorité sur son propre territoire et s'alarmant de la perte de ses valeurs comme valeurs centrales et quasi monopolistiques dans la société donnée.

L'Étranger synonyme de danger

De multiples discours développant une ligne de danger spécifique et le reliant à l'arrivée des étrangers ou à leur présence dans le pays se sont interconnectés. Ils se sont mis en réseaux tout en se référant les uns aux autres, comme signe d'une vérité globale. L'immigrant, terminologie permettant de signifier les autres déjà chez soi et ceux qui arrivent, a été le plus souvent ethnicisé et racialisé à travers la notion d'immigrant non communautaire ou de

national d'un pays tiers. Ce même pays tiers qui dans l'imaginaire renvoie toujours aux pays pauvres - plutôt du Sud - et quasiment jamais aux États-Unis, au Japon ou à l'Australie. Cet « immigrant » là, venant plutôt du Sud et dépourvu de ressources suffisantes pour être un bon consommateur, est devenu la figure des différents maux de la société. Il serait responsable du crime organisé, du trafic de drogue. Nous avons essayé de montrer en détail comment se créait sémantiquement et organiquement des transferts de légitimité entre instruments de lutte contre le terrorisme, le crime organisé, la drogue, le hooliganisme, le blanchiment d'argent, les trafics de biens, d'œuvres d'art et de finances, les trafics de « personnes », les petits crimes transfrontières, la délinquance et les incivilités urbaines, les protestations assorties de violence lors de manifestation ou certains discours de haine, jusqu'au piratage informatique, l'usage de logiciels cryptés sur internet ou l'accès à certains sites. Pour que ces transferts fonctionnent (qui ne voudrait pas de l'arrestation d'un terroriste dangereux?) il faut la plupart du temps que les discours et les agences de sécurité publique ou privée connectent ces phénomènes (la même technique d'enquête sera utilisée contre une personne usant de logiciel interdit, mais sur les bases de l'antiterrorisme ou du crime organisé) et focalisent sur des individus ou des groupes « cibles » qui ont un profil laissant supposer qu'ils passent des catégories bénignes à de plus dangereuses, et au niveau européen qu'ils mettent en évidence le fait qu'il s'agisse d'une action traversant au moins une frontière étatique. C'est ce que nous avons appelé un continuum d'(in)sécurité dont la focale est souvent le migrant et dont l'objet se nourrit de l'idée d'une insécurité globale à l'échelle mondiale où crime, guerre et violence politique se mélangent inextricablement en obligeant la police, l'armée et les services de renseignement à travailler de concert nationalement et même internationalement. Anastassia Tsoukala² et Alessandro Dal Lago³ ont montré aussi comment ce continuum d'insécurité était propagé dans les médias et comment, même les discours en faveur des migrants le reproduisaient implicitement.

Sécurisation de l'immigration

Il est alors tentant d'assigner ces tendances contradictoires à des groupes d'acteurs spécifiques selon des registres idéologiques (droite populiste, gauche d'ouverture) ou institutionnels (certains États membres et le Conseil jouant le jeu souverainiste et la dimension sécuritaire, alors que la Commission jouerait le jeu de l'ouverture et le parlement européen comme les Cours⁴ se posant en gardiens du droit et de la libre circulation), mais les analyses empiriques menées depuis plusieurs années, sans remettre en cause fondamentalement ces images, les complexifient sérieusement. Souvent, les compromis et les résultats des luttes entre les acteurs n'ont pas été le résultat d'une discussion approfondie sur la politique européenne migratoire à tenir; bien au contraire, ils ont presque tous évité de prendre l'ampleur du sujet et ont profondément sectorisé les enjeux. Tant au niveau national qu'au niveau européen, les acteurs en charge des problèmes de police et de passage des frontières ont mis pendant longtemps l'accent uniquement ou presque sur les passages irréguliers des frontières, les passeurs et tout ce qui ressort d'une politique à «trois » mois. Discuter des entrées régulières et du dépassement des dates du visa touristique leur semblait trop complexe pour mobiliser l'opinion. Cela ne touchait pas toujours les populations qu'ils visaient en priorité... quand bien même ils étaient conscients que cela représente près de 75% des flux dits d'irréguliers. Les acteurs en charge de l'asile ont préféré focaliser sur l'idée de fraudes, de « shopping du droit d'asile » au lieu de discuter les conditions contemporaines des persécutions, et du statut des camps. Les acteurs en charge de la police criminelle ont laissé faire les médias sur la montée de l'insécurité dans les villes et la corrélation entre crime et étrangers alors que les taux d'homicide, les vols avec violence ont globalement diminué et que la criminologie a montré depuis longtemps que pour

