



La construction du problème de l'immigration en République tchèque : l'action publique sous influence européenne ?

Mathilde Darley

► To cite this version:

Mathilde Darley. La construction du problème de l'immigration en République tchèque : l'action publique sous influence européenne ?. Politique européenne, 2010, Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration, 31, pp.65-90. 10.3917/poeu.031.0065 . halshs-00648836

HAL Id: halshs-00648836

<https://shs.hal.science/halshs-00648836>

Submitted on 30 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA CONSTRUCTION DU PROBLÈME DE L'IMMIGRATION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : L'ACTION PUBLIQUE SOUS INFLUENCE EUROPÉENNE ?

L'histoire géopolitique de la République tchèque, marquée par son passé communiste, la construction d'un État indépendant au tournant des années 1990, puis l'accession à l'Union européenne en 2004 et à l'espace Schengen en 2007, semble fournir un terrain d'observation privilégié de la manière dont, au cours des vingt dernières années, s'est construit, voire inventé, le problème de l'immigration irrégulière et de sa régulation dans les nouveaux pays membres de l'UE. Au-delà de l'analyse de l'eupéanisation comme un transfert « top-down » de modèles européens imposés aux acteurs nationaux, la contribution proposée ici vise à mettre en évidence l'influence, dans le processus de réappropriation des normes communautaires, des trajectoires socio-professionnelles et des prises de rôle des principaux acteurs impliqués, localement et nationalement, dans la définition du « problème » de l'immigration. Cette démarche pluriscalaire et pluridisciplinaire empruntant tant à la sociologie de l'action publique qu'à la tradition de l'observation ethnographique doit ainsi permettre de renouveler l'approche de ce qui fonde, en République tchèque comme dans d'autres États récemment intégrés à l'UE et/ou à l'espace Schengen, la légitimité du projet européen en matière de politique migratoire.

The construction of the immigration problem in the Czech Republic: Public action under European influence?

The geopolitical history of the Czech Republic, characterized by its communist past, the construction of an independent State at the beginning of the 1990s, the entry into to the EU in 2004 and into the Schengen area in 2007, seems to be a privileged field for observing how the issue of irregular migration and its control has been constructed, or even invented, in the new EU member States in the last twenty years. Beyond analyses of europeanization as a "top-down" transfer of European models imposed to national actors, this article seeks to explore the influence, in the process of reappropriation of European norms, of socio-professional careers and roles of the main actors locally and nationally involved in the definition of the

immigration “problem”. This interdisciplinary and multi-level approach, inspired both by the sociology of public action and the tradition of ethnographic observations, should enable to bring a new light on what founds the legitimacy of the European project in matters of migration policy, in the Czech Republic as well as in other States which have recently joined the EU and/or the Schengen area.

L'histoire géopolitique de la République tchèque, marquée par son passé communiste, la construction d'un État indépendant au tournant des années 1990, puis l'accession à l'Union européenne en 2004 et à l'espace Schengen en 2007, semble fournir un terrain d'observation privilégié de la manière dont, au cours des vingt dernières années, s'est construit, voire inventé, le problème de l'immigration irrégulière et de sa régulation dans les nouveaux pays membres de l'UE. Le régime communiste en place en Tchécoslovaquie jusqu'en 1989, et la fermeture des frontières du pays qui l'a accompagné, n'avaient en effet que très marginalement autorisé l'immigration, limitée à la main-d'œuvre étrangère recrutée sur la base d'accords bilatéraux passés avec d'autres pays socialistes (le Vietnam notamment) et ne constituant par conséquent pas un enjeu politique majeur. Au cours des années 1990 pourtant, l'immigration se développe rapidement en République tchèque. Le moment de sa mise à l'agenda politique, dans la deuxième moitié de la décennie 1990, semble alors coïncider avec l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion du pays à l'UE : dans ce contexte, le problème de l'« immigration de transit »¹ acquiert une actualité particulière tant pour les pays membres voisins de la République tchèque (Allemagne et Autriche) que pour la Commission européenne chargée d'évaluer la conformité de la politique migratoire tchèque avec les orientations communautaires.

Cette concomitance des agendas européen et nationaux en Europe centrale et orientale a encouragé l'analyse de l'émergence de la problématique migratoire dans les pays candidats à l'UE comme le résultat d'un processus d'européanisation *top-down* articulé autour du principe de conditionnalité (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2004) : la reprise de l'acquis communautaire (dont la politique migratoire constitue un

¹ L'expression « immigration de transit » est utilisée par les instances nationales et européennes pour décrire les flux migratoires (généralement irréguliers) pour lesquels les pays d'Europe centrale et orientale fonctionnent comme des « passerelles » vers l'Europe de l'Ouest.

élément important depuis le traité d'Amsterdam²) est en effet une condition devant être nécessairement remplie par les pays souhaitant intégrer l'Union européenne, ce qui expliquerait l'adoption relativement rapide, dans les pays d'Europe centrale et orientale, de mesures politiques et d'instruments législatifs contraignants visant à mettre la politique migratoire en conformité avec les normes communautaires. De nombreux travaux ont cependant récemment cherché à complexifier cette approche « par le haut » en croisant l'analyse de l'imposition des orientations européennes avec la prise en compte des logiques d'acteurs, tant au niveau national qu'au niveau européen. Ces recherches ont ainsi notamment permis de mettre en évidence la possibilité d'une réappropriation opportune, par les acteurs nationaux, des normes dictées par l'Union (Lavenex et Uçarer, 2004), voire d'un investissement stratégique de l'arène européenne par certains groupes d'experts et de décideurs dont l'action se trouvait entravée, sur la scène nationale, par différents obstacles d'ordre juridique et/ou politique (Guiraudon, 2000a).

La recherche proposée ici, visant à analyser la construction du « problème » de l'immigration irrégulière en République tchèque et à questionner l'influence de l'intégration de la République tchèque à l'Union européenne puis à l'espace Schengen sur les formes de problématisation et de résolution retenues au niveau national, s'inspire directement de ces travaux visant à saisir « l'Europe » avec les instruments de la sociologie politique et à réintroduire ainsi les acteurs et leurs trajectoires dans l'analyse : loin de réduire l'eupéanisation à un processus d'ajustement national au cadre dicté par Bruxelles, nous chercherons à mettre en évidence l'influence, dans le processus d'ancrage des normes communautaires dans le contexte national et local, de la socialisation, des trajectoires socio-professionnelles et des prises de rôle des principaux acteurs impliqués dans la définition du « problème » de l'immigration.

Nous nous appuyons pour ce faire non seulement sur des entretiens réalisés avec les décideurs politiques tchèques, mais aussi sur la conduite d'observations à la frontière aéroportuaire de la République tchèque entre 2004 et 2007. Nous inscrivons ainsi également cette contribution

² Le traité d'Amsterdam, signé en 1997, est entré en vigueur le 1er mai 1999. Il intègre l'acquis de Schengen à l'Union européenne et transfère vers le premier pilier sur les Communautés européennes certains domaines relevant jusqu'alors du troisième pilier consacré à la Justice et aux affaires intérieures (JAI), et notamment le contrôle de l'immigration, les visas, le droit d'asile et la coopération judiciaire en matière civile.

dans le prolongement d'une perspective de recherche relativement nouvelle et jusqu'à présent quasiment absente des travaux sur les politiques migratoires, visant à « faire du local un niveau d'analyse de l'intégration européenne » (Pasquier et Weisbein, 2004, 6). Cette démarche pluriscalaire et pluridisciplinaire empruntant tant à la sociologie de l'action publique qu'à la tradition de l'observation ethnographique, en mettant en évidence la manière dont les orientations communautaires ont pu s'articuler (ou être articulées) au contexte national *et* local, devrait ainsi contribuer à l'analyse de la construction du « sens européen » (*Ibid.*, 14), en République tchèque comme dans d'autres États récemment intégrés à l'UE et/ou à l'espace Schengen.