ces actes violents, il vaut mieux se méfier de son conjoint ou ex-conjoint que des étrangers. Pour justifier leur rôle, les agences européennes ont souvent eu tendance à exagérer, en particulier à leur début, la dimension transfrontières des crimes et à évoquer des réseaux internationaux de drogue ou de crime organisé de taille mondiale là où les arrestations ont montré un bassin local de criminels circulant sur une cinquantaine de kilomètres mais passant certaines frontières entre la France, la Belgique, les Pays bas, l'Allemagne ou le Luxembourg. Les chefs d'État ont souvent admis que la politique migratoire relevait quasi exclusivement de leurs ministères de l'Intérieur et de la Justice et ont laissé aux marges les ministères du Travail, de l'Industrie et du Commerce, en focalisant sur les enjeux de sécurité et d'identité avec récemment les discours sur l'intégration dans un sens assimilationniste. Ces ministères, à l'échelle nationale ou réunis au niveau du Conseil ou de groupes particuliers (Schengen à ses débuts, Prum⁵ dorénavant) se voulant des « laboratoires » ou encore via leurs fonctionnaires détachés au sein de la Direction générale Affaires intérieures qui sera rebaptisée Justice et Affaires intérieures puis Justice Liberté et Sécurité vont de facto toujours privilégier une vision policière des activités liées à la libre circulation et du passage des frontières.

Cette vision policière suppose une certaine garantie des droits des personnes, mais elle privilégie toujours dans les arbitrages à faire, l'efficacité policière sur les autres considérations. Souvent, au sein même des différentes directions, les appartenances aux corps initiaux créent une différence de sensibilité quant au danger et quant à la liberté d'action qui doit être laissée aux polices. Les débats, au sein d'Europol, entre les policiers voulant une vision stricte de police judiciaire supposant un recueil d'information validé par les magistrats et permettant un niveau de confiance élevé entre les partenaires, a été battue en brèche par ceux voulant une maximisation du renseignement au nom de la logique proactive même si les informations étaient d'origine douteuse, non confirmée, mais potentiellement utiles à l'égard de certaines personnes suspectées ou même de groupes de personnes dont les profils coïncident avec d'autres ayant des antécédents criminels sans que l'on puisse leur reprocher effectivement un acte délictueux.

Une certaine croyance dans les capacités technologiques de détection des individus « à risque » à partir de l'élaboration de profils, dépendant de systèmes experts combinant savoir humain policier et critères psychosociologiques, ou de géolocalisation intégrés dans des logiciels de brassage des grands nombres, a favorisé l'immixtion des préoccupations de renseignement et de prévention sur celles de police judiciaire et de punition des coupables. Le fait que les directeurs successifs d'Europol soient tous les deux Allemands a certainement joué dans ce fait, car ils étaient influencés par l'expérience de la BKA⁶, limité en termes de pouvoirs opérationnels, mais qui a su développer une expertise de ce type pour se faire reconnaître. L'accumulation de données concernant les individus franchissant les frontières ou des étrangers ayant des casiers judiciaires a été considérée comme une priorité dès 1996. Comme en parallèle le projet d'un droit pénal cohérent à l'échelle européenne (corpus juris) et d'un procureur européen a été abandonnée au profit d'une vision bien plus intergouvernementaliste de « confiance mutuelle dans les règles de l'autre » au lieu d'une harmonisation des catégories, dont le résultat sera un Eurojust qui, loin d'être un lieu d'établissement d'une justice européenne, favorisera les possibilités procédurales de l'accusation sans véritable européenisation des droits de la défense, les volets justice et libertés resteront embryonnaires, alors que le volet sécurité se concentrait toujours plus sur une vision investigative, prospective et tournée vers la surveillance des mouvements des étrangers entrant dans l'Union Européenne, risquant d'y demeurer illégalement, ou même de leurs enfants, nés sur le territoire lorsque ceux-ci conservaient le système de foi de leurs parents ou le revalorisait en terme identitaire.

La lutte aux «terroristes»

Faire du 11 septembre 2001 une rupture est alors inopérant. La sécurisation de l'immigration et son association au terrorisme étaient bien plus anciennes, mais il est clair que la réaction américaine du 13 septembre donnant au président américain des pouvoirs d'exception a très clairement accéléré les procédures en Europe et a favorisé tous ceux qui voulaient déjà une posture proactive, de prévention, de renseignement technologique, de surveillance plus intrusive et plus globale. La liste des mesures antiterroristes qui ont un impact sur la gestion des flux migratoires est impressionnante. La lutte contre le terrorisme a clairement servi de justification au renforcement des mécanismes de contrôle dont l'efficacité contre les organisations clandestines est loin d'être prouvée, mais qui « aident » les policiers dans leurs actions de surveillance et de contrôle des étrangers vivant dans l'Union. En revanche, on notera que les discours spécifiques à la politique migratoire ou à l'asile n'ont pas forcément utilisé l'argument du terrorisme per se. Il n'a jamais été dit que les migrants et leurs enfants ou ceux de confession islamique étaient des terroristes potentiels, on a plutôt, à l'échelle nationale comme européenne, joué sur une demande renforcée d'allégeance de la part de ces groupes en exigeant d'eux qu'ils clament haut et fort leur rejet du terrorisme d'Al Qaeda. Plusieurs gouvernements ont essayé de mobiliser la discipline de la criminologie et la science politique pour distinguer les bons et les mauvais islamistes (nommés souvent salafistes alors même que l'analyse du recrutement des auteurs des attentats commis en Europe n'établit aucun corrélat sérieux entre une tendance spécifique de l'islam politique et le passage à la violence). Ils ont vigoureusement condamné certains imams pour apologie de terrorisme donnant l'impression à de nombreux musulmans que l'affirmation de leur foi devenait un signe de suspicion, et inquiétant les défenseurs des droits fondamentaux concernés par la liberté d'opinion. La politique des tests d'intégration n'a pas aidé à la création d'une image d'ouverture, surtout lorsqu'elle a été accompagnée par une politique des visas de plus en plus liées à des technologies d'identification biométriques. Beaucoup d'analystes ont parlé d'une Europe forteresse, d'une politique des murs électroniques, d'un enfermement identitaire nationaliste blanc et à tendance raciste, d'une guerre à l'immigrant considéré comme un surplus humain négligeable et jetable en fonction des besoins de l'économie, d'une militarisation des frontières européennes via les opérations des États du Sud de la Méditerranée et les opérations de soutien de l'agence Frontex⁷, et certains événements localisés comme Lampedusa, Ceuta et Melilla montrent qu'il existe par moment des jeux politiques nationaux et des appuis européens qui vont malheureusement dans le sens d'une coercition disproportionnée avec les faits et qui ressemble beaucoup à la vieille pratique de la dissuasion coloniale où l'on punissait pour l'exemple un groupe et sans se soucier des cas individuels.

En même temps, on a vu se constituer de vastes mobilisations contre ces pratiques, des gouvernements ont reculé par peur d'être condamnés, eu égard à leurs projets initiaux. Les obligations internationales de non-refoulement, d'interdiction des expulsions massives ont été globalement respectées. Les discours exceptionalistes justifiant les actions coercitives des services de renseignement et des militaires des forces d'opérations spéciales, si en vogue aux États-Unis, ont été bien contenus. Les politiques d'interdiction navale du territoire de type américaine à l'égard des Haïtiens ou des Australiens à l'égard de l'Indonésie n'ont pu avoir lieu. Plus important encore pour l'avenir, la suppression des systèmes de piliers, malgré les nouvelles limitations prorogées en matière de police et de sécurité nationale, l'extension des pouvoirs et obligations du Parlement européen dans des domaines où il était absent, le rôle croissant du contrôleur européen de la protection des données et ses liens avec les offices nationaux, le rôle de l'agence des droits fondamentaux et même le rôle des médiateurs, peuvent dans un nouvel

agencement institutionnel dans lequel l'immense majorité des gouvernements reconnaissent le rôle des cours et l'importance de la Convention européenne des droits de l'Homme, changer les rapports de force et limiter l'impact du populisme de rejet de certains groupes de presse et leur instrumentalisation par les jeux politiques ou les institutions et agences européennes.