Construction de l'objet de recherche : cadre contextuel et théorique

L'invention d'une politique migratoire en République tchèque

Après la chute du régime communiste en novembre 1989, la Tchécoslovaquie adhère rapidement aux principaux instruments internationaux adoptés dans le domaine de la protection des réfugiés (et notamment à la Convention de Genève de 1951³) et se dote d'une nouvelle législation relative au droit des étrangers⁴. Celle-ci, considérée comme très libérale (Drbohlav, 2001, 218) et adoptée dans un contexte national caractérisé depuis le milieu du XX^e siècle par son homogénéité « ethnique », se concentre avant tout sur l'institutionnalisation de la protection des réfugiés ainsi que sur la constitution d'un cadre légal pour les mesures de police à l'encontre des étrangers.

Dès la première moitié des années 1990 cependant, la Tchécoslovaquie – puis République tchèque (après la partition de la Tchécoslovaquie en 1993) – voit le nombre d'étrangers présents sur son territoire augmenter rapidement, à la faveur notamment de la relative stabilité politique et économique du pays après son accession à l'indépendance : tandis que les formes d'immigration de la première heure

³ La Convention relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, a été adoptée par l'Organisation des Nations unies le 28 juillet 1951 et est entrée en vigueur le 22 avril 1954.

⁴ Voir l'adoption d'une loi sur les réfugiés en 1990 (*Zákon 498/1990 Sb. o uprchlících*) et celle d'une loi relative au séjour des étrangers sur le territoire de la Tchécoslovaquie en 1992 (*Zákon 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR*).

(retour d'exil de citoyens tchécoslovaques⁵ et mouvements « internes » depuis les régions slovaques vers les régions tchèques) diminuent, le nombre d'étrangers résidant sur le territoire tchèque est multiplié par quatre entre 1992 et 1996, passant de 50 000 à 200 000 (Drbohlav, 2000, 170 ; 2004, 14).

La croissance rapide du chômage et la récession économique de la deuxième moitié des années 1990 confèrent toutefois une visibilité nouvelle à la présence d'un nombre important de travailleurs ukrainiens en République tchèque, venus pour la plupart à la faveur du régime migratoire libéral du début de la décennie. Le système des « clients », c'est-à-dire des intermédiaires ukrainiens chargés de procurer un emploi et un logement aux migrants ukrainiens en assurant leur placement (illégal ou semi-légal) auprès d'entrepreneurs tchèques⁶, est alors érigé en « problème » sur l'agenda politique, concentré sur la question du « travail clandestin » (Drbohlav, 2003 ; Nekorjak, 2006).

Dans le même temps, la perspective de l'adhésion du pays à l'Union européenne entraîne une multiplication des pressions extérieures, bilatérales d'abord à l'initiative des pays voisins ouest-européens, puis européennes, en faveur d'un contrôle plus strict des frontières de la République tchèque afin d'éviter le passage de migrants en situation irrégulière vers le territoire de l'UE. Ces pressions sont invoquées par le gouvernement tchèque pour justifier la refonte du droit des étrangers en 1999. Les nouvelles législations sur l'asile⁷ et, surtout, sur le séjour des étrangers⁸, semblent ainsi traduire l'élargissement du concept d'« immigration illégale », jusqu'alors posé en synonyme de « travail illégal » par les autorités tchèques, et incluant désormais, conformément à l'acceptation européenne, l'ensemble des formes de migration non documentée d'installation ou de transit.

L'année « charnière » de 2004 (la République tchèque intègre l'UE le 1^{er} mai) offre un éclairage particulier sur certaines tendances des

⁵ L'assistance aux citoyens tchécoslovaques regagnant leur pays après s'être exilés en Ukraine, au Kazakhstan ou en Roumanie notamment constitue une des priorités des autorités tchèques après la chute du régime communiste.

⁶ Cette stratégie mise en place par les représentants de la communauté ukrainienne en République tchèque et visant à tirer profit des zones grises de la législation sur le travail est une des formes de « ressources » déployées par les migrants de l'Est pour travailler à l'Ouest. Voir Morawska (2001).

⁷ *Zákon o azylu* n° 325/1999.

⁸ *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky*, n° 326/1999.

courants migratoires à destination de la République tchèque et sur leur problématisation par les acteurs publics. À la veille de l'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne, un Plan d'action pour la lutte contre l'immigration illégale est adopté⁹ et présenté par le ministère de l'Intérieur comme une nécessité dictée par la perspective de l'adhésion prochaine de la République tchèque à l'UE et à l'espace Schengen. Il s'inscrit dans le cadre plus large du Plan d'action national de lutte contre le terrorisme¹⁰, traduisant l'ancrage – nouveau dans le contexte tchèque – des questions migratoires dans le champ de la criminalité internationale.

Avec son entrée dans l'UE le 1^{er} mai 2004, la République tchèque devient à la fois un pays membre, bénéficiant par conséquent d'un allègement des contrôles à ses frontières Ouest et Sud avec l'Allemagne et l'Autriche, et la dernière marche avant l'espace Schengen. C'est cette situation particulière qui explique sans doute que, à partir de 2004 et alors que les interpellations en situation irrégulière aux frontières et sur le territoire sont en baisse (comme dans la plupart des pays européens), le nombre de personnes interceptées en situation irrégulière à la frontière aéroportuaire (alors frontière extérieure de l'UE) soit multiplié par quatre. Si les chiffres restent modestes, passant de 153 personnes en 2003 à 630 en 2005, la part des personnes interceptées en situation irrégulière à leur arrivée par avion dans le nombre total d'interpellations pour entrée irrégulière aux frontières nationales augmente malgré tout de manière significative après l'entrée de la République tchèque dans l'UE, de 2,4 % en 2004 à 11,1 % en 2005 et 13,2 % en 2007 (MVČR, 2009, 75). Comme toujours face à la statistique policière, il est évidemment difficile de dire si cette augmentation enregistrée par les agences de sécurité est le résultat de contrôles plus marqués dans la perspective de la transformation prévue, en 2007, de la frontière aéroportuaire tchèque en frontière Schengen, ou si l'intensification du contrôle a elle-même été dictée par l'évolution des stratégies migratoires. Force est cependant de constater que, de fait, la frontière aéroportuaire, et en particulier le centre fermé pour demandeurs d'asile qui s'y trouve, ont émergé au cours des dernières années comme des points de cristallisation de la lutte contre l'immigration irrégulière et le crime organisé

⁹ Le Plan d'action pour la lutte contre l'immigration illégale (*Akční plán boje proti nelegální migraci*) est adopté le 4 février 2004 par une résolution du gouvernement (n°108).

¹⁰ *Národní akční plán boje proti terorismu*, adopté en avril 2002.

(entendu ici comme lié aux activités des réseaux de passeurs) en République tchèque.

L'eupéanisation des politiques migratoires : cadre théorique et protocole de recherche

L'exposition du cas tchèque invite avant tout à s'interroger sur les raisons ayant permis ou motivé une évolution rapide de la définition et du cadrage de la question migratoire, d'abord articulée autour de l'institutionnalisation de la protection aux réfugiés, puis recentrée sur la lutte contre le travail clandestin, pour désormais reposer sur l'établissement direct d'un lien entre asile, immigration irrégulière et criminalité.

Différents auteurs se sont attachés à classifier les pays mettant en place des politiques de contrôle migratoire selon leur tradition d'immigration plus ou moins ancienne, ou encore leur autodéfinition ou non comme « pays d'immigration » (Cornelius, Martin et Hollifield, 1994), rappelant ainsi le poids des facteurs historiques et situationnels dans le développement des stratégies nationales de contrôle de l'immigration : les « précédents historiques », et plus particulièrement les « traditions en termes de valeurs humanitaires, d'ouverture culturelle vers le monde extérieur » et d'indexation des politiques migratoires sur les conditions économiques nationales constitueraient ainsi, selon Grete Brochmann, les éléments normatifs d'une « culture étatique du contrôle » influençant la définition des politiques migratoires contemporaines (Brochmann, 1999, 16). Si l'on suit cette construction théorique, la résurgence d'une rhétorique du contrôle frontalier (appliquée ici à la frontière aéroportuaire) dans le contexte tchèque, marqué par un relatif rejet des politiques de contrôle pouvant évoquer les pratiques policières en cours sous le communisme¹¹, semble devoir faire l'objet d'une analyse particulière : comment en effet expliquer le succès de ce glissement dans la construction tchèque du problème de l'immigration et quel rôle ont pu jouer ici l'influence européenne, mais aussi le contexte et les acteurs locaux et nationaux ?

¹¹ Cette réticence, fréquemment relevée par les policiers interrogés, s'expliquerait notamment par le passé communiste du pays et la politique de fermeture des frontières qui le caractérisait, lesquels rendraient aujourd'hui peu souhaitable le retour de pratiques de contrôle historiquement connotées comme l'une des formes d'atteinte à la liberté mises en place par l'ancien régime autoritaire.

Depuis la fin des années 1990, nombre de travaux se sont attachés à mettre en évidence l'impact des décisions européennes sur la définition des politiques nationales, en particulier dans le cadre de l'élargissement de l'UE et de la nécessité faite aux candidats de reprendre l'acquis communautaire. Ces recherches, partant du caractère non négociable de la reprise de l'acquis, ont appréhendé l'« européanisation » à l'Est de l'Europe avant tout en termes de « transfert », *a priori* coercitif, des normes européennes (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2004). Une proportion croissante d'auteurs s'intéressant aux mécanismes d'euro-péanisation a cependant cherché à se distancier de cette approche, critiquée pour l'idée qu'elle induisait d'une diffusion linéaire des normes communautaires.

Dans le cas particulier des politiques migratoires, une nouvelle perspective de recherche a ainsi émergé, s'appuyant sur les instruments de la sociologie politique et de l'action publique pour insister sur « l'aspect dynamique de l'interaction entre institutions européennes et champ politique national » (Guiraudon, 2000b, 26). Cette prise en compte des agents, de leurs trajectoires nationales et européennes et des ressources et contraintes éventuelles guidant leur action a ainsi notamment permis de mettre en lumière le processus de constitution d'une expertise européenne en matière de politique migratoire, et le rôle clef joué dans ce domaine par les acteurs nationaux de la sécurité : c'est à ce courant de recherche que l'on doit notamment l'analyse des premières formes de « transnationalisation » de l'action publique, initiées par les praticiens du contrôle dès les années 1970 à travers la participation à différents groupes de travail intergouvernementaux devant leur permettre de libérer leur action des dispositions nationales¹² perçues comme trop contraignantes (Guiraudon et Lahav, 2000). Institutionnalisés en forums régionaux (Bigo, 1992)¹³, ces acteurs de la sécurité prennent rapidement conscience de la « nouvelle structure d'opportunité politique » (Favell, 2000) que leur offre l'arène européenne et s'imposent comme les principaux artisans de la définition, dans un cadre intergouvernemental initialement opaque, très technique et non contraignant, d'instruments

¹² Voir notamment les décisions rendues alors par les tribunaux de plusieurs pays européens et visant à accorder davantage de garanties aux étrangers en termes de protection contre l'expulsion. Cf. Guiraudon (2000) ; Guiraudon et Lahav (2000).

¹³ Tels le groupe Ad hoc Immigration, le groupe Trevi, le groupe Schengen, le Club de Vienne ou encore le Groupe de travail à haut niveau sur l'asile et la migration.

européens de politique migratoire. Ce processus de constitution d'une expertise régionale puis européenne explique notamment l'éviction, dès le début des années 1980 et les négociations autour de l'Accord de Schengen, des ministères du Travail ou des Affaires sociales (au profit des praticiens du contrôle et des ministères de l'Intérieur des pays membres, voir Hrebly, 1998, 28), ou encore le rapprochement entre migration et sécurité établi par la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990 puis le traité de Maastricht de 1992 (Favell, 2000).

Dans le contexte ultérieur de la reprise de l'acquis par les États membres ou candidats à l'adhésion, cette perspective de recherche sensible à la socialisation et aux trajectoires des acteurs invitait à dépasser l'analyse de l'eupéanisation comme un processus de « transfert » autoritaire et contraignant des normes communautaires pour observer « non seulement la façon dont les acteurs politiques saisissent et utilisent des opportunités politiques européennes mais aussi dont ils les monopolisent et les reproduisent » (Favell, 2000). Ainsi, les recherches de Virginie Guiraudon, Adrian Favell ou Sandra Lavenex notamment, ont mis en lumière le potentiel stratégique et « opportun » (Lavenex et Uçarer, 2004, 421) éventuellement associé par les acteurs au développement d'une action transnationale. La participation aux forums et groupes de travail européens, et l'apparente « délégation » du pouvoir de contrôle aux instances européennes que semble impliquer la communautarisation des politiques d'immigration, sont alors apparues comme pouvant servir une stratégie politique de *venue shopping* (Guiraudon, 2000a, 252) : celle-ci conduit les acteurs politiques à rechercher un cadre institutionnel où l'équilibre des forces joue en leur faveur, leur offrant ainsi les meilleures chances d'atteindre leurs objectifs politiques tout en limitant l'incertitude liée aux controverses et ambiguïtés politiques nationales.

Les mécanismes d'influence à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation apparaissent alors multiples : au-delà de l'imposition *top-down* des normes communautaires aux acteurs nationaux, la mise en évidence d'une part du potentiel stratégique éventuellement associé par ces derniers à la transnationalisation de leur action et, d'autre part, des formes de réappropriation nationale des instruments européens dessinent des formes d'eupéanisation multiples, incluant également des processus horizontaux, voire *bottom-up* (Lavenex et Uçarer, 2004, 420).

La présente contribution s'inscrit donc directement dans ce courant de recherche appelant à combiner une approche de l'Europe par

« secteurs » et une démarche réintroduisant les « acteurs » dans l'analyse (voir Pasquier et Weisbein, 2004, 13). Il s'agira notamment ici de questionner, dans le contexte tchèque, les modes d'influence et de réappropriation des normes communautaires par les acteurs nationaux de la politique de contrôle migratoire. Empruntant également à la sociologie de Gusfield sur la construction des problèmes publics, nous chercherons à montrer comment certains acteurs ont pu, en République tchèque, disposer de ressources personnelles et professionnelles leur conférant une autorité particulière pour être reconnus comme des « sources légitimes de définition de la réalité d[u] problème » et en revendiquer ainsi la « propriété » (Gusfield, 2009, 9-10). Nous compléterons notre boîte à outils analytique par une approche multiscalaire inspirée de l'invitation, formulée par différents chercheurs au cours des dernières années, à saisir sociologiquement l'Europe « au microscope du local » (Pasquier et Weisbein, 2004). L'observation des conditions de définition puis de redéfinition de l'enjeu migratoire en République tchèque nous amène en effet à formuler l'hypothèse que la légitimité et le sens conférés, sur la scène nationale, aux orientations communautaires ne sauraient se comprendre sans que celles-ci ne soient articulées avec le contexte local. Partant du principe que l'« européanité » d'un phénomène, en l'occurrence l'immigration irrégulière et la nécessité de sa régulation, « n'est pas une caractéristique en soi, auto-construite et détachée », mais réside au contraire « dans l'interaction constante entre la dimension communautaire [...] et la dimension nationale ou infra-nationale [...] » (Pasquier, et Weisbein, 2004, 9), nous chercherons à mettre en relation la construction européenne du problème de l'immigration irrégulière avec ses modes d'incorporation par les acteurs nationaux, en montrant dans quelle mesure le contexte local a pu constituer une plateforme privilégiée d'interprétation et de réappropriation des normes institutionnelles. Pour ce faire, nous nous appuierons notamment sur les matériaux empiriques collectés entre 2004 et 2007 et constitués, d'une part, d'entretiens conduits avec des experts et décideurs nationaux de la politique migratoire tchèque et, d'autre part, d'observations réalisées au sein du centre fermé pour demandeurs d'asile de l'aéroport de Prague¹⁴.

¹⁴ Ces observations ont été conduites en tant que bénévole d'une association caritative en charge de l'organisation d'activités de loisirs au sein du centre fermé, entre janvier et avril 2006.

L'eupéanisation, contexte ou prétexte ?

Aux origines de l'eupéanisation : influences internationales, bilatérales et communautaires

En fait d'influence extérieure, c'est d'abord celle des organisations internationales qui, à la chute des régimes communistes, s'avère déterminante pour la constitution d'un cadre législatif et politique en matière de régulation de l'immigration – et en particulier de l'asile – en Europe centrale et orientale. La République tchèque adhère ainsi dès 1991 à la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, à la suite de quoi le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) de l'ONU ouvre un centre à Prague (comme dans la plupart des capitales centre-européennes). Le HCR, mais aussi le Conseil de l'Europe, jouent un rôle structurant pour la mise en place, dans l'urgence, d'un dispositif matériel et législatif d'accueil des demandeurs d'asile, qui arrivent en République tchèque à partir de l'été 1990 (Carton, 2003)¹⁵. Comme le rappelle Laure Neumayer (2006), l'absence de « modèle administratif » européen en matière de politique migratoire limite alors l'influence communautaire sur les nouveaux États indépendants centre- et est-européens (Neumayer, 2006, 242). Jusqu'à la communautarisation de la politique migratoire avec le traité d'Amsterdam de 1997, c'est au niveau bilatéral qu'ont lieu les négociations et éventuelles prises d'influence relatives à la politique migratoire, ce dont témoignent notamment les accords conclus entre l'Allemagne et les pays frontaliers est-européens : dès le début des années 1990, l'Allemagne cherche en effet à inciter ses voisins anciennement socialistes à développer une politique de contrôle migratoire, et en particulier de contrôle frontalier, plus stricte, afin de diminuer le nombre de migrants arrivant illégalement sur le territoire allemand après avoir transité par l'Europe centrale. Après de longues négociations, l'Allemagne conclut ainsi en 1993 un accord de réadmission avec la Pologne par lequel cette dernière s'engage à réadmettre les migrants parvenus en Allemagne en passant par le territoire polonais, en échange de quoi l'Allemagne apporte une aide importante

¹⁵ Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) est également à l'origine de la création, au cours des années 1990, de la plupart des organisations non gouvernementales impliquées dans l'assistance et la prise en charge des étrangers en République tchèque. (Voir Neumayer, 2006, 256).

à l'amélioration des contrôles frontaliers en Pologne en finançant l'achat d'équipements plus modernes et la formation du personnel de police. Un accord similaire est conclu l'année suivante avec la République tchèque.

L'accession de l'Autriche à l'Union européenne en 1995, et avec elle la transformation de la frontière tchéco-autrichienne en frontière extérieure de l'UE, accroissent encore les pressions exercées par les pays voisins sur la République tchèque pour que la lutte contre l'immigration irrégulière soit érigée en priorité du gouvernement. Ainsi, c'est sous la pression de l'Autriche et de l'Allemagne que la République tchèque ouvre le premier centre de rétention pour migrants en situation irrégulière sur son territoire : les pays voisins se plaignent en effet, notamment à partir du milieu des années 1990, du manque de mesures de la police tchèque pour garantir le contrôle des migrants en situation irrégulière, fréquemment interceptés lors du franchissement clandestin de la frontière vers l'Allemagne ou l'Autriche. Le centre de rétention de Balková, non loin de la frontière allemande, est donc ouvert en 1998, alors que sont lancées les négociations en vue de l'adhésion de la République tchèque à l'UE.

Ces influences bilatérales préfigurent également certains programmes communautaires déployés à destination des États d'Europe centrale et orientale dans la deuxième moitié des années 1990, alors que la perspective de leur adhésion est de plus en plus souvent évoquée. Ainsi, le programme Phare¹⁶ comporte à partir de 1997 un volet « Justice et affaires intérieures » dont une part importante du budget est consacrée à l'amélioration des contrôles frontaliers dans les pays bénéficiaires. Le contrôle des frontières constitue en effet un élément central de l'appréciation rendue par la Commission européenne, en charge depuis l'ouverture des négociations pré-adhésion en 1998 d'évaluer les « progrès » réalisés par les

¹⁶ Le programme Phare d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale, créé en 1989 pour soutenir le processus de réforme et la transition économique et politique en Pologne et Hongrie, est étendu fin 1994 aux dix pays associés d'Europe centrale. En 2001, 163 millions d'euros ont été consacrés à la coopération transfrontalière, soit environ 10 % du budget total annuel du programme Phare. Cf. <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/e50004.htm> (14/04/2007). À titre d'exemple, le programme Phare a permis de doter en 2004 la République tchèque de 76 caméras thermovision ainsi que de deux véhicules spécialement équipés pour la surveillance des frontières vertes à l'aide de caméras thermovision. Cf. ministère de l'Intérieur tchèque (MVCŘ, 2005, 28).

pays candidats en matière de reprise de l'acquis communautaire. Dans ce cadre, la République tchèque est plusieurs fois sommée de pallier l'insuffisance technique et humaine de ses contrôles frontaliers (Commission européenne, 2000, 89). Candidate à l'UE, et par conséquent tenue d'intégrer à son appareil législatif les normes communautaires en matière de contrôle migratoire, la République tchèque a alors *a priori* intérêt à se conformer aux exigences européennes en vertu d'un principe de conditionnalité : le respect de l'acquis communautaire et des dispositions qu'il contient quant à la circulation des personnes et au contrôle des frontières constitue en effet ici une condition nécessaire de l'accession des États candidats à l'Union européenne et le poids de la récompense attendue, à savoir le « retour à l'Europe », semble devoir peser davantage que les coûts accompagnant éventuellement le durcissement de la politique migratoire (Schimmelfennig, 2007).

Pourtant, l'analyse de l'émergence d'un dispositif de contrôle migratoire comme le simple fruit d'une « imposition de problématique » par l'UE masquerait le caractère potentiellement « opportun » (Lavenex et Uçarer, 2004, 421), pour la République tchèque, du principe européen de conditionnalité. En effet, l'absence de débats suscités sur la scène nationale par l'importation d'un dispositif européen de gestion de l'immigration articulé autour de la question des « risques migratoires » et de leur régulation semble devoir s'expliquer non seulement par la perception des normes européennes comme non négociables et de leur respect comme le « prix de l'existence dans le monde extérieur » (Gurowitz, 1999, 422-424), mais aussi par le contexte national particulier dans lequel s'inscrit ce processus d'importation : de fait, la République tchèque « découvre » le problème de l'immigration incontrôlée de manière quasi simultanée au lancement des négociations en vue de l'adhésion à l'UE. Non politisée¹⁷,

¹⁷ Des organisations non gouvernementales ont entrepris de faire circuler auprès des partis politiques, peu de temps avant les élections législatives de 2006, un questionnaire portant sur l'immigration et la politique migratoire, lequel confirme le faible intérêt des acteurs politiques pour les questions migratoires, complètement absentes de la campagne : sur les vingt-deux partis candidats auxquels le questionnaire a été adressé, seuls huit partis ont répondu, et certains des partis les plus importants (dont le parti civique démocrate ODS, arrivé en tête à l'issue du scrutin, ou le parti des Verts, membre de la coalition gouvernementale entre 2006 et 2009) n'ont pas jugé utile de clarifier, par le biais de ce questionnaire, leurs positions sur les questions migratoires. Le parti social-démocrate (CSSD), arrivé deuxième aux élections législatives de 2006 derrière l'ODS, a considéré comme « peu importante » la discussion politique sur le thème de

la question migratoire ne fait pas débat sur la scène nationale. Le « kit » de solutions proposé (ou imposé) par l'UE avant même que l'immigration irrégulière et les formes possibles de sa régulation se soient constituées en enjeu de politique nationale peut donc être adopté sans controverses sur la scène politique tchèque, et permet même de limiter l'apparition d'incertitudes politiques nationales autour des questions migratoires. Le consensus autour des solutions livrées « clef en main » par l'UE dépasse d'ailleurs la seule sphère gouvernementale et transparaît également dans les principaux travaux de recherche consacrés à la question migratoire en République tchèque, qui saluent l'influence des États membres de l'Union européenne et la « maturité » de leurs politiques migratoires comme devant permettre l'émergence d'une politique migratoire « active, systématique et cohérente » en République tchèque (Drbohlav, 2003, 220).

Cette rhétorique commode de la conformité nécessaire avec les instruments européens, soutenue par l'argument du caractère supposément plus « avancé » des politiques migratoires ouest-européennes, est donc régulièrement sollicitée pour justifier toute évolution législative : lorsque d'autres pays de la zone (et notamment l'Autriche et l'Allemagne) mettent l'accent sur la nécessité du contrôle pour protéger les citoyens nationaux, le ministère de l'Intérieur tchèque indique que « le combat contre l'immigration illégale est nécessaire non pas pour les citoyens tchèques mais par rapport à l'Union européenne »¹⁸.

Les acteurs de la politique migratoire tchèque : monopolisation des ressources et européanisation des trajectoires

Dans ce processus de construction de l'immigration incontrôlée comme « enjeu », toutes les parties ne disposent cependant pas du même degré d'autorité et de légitimité. Il apparaît ainsi que, en République tchèque comme dans la plupart des pays européens, le traitement de la question migratoire s'est progressivement imposé comme relevant de la

l'immigration et de l'accès aux titres de séjours permanents et à la nationalité en République tchèque. Voir « Volby 2006 - názory osmi politických stran na imigraci » [Elections 2006 - Opinions des partis politiques sur l'immigration], disponible sur <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957027> (20/11/2009).

¹⁸ Entretien avec le responsable des questions migratoires au sein du ministère de l'Intérieur tchèque, Prague, 26/09/2007.

compétence quasi exclusive du ministère de l'Intérieur, au détriment par exemple du ministère du Travail et des Affaires sociales. Ce monopole détenu sur la scène tchèque par le ministère de l'Intérieur s'explique en partie par l'histoire des institutions européennes elles-mêmes, dont nous avons rappelé plus haut qu'elles se distinguent par le primat accordé, dès les débuts de la constitution d'une politique communautaire en matière migratoire, aux experts du contrôle. À la légitimité dont sont auréolés les acteurs de la sécurité dans l'arène européenne s'ajoute cependant la reconnaissance que confère au ministère de l'Intérieur tchèque la trajectoire personnelle et socioprofessionnelle (et ses modes de présentation) du principal responsable des questions migratoires. Celui-ci est en effet devenu, depuis sa prise de fonction au début des années 1990, l'interlocuteur désigné pour tout échange (politique, médiatique ou universitaire) relatif à la politique migratoire tchèque, dont il semble érigé en décideur, juge, expert, porte-parole, défenseur et représentant.

Plusieurs éléments peuvent contribuer à expliquer la concentration, par ce responsable, de l'autorité morale et politique en matière de choix de politique migratoire. Celle-ci semble en premier lieu découler de la légitimité qu'il tire de ses expériences antérieures et de leur mise en récits : ainsi, son passé d'universitaire et de chercheur en sociologie (spécialiste des « processus ethniques » et de la question des Roms notamment) est avancé pour justifier sa qualité d'expert de la question migratoire¹⁹. Cette position se trouve d'ailleurs confortée par l'économie de la recherche sur l'immigration en République tchèque, caractérisée par « une forte circulation entre les institutions productrices de savoir et les institutions productrices d'action » (Jobard et Filleule, 1999, 804). Ainsi, la majorité des études consacrées aux questions migratoires en République tchèque répondent à l'expression d'un besoin de connaissance par un ministère, besoin qui se traduit par l'attribution de financements ministériels au chercheur ou à l'équipe en charge de l'étude. Cette fluidité des échanges entre sphère ministérielle et sphère académique explique sans doute en grande partie « l'étonnante exigüité de l'espace des prises de positions observables [...] » (*Ibid.*, 804), laquelle constitue indéniablement une ressource pour le ministère de l'Intérieur et la construction qu'il propose du problème de l'immigration irrégulière.

¹⁹ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

Outre sa biographie universitaire, le passé de dissident contraint à l'exil du responsable des questions migratoires au sein du ministère de l'Intérieur est également régulièrement évoqué par ce dernier pour justifier sa légitimité à définir la question migratoire : son expérience d'opposant au régime communiste lui permet d'abord et avant tout d'incarner « la rupture de 1989 en termes de capitaux sociaux légitimes » (Neumayer, 2006, 246). Le gouvernement mis en place au tournant des années 1990 cherche en effet, sous la pression des organisations internationales (puis de la Commission européenne dans la deuxième moitié de la décennie), à évincer des services ministériels en charge de l'immigration et de l'asile les acteurs policiers, jugés trop marqués par la politique de fermeture du régime communiste à l'égard des étrangers (voir Neumayer, 2006). La trajectoire d'universitaire et de dissident de celui qui occupe, depuis 1993, le poste de directeur du Département pour la politique d'asile et d'immigration au sein du ministère de l'Intérieur lui confère alors une position stratégique et valorisée, tant aux yeux des acteurs nationaux du nouveau régime que des acteurs internationaux et européens cherchant à « dépolyciser » la question migratoire dans les pays ex-communistes. Par ailleurs, outre qu'elle constitue un capital social et politique reconnu, son expérience de l'exil est également invoquée par le Directeur du Département pour justifier sa « compréhension » des motifs de la migration et sa capacité à « ressentir profondément ce que ressent »²⁰ un migrant. Cette « compétence humanitaire » est réaffirmée par le rappel des premières fonctions qu'il a exercées en tant qu'« assistant du vice Premier ministre pour les questions humanitaires et des droits de l'homme » au sein du gouvernement mis en place après la révolution de Velours de 1989.

La concentration, depuis le début des années 1990, de la quasi-totalité des ressources européennes et nationales par le responsable des questions migratoires au ministère de l'Intérieur semble donc devoir s'expliquer par sa socialisation personnelle et professionnelle : il a acquis, sous l'ancien régime et au cours des premières années de transition, des capitaux savants, militants (« dissidents » et « humanitaires ») et bureaucratiques qui font de lui un interlocuteur valorisé dans le contexte national et européen (voir aussi Neumayer, 2006). Cette légitimité multiforme l'autorise dès lors à revendiquer avec succès la « propriété » (Gusfield,

²⁰ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

2009, 9-10) du « problème » migratoire : dans le contexte tchèque marqué par l'absence de contestation des définitions par d'autres acteurs nationaux – les champs politique et scientifique étant, on l'a vu, fortement subordonnés au ministère de l'Intérieur –, les prises de positions du responsable des questions migratoires au ministère de l'Intérieur constituent en effet les principaux éléments de constitution d'une « connaissance publique » (Gusfield, 2009, 39) de l'immigration irrégulière et des liens qu'on lui prête avec le détournement de la procédure d'asile et la criminalité organisée. L'analyse du contexte migratoire tchèque, et en particulier d'un épisode récent et de sa construction en « événement », donne à voir avec une acuité particulière la manière dont ce responsable a pu mobiliser les ressources sociales et professionnelles dont il dispose pour proposer une lecture du « problème » de l'immigration irrégulière légitime tant sur la scène européenne que nationale.

L'eupéanisation « par le bas » ? L'incorporation locale de la variable européenne

Au cours de l'été 2006, la République tchèque enregistre une augmentation très rapide du nombre de demandeurs d'asile égyptiens, qui passe de 7 en 2005 à 422 en 2006 (soit 14 % du total des demandes pour l'année 2006, juste derrière l'Ukraine)²¹. Censés transiter par l'aéroport de Prague, opération pour laquelle ils ne sont alors pas soumis à une obligation de visa de transit aéroportuaire, ces citoyens égyptiens y déposent une demande d'asile selon une procédure que les autorités policières décrivent aussitôt comme « organisée »²². Au cours des mois de juillet et août 2006, l'augmentation des demandes d'asile déposées par des migrants d'origine égyptienne à l'aéroport de Prague est telle (la part des demandeurs d'asile égyptiens atteint en août 50 % des demandes totales) que les capacités d'accueil du centre fermé de réception situé dans la zone de transit de l'aéroport ne suffisent plus. Le ministère de l'Intérieur décide alors d'héberger une partie des demandeurs d'asile

²¹ Voir les statistiques du Département pour la politique d'asile et d'immigration du ministère de l'Intérieur tchèque, disponibles sur http://www.mvcr.cz/statistiky/2006/uprch_rok/2nz_rok.html (13/09/2007).

²² Entretien avec un responsable du Département pour la politique d'asile et d'immigration du ministère de l'Intérieur tchèque, Prague, 3/07/2007.

égyptiens dans différents centres d'accueil ou de rétention situés sur le territoire tchèque. C'est de ces centres, pourtant hautement sécurisés, que plus de cent cinquante demandeurs d'asile égyptiens parviennent, au cours de l'été, à prendre la fuite²³.

Cet épisode, présenté par les autorités et la presse tchèque comme un « événement » sans précédent orchestré depuis l'Égypte par un réseau de passeurs, ne renvoie pourtant pas à une rupture dans la réalité migratoire tchèque : le nombre de demandeurs d'asile égyptiens reste relativement insignifiant au regard de l'ensemble des flux à destination de la République tchèque, et les demandes d'asile enregistrées sont en baisse constante en République tchèque depuis 2004. La présentation de l'arrivée des demandeurs d'asile égyptiens comme un « événement » par le ministère de l'Intérieur est donc davantage à interpréter comme une rupture dans « l'intelligibilité » (Bensa et Fassin, 2002) du contexte migratoire : en effet, l'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'asile égyptiens, le caractère organisé de leur démarche et les échos sensationnalistes donnés à leur évasion (et notamment à l'usage qu'ils ont pu faire de la violence à l'encontre des agents de sécurité des centres où ils étaient détenus) semblent fournir les conditions nécessaires à la définition de l'événement comme une « crise » (Edelman, 1991, 70). La lecture des faits qui s'impose alors au ministère de l'Intérieur, relayé par les médias, est la suivante : les migrants égyptiens auraient « violé » les frontières nationales et « abusé » les autorités tchèques en se présentant comme demandeurs d'asile, alors même que leur évasion témoigne d'une part de la dimension économiquement intéressée de leur migration et d'autre part de son caractère « organisé », empreinte des « réseaux criminels » supposés violents. Cette interprétation, propice à l'activation de la métaphore « invasionnelle » (Huysmans, 2000, 769) souvent invoquée par les gouvernements pour garantir une forte résonance sociale aux politiques de contrôle des flux, doit donc apporter la preuve des « menaces » pesant désormais sur la sécurité et la stabilité de la société tchèque et qui incluent, dans un même « continuum » (Bigo, 1992, 27), asile, crime organisé et migration.

²³ En août 2006, une quarantaine de demandeurs d'asile égyptiens s'enfuient du centre de Velké Přílepy avec la complicité de chauffeurs de taxi postés devant le centre. Une nouvelle évasion d'une ampleur similaire a lieu en septembre 2006, tandis que soixante Égyptiens placés dans le deuxième centre de réception du pays, situé à Vyšný Lhory (à l'Est du pays), s'étaient également enfuis au cours de l'été.

Cet événement est par conséquent présenté comme étant à l'origine des amendements proposés en 2007 à la loi sur l'asile et sur les étrangers : ceux-ci sont discutés sur fond de préparation, au niveau européen, de la « directive retour », finalement adoptée en juin 2008 et qui énonce une durée de détention maximale de dix-huit mois pour les étrangers en situation irrégulière²⁴. Dans ce contexte de légitimité accrue accordée à l'enfermement des étrangers soupçonnés d'irrégularité sur le territoire européen, le ministère de l'Intérieur tchèque propose une série d'amendements prévoyant notamment d'étendre à 180 jours la durée maximale de détention des demandeurs d'asile ayant déposé leur demande dans le centre aéroportuaire²⁵. Ce recours systématique, et pour une durée allongée, à l'enfermement des demandeurs d'asile est d'abord justifié par la nécessité de pallier la « faiblesse » de la frontière aéroportuaire en termes de lutte contre l'immigration irrégulière, dont « certaines nationalités » chercheraient à tirer parti pour abuser de la procédure d'asile et pénétrer illégalement sur le territoire²⁶. L'épisode des demandeurs d'asile égyptiens est ainsi relaté comme la conséquence de la réputation, au sein des filières migratoires, de la procédure d'asile à l'aéroport comme un bon moyen de « casser les frontières » : « tout de suite après que l'information avait circulé parmi les migrants, la capacité du centre a explosé »²⁷. Différents entretiens conduits au ministère de l'Intérieur attestent de cette stigmatisation de la frontière aéroportuaire comme réceptacle des « faux réfugiés » et des « fraudeurs » :

« Vous pouvez être sûrs qu'au centre de l'aéroport, il ne reste que ceux qui ne sont pas d'authentiques réfugiés [...]. Les vrais réfugiés potentiels ne

²⁴ Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (appelée directive « retour ») adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008. Le texte vise à fixer des normes minimales en matière de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

²⁵ Jusqu'alors, la durée de détention dans le centre de l'aéroport ne pouvait en principe excéder 42 jours. L'amendement finalement adopté et entré en vigueur en décembre 2007 prévoit, pour les demandeurs d'asile du centre fermé aéroportuaire faisant appel du rejet de leur demande d'asile, une durée de détention maximum de 120 jours à partir de la décision de première instance rendue par le ministère de l'Intérieur (décision qui doit être rendue dans les quatre semaines suivant le dépôt de la demande de protection).

²⁶ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 03/07/2007.

²⁷ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 03/07/2007.

viennent pas à l'aéroport mais utilisent les centres normaux pour demandeurs d'asile répartis sur le territoire²⁸. »

Cette construction de la frontière aéroportuaire comme un espace à part, hors de la « normalité » institutionnelle, et investie « à 90 % » par les « faux réfugiés »²⁹ induit également une forme de racialisation du soupçon à l'égard de l'étranger « lointain », c'est-à-dire arrivé par avion (à la différence des demandeurs d'asile qui, arrivés par voie terrestre, sont accueillis dans les centres « normaux » répartis sur le territoire). Ainsi, selon les responsables du ministère de l'Intérieur, les « faux réfugiés » représenteraient désormais « 95 % des demandeurs d'asile africains »³⁰. Comme cela a pu être observé dans d'autres pays, il apparaît ainsi que la question de l'asile se trouve articulée à celle du contrôle migratoire au moment où l'origine nationale des demandeurs glisse de plus en plus vers les pays « non-blancs » (Ellermann, 2009, 20)³¹.

Pourtant, alors même qu'il est lui-même à l'origine des amendements visant à étendre les possibilités de détention des demandeurs d'asile à l'aéroport afin de lutter contre la fraude, les capitaux sociaux « européens » (Neumayer, 2006, 241) dont dispose le responsable des questions migratoires au ministère de l'Intérieur semblent lui permettre de convertir un discours axé autour d'une racialisation de la fraude et du délit en une rhétorique plus « irréprochable », et donc plus susceptible d'occuper une position « hégémonique » (Karakayali, 2008, 228). Celle-ci revient en effet à présenter la lutte contre l'abus de la procédure d'asile et la détention des demandeurs d'asile qui doit l'accompagner comme un instrument au service de la protection des migrants eux-mêmes contre « ceux qui sont responsables de tragédies, les trafiquants »³² :

²⁸ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

²⁹ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 03/07/2007.

³⁰ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

³¹ En 2004, 68% des demandes d'asile enregistrées en République tchèque émanaient de personnes originaires du continent européen, 28% étaient le fait de demandeurs asiatiques et 3% de demandeurs africains. En 2007, la part des demandeurs d'asile originaires d'Asie s'élevait à 49,5%, contre 33% pour l'Europe et 8,9% pour l'Afrique. Voir les statistiques du ministère de l'Intérieur tchèque, disponibles sur <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/statistiky/azyl.html> (15/06/2010).

³² Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

« Essayez d'imaginer le destin de ces gens et les conditions dans lesquelles ils ont voyagé. Cela ne devrait pas être possible³³. »

Cette articulation entre rhétorique sécuritaire (mettant en avant la nécessité de protéger la sécurité du territoire et l'intégrité de la procédure d'asile) et discours « humanisant » (voire « humanitaire »), animé par un idéal de défense des valeurs telles que l'empathie ou l'altruisme (Finnemore, Sikkink, 1998), nous semble particulièrement éclairante pour comprendre la manière dont les acteurs du contrôle revendiquent aujourd'hui avec succès, à l'échelle européenne, le monopole de la définition du « problème » de l'immigration irrégulière : en déplaçant le discours sur l'immigration sur le terrain des droits de l'homme, l'invocation d'une « raison humanitaire » au contrôle permet aux acteurs de la sécurité de bénéficier de l'aura « bienfaitrice » (Fisher, 1997) habituellement réservée aux acteurs non gouvernementaux en charge de l'aide aux migrants. Plus encore, c'est l'engagement humanitaire qui légitime la revendication du contrôle :

« Nous faisons aussi de l'aide au développement. [...] Nous avons donc le droit de dire qui est autorisé et qui n'est pas autorisé à entrer dans le pays³⁴. »

Cette intrusion de l'humanitaire dans la justification par l'État d'une politique publique « inventée » en République tchèque au cours des vingt dernières années se double cependant d'un second glissement, en sens inverse cette fois, de l'action « humanitaire » vers la justification « sécuritaire ». Les observations conduites au sein du centre fermé pour demandeurs d'asile de l'aéroport de Prague révèlent ainsi que la construction par les acteurs ministériels de la frontière aéroportuaire comme un espace déviant investi par les « faux » demandeurs d'asile semble traverser les pratiques et les représentations des acteurs non étatiques mandatés par l'État pour assister (et éventuellement contrôler) les demandeurs d'asile détenus à l'aéroport : la plupart des représentants d'ONG en charge de l'assistance juridique à l'aéroport semblaient ainsi eux aussi concevoir le centre aéroportuaire comme une zone de tri entre une minorité de demandeurs d'asile « méritants » et une vaste majorité de « faux » demandeurs d'asile dont la demande de protection est motivée par des « raisons économiques » et qui « inventent une

³³ Entretien, Prague, 26/09/2007.

³⁴ Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 26/09/2007.

histoire »³⁵. La distinction s'est d'ailleurs trouvée institutionnalisée dans les pratiques des acteurs non gouvernementaux présents, qui se sont répartis les tâches selon la logique suivante : les demandes dont il est estimé qu'elles émanent de personnes « sincères » et ayant des chances d'obtenir une protection sont transférées au conseiller de l'association A, doté d'importantes compétences juridiques. Le reste des dossiers fait l'objet d'une procédure traitée de manière standardisée par la conseillère de l'organisation B, dont les compétences apparaissent limitées et qui justifie l'enfermement des demandeurs d'asile à l'aéroport par la nécessité de « punir ceux qui ont “commis un délit” »³⁶ (le délit semblant ici entendu comme l'absence de documents d'identité ou le dépôt d'une demande de protection motivée par des « raisons économiques »). Elle rédige alors à la chaîne le même type d'argumentaire pour tous les demandeurs qu'elle estime ne pas « mériter » l'asile, jugement rendu en fonction de critères qui semblent relever davantage de l'affect personnel que de la norme juridique (Darley, 2010).

* * *

La mise en perspective proposée ici des modes de problématisation de l'immigration irrégulière et de son contrôle aux niveaux européen, national et local, à travers l'exemple particulier de la cristallisation de la frontière aéroportuaire tchèque comme lieu de dissuasion des « faux demandeurs d'asile » par le recours accru à l'enfermement, donne à voir avec une acuité particulière d'une part la manière dont le contexte local peut être réinterprété pour donner prise aux instruments de régulation et aux formes de problématisation importés de l'UE, et d'autre part les logiques et les pratiques sociales à travers lesquelles les normes européennes et nationales se diffusent au niveau local. Ainsi, dans le contexte tchèque jusqu'alors majoritairement décrit comme « calme »³⁷, la sociologie des trajectoires des acteurs de la sécurité revendiquant la propriété du « problème » de l'immigration au niveau national fait apparaître la monopolisation opportune, par le responsable des questions migratoires

³⁵ Entretien avec un représentant d'ONG, Centre fermé de l'aéroport de Prague, 17/02/2006.

³⁶ Entretien avec un représentant d'ONG, Centre fermé de l'aéroport de Prague, Octobre 2005.

³⁷ Entretien, Police des étrangers, Prague, 05/09/2006.

au ministère de l'Intérieur, de ressources sociales reconnues tant sur le plan national qu'à l'échelle européenne : son parcours d'ancien dissident et de savant lui confère en effet un profil valorisé dans le contexte des efforts européens et nationaux pour écarter de la politique migratoire les acteurs policiers, accusés d'être trop marqués par la politique de fermeture du pays sous le communisme. En outre, sa double socialisation, d'abord dans le milieu universitaire et dissident jusqu'au tournant des années 1990, puis au ministère de l'Intérieur, lui permet d'articuler avec succès raison « sécuritaire » (en faveur d'un durcissement des contrôles des demandeurs d'asile à la frontière aéroportuaire) et raison « humanitaire », justifiant le contrôle par la nécessité de protéger les migrants contre les réseaux de passeurs. Cette « victimisation » du discours (Karakayali, 2008, 228), par ailleurs observable dans d'autres contextes nationaux (Darley, 2008) ainsi qu'à l'échelle européenne, favorise l'émergence d'un nouveau champ de compromis entre les milieux gouvernementaux, non gouvernementaux et universitaires tchèques, où la lutte contre les « fraudeurs » est mise au service de la protection des « vulnérables ». Les logiques d'action déployées au niveau local dans le centre fermé de l'aéroport de Prague témoignent alors de l'intégration, par les acteurs de terrain, de cette ligne de rupture entre « bons » et « mauvais » migrants, qui semble de plus en plus coïncider avec la nouvelle frontière Schengen aéroportuaire érigée en lieu de stigmatisation de l'étranger lointain, soupçonné de fraude.

Les pistes de réflexion esquissées dans cette contribution nous semblent donc plaider en faveur du développement de perspectives de recherche s'attachant à analyser les processus d'européanisation « par le bas » : au-delà des mécanismes d'imposition des normes communautaires, seule la prise en compte des trajectoires des acteurs mais aussi du contexte local et de la réappropriation, en discours et en pratiques, dont il a pu faire l'objet à la lumière des orientations européennes permet d'expliquer ce qui a pu, dans les nouveaux pays membres offrant *a priori* peu de prise à la rhétorique européenne du « risque migratoire », combler le « décrochage entre les représentations de la menace et la réalité » (Linhardt, 2001, 92) et construire ainsi la légitimité du projet européen en matière de politique migratoire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bensa A. et Fassin D. (2002), « Les sciences sociales face à l'événement », *Terrain*, n° 38.
- Bigo D. (1992), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- Brochmann G. (1999), « The Mechanisms of Control », in G. Brochmann et T. Hammar (dir.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford/New York, Berg, p. 1-27.
- Carton F. (2003), *La République tchèque : Un exemple d'institutionnalisation de l'asile en Europe centrale (1990-2003)*, Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Mémoire de Magistère.
- Commission européenne (2000), *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, Bruxelles, disponible sur http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/cz_en.pdf (08/06/2010).
- Cornelius A. W., Martin L. P. et Hollifield F. J. (dir.) (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Darley M. (2008), *Frontière, asile et détention des étrangers. Le contrôle étatique de l'immigration et son contournement en Autriche et en République tchèque*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études Politiques de Paris.
- Darley M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, vol. 34, n° 2, p. 229-239.
- Drbohlav D. (2000), « Die Tschechische Republik und die internationale Migration », in H. Faßmann et R. Münz (dir.), *Ost-West-Wanderung in Europa*, Vienne, Böhlau Verlag, p. 163-181.
- Drbohlav D. (2001), « The Czech Republic », in C. Wallace et D. Stola (dir.), *Patterns of Migration in Central Europe*, New York, Palgrave, p. 203-226.
- Drbohlav D. (2003), « Immigration and the Czech Republic (With a Special Focus on the Foreign Labor Force) », *International Migration Review*, vol. 37, n° 1, p. 194-224.
- Drbohlav D. (2004), *The Czech Republic. The Times They Are A-Changin*, Vienne, IOM.
- Edelman M. (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Ellermann A. (2009), *States Against Migrants. Deportation in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Favell A. (2000), « L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique" : le cas de la politique d'immigration », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, p. 153-185.

- Finnemore M. et Sikkink K. (1998), « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, p. 887-917.
- Fisher W. F. (1997), « Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices », *Annual Review of Anthropology*, vol. 26, p. 439-464.
- Guiraudon V. (1999), « Jeux d'ombre et de lumière : les politiques envers les étrangers en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, p. 755-781.
- Guiraudon V. (2000a), « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2, p. 251-271.
- Guiraudon V. (2000b), « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, p. 7-37.
- Guiraudon V. et Lahav G. (2000), « A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, p. 163-195.
- Gurowitz A. (1999), « Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants and the Japanese State », *World Politics*, vol. 51, n° 3, p. 413-445.
- Gusfield J. (2009) [(Éd. originale 1981), *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, [Ed. Originale (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press].
- Hreblay V. (1998), *Les Accords de Schengen – Origine, fonctionnement, Avenir*, Bruxelles, Éd. Bruylant.
- Huysmans J. (2000), « The European Union and the Securitization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5, p. 751-777.
- Jobard F. et Filleule O. (1999), « Action publique sous dépendance. Conditions et effets du changement de paradigme dans la lutte contre la délinquance associée à la drogue en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, p. 803-834.
- Karakayali S. (2008), *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld, Transcript Verlag.
- Koslowski R. (2001), « Personal Security and State Sovereignty in a Uniting Europe », in V. Guiraudon et C. Joppke (dir.), *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, p. 99-120.
- Lavenex S. (2006), « Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control », *West European Politics*, vol. 29, n° 2, p. 329-350.
- Lavenex S. et Uçarer E. M. (2004), « The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n° 4, p. 417-443.

- Ministère de l'Intérieur tchèque (MVČR) (2005), *2004 Status Report on Migration in the Czech Republic*, Prague, MVČR.
- Ministère de l'Intérieur tchèque (MVČR) (2009), *2008 Status Report on Migration in the Czech Republic*, Prague, MVČR.
- Linhardt D. (2001), « L'Économie du soupçon. Une contribution pragmatique à la sociologie de la menace », *Genèses*, n° 44, p. 76-98.
- Morawska E. (2001), « Gappy Immigration Controls, Resourceful Migrants, and Pendel Communities. East-West European travellers », in V. Guiraudon et C. Joppke (dir.), *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, p. 173-199.
- Nekorjak M. (2006), « Klienty systém a ukrajinská pracovní migrace do České republiky », *Sociální studia*, n° 1, p. 89-109. Disponible sur <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2197596> (02/06/2010).
- Neumayer L. (2006), « L'asile en Hongrie et en République tchèque », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 239-257.
- Pasquier R. et Weisbein J. (2004), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n° 12, p. 5-21.
- Schimmelfennig F. et Sedelmeier U. (2004), « Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, p. 661-679.
- Schimmelfennig F. (2007), « European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe », *East European Politics and Societies*, vol. 21, n° 1, p. 126-141.