Discours de l'(in)sécurité

La complexité des mécanismes, non réductible à une simple configuration d'opposition à deux acteurs, empêche les jugements hâtifs. L'ouverture européenne fut toujours ambiguë y compris parmi ses promoteurs dans les années 1950 (avec leur notion de préférence européenne). L'échec d'une conception positive d'une citoyenneté européenne s'appliquant à tous ceux vivant sur le territoire, malgré les efforts postérieurs pour que les statuts ne soient pas trop disparates, a sans doute été un moment clé. Le développement de politiques sectorielles dites par piliers a, sans doute, été encore plus négatif pour les politiques migratoires et a été une des raisons de leur sécurisation et criminalisation progressive, le contexte d'une inquiétude concernant la montée des insécurités globales et la perte progressive de pouvoir des États, y compris sur le monopole des instruments de violence les plus massifs ont joué comme facteurs négatifs. De plus, les professionnels de l'(in)sécurité à l'échelle européenne - qu'il s'agisse des agences européennes, des réseaux informels, de leurs prolongements nationaux, des groupes privés qui participent aux tâches policières ou leur fournissent des technologies - ont joué sur les peurs et menaces globales pour justifier l'Europe, mais dans un sens sécuritaire souvent anti libre circulation et ils ont constitué des réseaux puissants et convergents d'intérêts, malgré leurs luttes internes sur les menaces qu'il faut combattre en priorité. Il n'est d'ailleurs pas excessif de parler d'un champ de ces professionnels de l'(in)sécurité. En même temps, d'autres secteurs ont été actifs et ont résisté à ces tendances en s'y opposant par des voies juridiques, par des mobilisations sociales et politiques venant des étrangers, de leurs enfants ou de groupes les soutenant comme dans le cas des mobilisations de sans-papiers, ou encore par la mise en branle de mécanismes constitutionnels, ainsi que par la volonté d'approfondissement d'une échelle européenne souffrant d'un déficit démocratique moindre et contraignant bien plus les gouvernements nationaux quant à l'application de la règle de droit et le respect des traités internationaux et des droits fondamentaux. Les processus d'affirmation des droits et garanties des étrangers, le processus du traité de réforme, l'augmentation des possibilités de droit de recours limitent ainsi les dynamiques politiques nationales de rejet et imposent souvent des règles minimales de bonnes pratiques.

C'est donc cette tension entre un système normatif d'ouverture et une formation discursive sécuritaire qui gagne en ampleur et qui justifie les pratiques de coercition et de mise au ban des étrangers qu'il est important de comprendre dans le contexte actuel. Il est bien sûr toujours tentant de ne regarder que d'un côté, et ce bref panorama essaie de donner quelques paramètres supplémentaires pour que chacun puisse former son jugement en ayant un tableau plus complet en tête. Le phagocytage des questions migratoires par les enjeux de sécurité a été le résultat de ces multiples actions des professionnels de la politique, des professionnels de la sécurité et de certains médias, et il n'est pas forcément lié à une intentionnalité stratégique. Par ailleurs, les résistances en terme de droits fondamentaux, de cohérence juridique globale et de mobilisation sociale et politique, de même que l'ampleur effective des questions mises sous la terminologie migration font que ceci affecte de facto les plus précaires des étrangers, les jeunes issus de l'immigration et les musulmans les plus visibles dans leurs actes de foi, ainsi que ceux qui sont bloqués dans leur pays par refus de visa, mais que les flux continuent de toute façon et que la

volonté de maîtrise des frontières permettant de trier les étrangers sur une base individuelle est un rêve technocratique irréalisable qui se transforme en cauchemar quotidien pour tout le monde. Il en résulte de l'arbitraire dans certains lieux et dans certains domaines, mais pas une efficacité globale et sur l'ensemble des enjeux concernés.

Pour l'ensemble des informations détaillées, voir <http://www.libertysecurity.org> , voir aussi <http://www.statewatch.org> et <http://www.conflicts.org>

NOTES

¹ L'auteur est le coordonnateur scientifique du programme Challenge de la Commission européenne FP6 DG recherche sur les questions de liberté et de sécurité. Il est rédacteur en chef des revues *International Political Sociology* et de *Cultures et Conflits*. Il est professeur de relations internationales à Sciences-Po Paris. Il vient de rédiger en collaboration avec Laurent Bonelli et Thomas Deltombes, *La guerre au terrorisme et ses ombres*, Paris, La Découverte, 2008 (sous presse).

² Tsoukala, A. 2002. *Le traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe*. *Déviance et société* (1):61-82.

³ Dal Lago, Alessandro. 1999. *Non-persone : l'esclusione dei migranti in una società globale*, Interzone. Milano: Feltrinelli.

⁴ Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

⁵ Traité de Prüm (également appelé « Schengen plus ») a été signé le 27 mai 2005 entre sept États membres de l'Union européenne. Le traité porte sur l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale.

⁶ Le BKA (Bundeskriminalamt), est la police fédérale allemande.

⁷ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX)