



HAL
open science

De quelles crises parlons-nous ? La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne face aux “ crises ” terroriste et migratoire

Josselin Dravigny

► To cite this version:

Josselin Dravigny. De quelles crises parlons-nous ? La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne face aux “ crises ” terroriste et migratoire. 14e Congrès de l'AFSP, Session thématique 15: L'État au prisme de l'urgence et des crises, Association française de science politique, Jul 2017, Montpellier, France. halshs-02269584

HAL Id: halshs-02269584

<https://shs.hal.science/halshs-02269584>

Submitted on 23 Aug 2019

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Section thématique 15 : L'État au prisme de l'urgence et des crises

Josselin Dravigny
Centre Émile Durkheim (UMR 5116), Sciences Po Bordeaux
josselin.dravigny@gmail.com

De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire

« Le terrorisme est une de ces multiples crises simultanées auxquelles nous sommes confrontés ».

Jean-Claude Juncker¹

« Je suis convaincu [...] que seule une politique européenne rigoureuse et conforme à nos valeurs peut aujourd'hui nous permettre de maîtriser la crise migratoire sans précédent auquel notre continent est confronté ».

Bernard Cazeneuve²

Dans les discours politiques nationaux et européens, les attaques terroristes perpétrées en Europe en 2015 et 2016 ont été présentées comme une « situation de crise », nécessitant de fait des mesures rapides, fermes, voire exceptionnelles, aux échelons national et européen. Dans ce contexte, les décideurs politiques ont avancé un certain nombre de réponses qualifiées de « nécessaires » pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Parallèlement, l'afflux massif de migrants en direction du territoire européen est dépeint comme une « crise migratoire » selon les mots des décideurs politiques. En effet, cette situation a là-encore été mobilisée par les responsables politiques pour appeler à un durcissement de la politique européenne de gestion des frontières afin de lutter contre l'immigration irrégulière, perçue comme menaçante et exceptionnelle. Ainsi, les « professionnels de la politiques » ont insisté sur le besoin de mettre en place rapidement des dispositifs normatifs et opérationnels censés renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'UE, tout en restaurant temporairement les contrôles aux frontières intérieures.

Le caractère « critique » – dans le sens de crise – des deux phénomènes que nous étudions est renforcé par leur relative proximité, réelle ou supposée. En effet, la « crise migratoire » vient

¹ Jean-Claude Juncker, *Discours lors du 99^{ème} Congrès des maires de France* [En ligne], Paris, 31 mai 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2013_fr.htm.

² Bernard Cazeneuve, « La France œuvre avec constance face à la crise migratoire », *Libération*, 7 mars 2016.

renforcer la situation de crise faisant suite aux attentats terroristes, dans la mesure où certains djihadistes sont entrés irrégulièrement sur le territoire européen en empruntant les « routes des migrants ». Nous pouvons ainsi citer certains des terroristes de l'attaque du 13 novembre 2015 à Paris et Saint-Denis³, mais aussi plusieurs demandeurs d'asile et réfugiés syriens ayant préparé des actes terroristes en Allemagne⁴. Face à cet état de fait, un lien est établi entre immigration irrégulière et terrorisme dans ce que Didier Bigo nomme un « continuum d'insécurité » (Bigo, 1998, 2005), résultant d'un processus de « sécuritisation » (Buzan, de Jaap, Waever, 1998 ; Balzacq, 2005, Huysmans, 2006) mené par les professionnels de la politique et les professionnels de la sécurité. Dès lors, le terrorisme et l'immigration irrégulière sont construits comme des menaces qui convergent vers les frontières extérieures de l'Union européenne, ce qui sert de justification au développement d'une politique européenne de gestion des frontières plus stricte, avec une perspective quasi uniquement sécuritaire.

La plupart des travaux existants sur la politique migratoire actuelle de l'UE, ou encore sa politique de lutte contre le terrorisme, considèrent la crise comme « *un environnement ou un cadre temporel naturel au sein duquel se déploie l'action des acteurs européens, sans prêter spécifiquement attention à ce que l'ubiquité de cette notion révèle et emporte* » (Mégie, Vauchez, 2014). En effet, comme l'a montré Andy Smith (2014) dans une étude portant sur les revues anglophones se réclamant des *European studies*, la plupart des travaux traitant de la « crise européenne » conduisent tous à « *naturaliser des représentations de la "crise" qui, pourtant, n'ont rien de naturel ou d'inéluctable* » (Ibid.). Plus globalement, il en ressort donc que ces recherches « *n'interrogent jamais la notion même de "crise" et les dynamiques sociales qui ont conduit à imposer cette catégorie en prisme principal des affaires européennes* » (Mégie, Vauchez, 2014). Afin d'éviter cet écueil, notre contribution se focalisera sur le processus même de labellisation en termes de crise.

Ainsi, en prenant appui sur Murray Edelman (1977), nous envisageons la labellisation en termes de crise comme une modalité cruciale permettant de sécuriser un enjeu politique et de s'assurer un consensus assez large sur son traitement. Pour cet auteur, la labellisation en termes de crise présente trois caractéristiques : l'événement ou la situation particulière doivent différer des enjeux politiques et sociaux habituellement discutés, ils surviennent en dehors de tout contrôle ou volonté politique, et des sacrifices sont nécessaires pour qu'ils soient surmontés (Ibid., p. 44). Insistons toutefois sur le fait que cette construction n'est pas seulement un acte de langage : elle génère également des controverses voire des conflits entre acteurs (Mitchell, 2010). Pour Julien Jeandesboz et Polly Pallister-Wilkins (2014), la labellisation en termes de crise constitue surtout une « catégorie de pratiques », puisqu'« *elle permet de nouveaux modèles d'action ou justifie la continuité des modèles existants* » (Ibid., p. 6). En considérant ces discours et ces pratiques, le processus de labellisation en termes de crise peut être producteur d'effets. Dès lors, la convergence de « situations de crise », comme le terrorisme et l'immigration irrégulière, vers un espace particulier, à savoir les frontières extérieures de l'Union européenne, nous incite à nous demander si les évolutions de la politique européenne de gestion des frontières suivent une logique de labellisation en termes de crise ?

³ Soren Seelow, « Comment les terroristes des attentats de Paris et de Bruxelles se sont infiltrés en Europe », *Le Monde*, 12 novembre 2016, http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/11/12/comment-les-terroristes-des-attaques-de-paris-et-de-bruxelles-se-sont-infiltres-en-europe_5030004_4809495.html.

⁴ Nathalie Versieux, « Des demandeurs d'asile arrêtés pour terrorisme en Allemagne », *Le Temps*, 3 juin 2016, <https://www.letemps.ch/monde/2016/06/03/demandeurs-asile-arretes-terrorisme-allemande> ; Roland Gauron, « Attentat déjoué en Allemagne : le Syrien arrêté visait un aéroport berlinois », *Le Figaro*, 10 octobre 2016, <http://www.lefigaro.fr/international/2016/10/10/01003-20161010ARTFIG00062-attentat-dejoue-en-allemande-le-fugitif-syrien-a-ete-arrete.php>.

La première hypothèse qui sous-tend cette communication consiste à dire que la labellisation en termes de crise est une pratique récurrente mobilisée par les responsables politiques nationaux et européens, notamment dans le domaine de la sécurité intérieure, ce qui débouche sur des discours et des actes qui peuvent être producteurs d'effets sur la politique européenne de gestion des frontières.

Néanmoins, la seconde hypothèse avancée ici est que cette labellisation reste toutefois une modalité qui n'est pas partagée par tous les acteurs impliqués dans la gestion des frontières et qui se contente surtout de masquer les pratiques quotidiennes et discrètes des bureaucrates et des professionnels de la sécurité, bien plus performatives. Ainsi, nous en déduisons que les évolutions de la politique européenne de gestion des frontières ne peuvent être pleinement analysées si l'on se contente uniquement de s'intéresser aux discours et aux actes symboliques, en réponse à une labellisation en termes de « crise ». Il est donc primordial de concevoir la « crise » et les routines de contrôle comme des notions relationnelles dont les répertoires de pratiques se combinent pour influencer sur les orientations de la politique européenne de gestion des frontières.

Nous verrons tout d'abord comment se déroule le processus de labellisation en termes de « crises » terroriste et migratoire et comment cela rencontre l'activité quotidienne des bureaucrates et des professionnels de la sécurité chargés des négociations et du suivi de la politique européenne de gestion des frontières. Ensuite, nous montrerons que la labellisation en termes de « crise » ne constitue pas un levier analytique suffisant pour étudier les évolutions de cette politique, puisque l'action quotidienne des bureaucrates et des professionnels de la sécurité, en normalisant la « crise », s'inscrit dans une politique européenne de gestion des frontières conçue exclusivement à travers un prisme sécuritaire dans laquelle les pratiques discrètes des bureaucrates et professionnels de la sécurité sont bien plus performatives que la construction de la « crise » en elle-même.

Tout au long de cette présentation, nous adopterons une approche issue de la sociologie politique de l'international, puisque cela nous permet d'interpréter les « *processus multiples par lesquels les agents politiques soutiennent une forme d'amnésie quant à la mise en place de pratiques spécifiques de contrôle des frontières [...] [tout en] cartographiant les différents champs qui, comme des forces magnétiques, attirent une multiplicité d'agents et les polarisent autour d'enjeux spécifiques* » (Bigo, Walker, 2007). Notre argumentaire reposera d'une part sur de multiples entretiens réalisés auprès de fonctionnaires nationaux et européens en charge de la sécurité intérieure, auprès des professionnels de la sécurité, et d'autre part sur une analyse de contenu tiré de discours politiques et documents officiels.

Labellisation des « crises » terroriste et migratoire : quand la « politique spectacle » interfère dans la « politique technocratique »

La « crise » est un terme qui fait immédiatement penser à l'urgence, l'exception, voire la menace. Dès lors, son évocation dans les discours publics n'est pas anodine, elle est au contraire mobilisée sciemment par ceux qui l'utilisent. Cette première partie a alors pour objectif d'analyser le processus de labellisation en termes de crise dans le domaine de la gestion des frontières extérieures européennes. Plus précisément, nous nous intéresserons aux acteurs qui mobilisent cette construction, à leurs motivations ainsi qu'aux modalités de labellisation en termes de crises terroriste et migratoire. Cela nous permettra ensuite d'analyser la façon dont les discours et les actes autour de la situation de « crise » interagissent avec l'activité plus quotidienne de suivi des négociations et de mise en œuvre de la politique européenne de gestion des frontières extérieures.

Labelliser les « crises » terroriste et migratoire : une « politique spectacle » ?

À partir de quand une situation se transforme-t-elle en « crise » ? Si la question paraît simpliste, la réponse est plus complexe. En effet, la « crise » ne se décrète pas d'elle-même, naturellement : Richard Sinding rappelle à ce sujet qu'« *il n'y a pas de crise de la nature, seulement de la représentation qu'on s'en fait* » (Sinding, 1981, p. 11). Ainsi, qu'elle soit économique, sociale ou politique, la crise est surtout un « *phénomène anthropologique, dont on interprète les symptômes pour s'en faire une représentation* » (Courbon, 2010, p. 54). Dès lors, il s'agit surtout de renverser notre interrogation en se demandant plutôt pourquoi et comment une situation donnée est transformée en « crise ». De fait, se poser cette question revient donc à s'intéresser plus largement au processus de labellisation en termes de crise. Cette construction est particulièrement mobilisée dans le domaine de la sécurité intérieure, à l'échelon de l'Union européenne et de ses États membres, comme nous pouvons le constater depuis plusieurs décennies. Ainsi, la « crise terroriste » était déjà évoquée en 1995 par le Premier ministre français de l'époque, Alain Juppé, lors d'une déclaration faite à l'Assemblée nationale le 17 octobre⁵. De même, la situation migratoire aux frontières extérieures de l'UE est également labellisée, dans les discours publics nationaux et européens, comme étant depuis plusieurs années une « crise migratoire »⁶, une « crise des migrants »⁷, ou encore une « crise des réfugiés »⁸.

On le voit, ce sont surtout les responsables politiques qui font mention de situations de « crise ». Ces « professionnels de la politique » largement médiatisés et politisés – que Didier Bigo (2011) définit comme des acteurs qui ne vivent pas pour la politique mais de la politique, en s'appuyant sur les travaux de Max Weber (2008) sur la professionnalisation de la politique et ceux de Pierre Bourdieu (2000) sur le champ politique – exercent des fonctions nationales (chef d'État ou de gouvernement, ministres, députés, etc.) ou européennes (Président du Conseil européen, de la Commission ou du Parlement, députés européens, etc.). La notion de professionnels de la politique nous permet également d'englober les commissaires européens, desquels Jean Joana et Andy Smith nous disent qu'ils proviennent « *très largement [des] élites politico-administratives de chaque État membre* » (Joana, Smith, 2002, p. 32) ; plus précisément encore, ils sont recrutés pour la plupart parmi « *des acteurs ayant eu à affronter la compétition électorale* » (Ibid. p. 42). Assurément, les commissaires européens sont donc nommés en priorité pour leur compétence en termes de représentation plutôt que pour leurs connaissances

⁵ Alain Juppé, *Déclaration d'A. Juppé, Premier ministre, sur la lutte contre le terrorisme, le plan Vigipirate et les relations entre la France et l'Algérie, à l'Assemblée nationale, 17 octobre 1995*, <http://discours.vie-publique.fr/notices/953264000.html>.

⁶ Manuel Valls, *Discours du Premier ministre sur l'accueil des réfugiés en France et en Europe, à l'Assemblée nationale, 5 octobre 2015*, <http://www.gouvernement.fr/partage/5504-discours-sur-l-accueil-des-refugiés-en-france-et-en-europe-a-l-assemblée-nationale>.

⁷ François-Noël Buffet, « L'Europe à l'épreuve de la crise des migrants : la mise en oeuvre de la 'relocalisation' des demandeurs d'asile et des hotspots », Rapport d'information n° 422 fait au nom de la Commission des lois du Sénat, 24 février 2016, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-422-notice.html>.

⁸ Dimitri Avramopoulos, « A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility », Discours prononcée à Bruxelles, 14 août 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_fr.htm.

purement techniques ; à cet égard, les carrières des commissaires européens Dimitri Avramopoulos⁹ et Cecilia Malmström¹⁰ en sont la parfaite illustration.

Il semblerait donc que la construction d'une « crise » soit une modalité largement mobilisée par les responsables politiques, à tel point que, pour Julien Jeandesboz et Polly Pallister-Wilkins, la labellisation en termes de crise constituerait une « *pratique caractéristique des professionnels de la politique* » (Jeandesboz, Pallister-Wilkins, 2014, p. 119). Cette pratique se manifeste tout d'abord dans la rhétorique utilisée par les leaders politiques lorsqu'ils s'expriment publiquement sur ce qu'ils ont qualifié de « crise ». Ainsi, dans un discours prononcé en 2016, Manuel Valls, alors Premier ministre, affirme que « [la France] *a connu, au cours de son histoire, beaucoup de crises. Mais une telle accumulation, une telle concomitance – menace terroriste, défi migratoire, [...] tensions sur sa frontière – est sans doute sans précédent* »¹¹. La même année, c'est son ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, qui évoque une France attaquée de l'extérieur « *par une crise économique et financière extrêmement brutale, par une crise terroriste et une crise migratoire* »¹². Ces éléments de langage sont également partagés par les responsables politiques européens, puisque l'actuel commissaire européen aux migrations et aux affaires intérieures, Dimitri Avramopoulos, parle d'une « *crise migratoire et des réfugiés* », avançant le fait que « *l'Europe fait face au plus gros défi migratoire depuis la Seconde Guerre mondiale* »¹³. Ces prises de parole publiques, en nommant la « crise », font référence à l'urgence, à l'exceptionnel. C'est ce que l'on retrouve dans nombre de déclarations, émanant par exemple de Bernard Cazeneuve, à l'époque ministre de l'Intérieur, qui insiste sur des menaces imminentes pour les États membres et l'UE dans son ensemble : « *confrontée au double défi de la menace terroriste et de la crise migratoire, l'Europe est aujourd'hui à la croisée des chemins. [...] Si nous voulons éviter que Schengen ne s'effondre, dans un contexte où les menaces sur la libre circulation se font de plus en plus entendre, compte tenu de la situation migratoire et du danger terroriste, il faut agir vite, très vite, et ne pas avoir la main qui tremble* »¹⁴. Le discours de François Hollande devant le Parlement réuni en Congrès quelques jours seulement après les attentats du 13 novembre 2015, mobilise également cette rhétorique de l'extraordinaire, appelant à une réponse tout aussi exceptionnelle : « *J'estime en conscience que nous devons faire évoluer notre Constitution pour permettre aux pouvoirs publics d'agir, conformément à l'état de droit, contre le terrorisme de guerre. [...] puisque la menace va durablement peser [...], j'ai également décidé de renforcer substantiellement les*

⁹ Dimitri Avramopoulos homme politique grec membre du parti La Nouvelle Démocratie (*Néa Dimokratía*), a été élu plusieurs fois député, maire d'Athènes, avant de prendre la tête de différents ministères (tourisme, santé, défense, affaires étrangères) puis de devenir commissaire européen aux migrations et aux affaires intérieures en 2014.

¹⁰ Cecilia Malmström, femme politique suédoise membre du parti Les Libéraux (*Liberalerna*), a été ministre des affaires de l'Union européenne (2006-2010), commissaire européenne aux affaires intérieures (2010-2014), puis commissaire européenne au commerce (depuis 2014).

¹¹ Manuel Valls, *Déclaration du Premier ministre, sur la lutte contre la menace terroriste djihadiste, les enjeux de la construction européenne dans le contexte du Brexit et la politique de réforme menée en France*, à Paris, le 1^{er} septembre 2016, <http://discours.vie-publique.fr/notices/163002492.html>.

¹² *Interview d'Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique à "Gazeta Wyborcza" sur les manifestations contre le projet de réforme du code du travail, sur le lancement de son mouvement En marche, et sur le fonctionnement de l'Europe*, Varsovie, 22 avril 2016, <http://discours.vie-publique.fr/notices/163001829.html>.

¹³ Dimitri Avramopoulos, *Keynote Speech at the 2016 Harvard European Conference: Europe at the Crossroads of the Migration and Security Crises*, Cambridge, 20 février 2016.

¹⁴ Bernard Cazeneuve, *Déclaration du ministre de l'Intérieur sur la nécessité du renforcement de la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme lors d'une réunion informelle des 28 ministres de l'intérieur de l'Union européenne*, Amsterdam, 25 janvier 2016, <http://discours.vie-publique.fr/notices/163000193.html>.

moyens dont disposent la justice et les forces de sécurité. [...] dans ces circonstances, je considère que le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité »¹⁵.

Ces discours, en insistant sur le caractère urgent, anormal, menaçant, de la « crise », légitiment ensuite l'adoption de mesures fortes et exceptionnelles, pour lesquelles l'opinion publique est favorable dans sa grande majorité. En effet, ces prises de parole publiques installent une certaine forme de malaise au sein de la population, ce qui la rend plus encline à accepter les réponses avancées par les différents leaders politiques. Ce procédé, d'autant plus renforcé par le lien terrorisme-immigration qui est établi dans les discours, s'inscrit dans ce que Didier Bigo nomme la « gouvernementalité par l'inquiétude », puisqu'il peut être assimilé à une « *technologie politique, une modalité de la gouvernementalité contemporaine* » (Bigo, 1998). On constate alors que ce processus de sécuritisation se rapproche dans ce que Murray Edelman (1977) définit par la « labellisation en termes de crise », c'est-à-dire une modalité cruciale permettant de sécuriser un enjeu politique et de s'assurer un consensus assez large sur son traitement.

Toutefois, la labellisation ne se cantonne pas à des discours qui se contentent de nommer la « crise » : ce procédé recouvre également un certain nombre de pratiques (Jeandesboz, Pallister-Wilkins, 2014), puisque les réponses exceptionnelles appelées de leurs vœux par les responsables politiques dans leurs prises de parole publiques sont souvent suivies par l'adoption de mesures concrètes. Ainsi, si l'on se concentre sur les initiatives en matière de gestion des frontières lancées et/ou adoptées depuis les récentes attaques terroristes en Europe et la situation migratoire aux portes de l'UE, tout laisse à penser que ces « crises » ont accouché de nombreuses mesures : rétablissement des contrôles aux frontières entre certains États membres de l'Espace Schengen, lancement de l'opération militaire européenne EU Navfor Med le 22 juin 2015 pour lutter contre les réseaux de passeurs, création de *hotspots* au sein des États membres de Schengen les plus exposés aux flux migratoires, installation de portiques de sécurité dans certaines gares desservies par le Thalys en décembre 2015, mise en place au sein d'Europol du centre européen de contre-terrorisme en janvier 2016 et du centre européen d'expertise chargé de lutter contre le trafic des migrants en février 2016, adoption définitive du *Passenger Name Record* européen en avril 2016, évolution de Frontex en une Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes entrée en vigueur en octobre 2016, etc.

Dès lors, les discours et les mesures mises en place dans ce contexte de « crises » sont autant d'éléments qui prouvent l'activisme des responsables politiques nationaux et européens. Cette labellisation en termes de « crise » sonne donc comme une stratégie de légitimation de la part des décideurs politiques, en considérant plus globalement l'action publique comme l'une des modalités par lesquelles les gouvernements peuvent se légitimer auprès de leur population (voir la notion d'« *output legitimacy* », développée par Scharpf, 1999). Ce faisant, les professionnels de la politique montrent à l'opinion publique non seulement qu'ils sont préoccupés par la situation aux frontières de l'Union européenne, mais aussi qu'ils agissent pour remédier à ces « crises » et qu'ils sont légitimes à le faire. Par exemple, le souhait de différents ministres européens d'installer des portiques de sécurité dans certaines gares desservies par le Thalys à la suite de l'attaque terroriste en août 2015 démontre bien le caractère extrêmement symbolique de certaines mesures, prises dans l'urgence, pour ne pas que les gouvernements des différents États membres soient accusés d'être inactifs face à ce qui est construit comme une « crise ». Ainsi, la labellisation en termes de « crises » renforce ce que Murray Edelman nomme plus globalement la « *politique spectacle* » (1988), c'est-à-dire le fait que les responsables politiques

¹⁵ François Hollande, *Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles*, 16 novembre 2015, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/>.

attirent l'attention sur une « crise » provenant de l'extérieur, « *menaçante pour tout le monde* » (Edelman, 1988, p. 28), ce qui permet de masquer les problèmes domestiques non-résolus.

Nous l'avons vu, la construction de la « crise » par les responsables politiques nationaux et européens semble être productrices d'effets sur la politique européenne de gestion des frontières. En effet, cette labellisation ne se limite pas à des éléments discursifs, puisque l'on constate que de nombreuses réponses sont mises en place dans le contexte de « crises » étudié. Toutefois, derrière les prises de parole publiques et les mesures annoncées par les leaders politiques qui alimentent le « spectacle politique », plusieurs acteurs institutionnels bien plus discrets sont en charge des négociations et du suivi de la politique européenne de gestion des frontières. Il reste donc à analyser comment la « politique spectacle » se heurte à la « politique technocratique » menée sur le moyen et long terme par les bureaucrates et professionnels de la sécurité.

Quand la « politique spectacle » rencontre la « politique technocratique »

Si les discours et les actes annoncés par les responsables politiques occupent le devant de la scène lors des situations de « crises » terroriste et migratoire, se trouvent derrière eux un certain nombre d'acteurs, nationaux et européens, qui sont pour leur part chargés du suivi des négociations européennes et de la mise en œuvre de la « *politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures* » (article 67 § 2 du TFUE) consacrée par le traité de Lisbonne. S'ils ont tous en commun de graviter autour de la question du contrôle des frontières, ces acteurs recouvrent des positions très hétérogènes. C'est le cas des agents publics des ministères directement concernés par les enjeux relatifs au contrôle des frontières : pour ne citer que quelques exemples non exhaustifs dans le cas français, la sous-direction des affaires internationales, transfrontalières et de la sûreté, dépendant de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) du ministère de l'Intérieur, a notamment comme mission d'assurer le suivi des relations avec Frontex. De même, la Division des relations internationales (DRI), dépendant de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), est chargée des actions de coopérations européennes et internationales, et plus particulièrement du cadre institutionnel lié au fonctionnement des trois canaux que sont Interpol, Europol et Schengen. Le suivi de la politique européenne de gestion des frontières est également assuré par les secteurs « Libre circulation des personnes », « Espace judiciaire européen » et « Sécurité de l'espace européen » du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), organe de coordination interministérielle rattaché aux services du Premier ministre. Tous ces agents étatiques et leurs homologues des différents États membres sont donc affectés à plein temps à la fabrication des positions nationales infra et interministérielles, au suivi des négociations et à la mise en œuvre de la politique commune en matière d'immigration, d'asile et de contrôle des frontières. Dans le cadre de leur mission, ces bureaucrates nationaux interagissent avec la bureaucratie bruxelloise : à titre d'exemple, citons les agents de la Direction générale « Migrations et affaires intérieures » de la Commission européenne (et plus précisément les directions « Migration, mobilité et innovation », « Migration et protection », « Sécurité » pour les questions de contrôle des frontières), mais aussi le personnel des agences européennes concernées par la question de la gestion des frontières (agents de Frontex, d'Europol, d'Eu-Lisa).

Malgré la diversité de ces acteurs, on constate que leur point commun est de participer à façonner quotidiennement la politique européenne de gestion des frontières. Pour les désigner, nous nous proposons de reprendre l'expression utilisée par Julien Jeandesboz et Polly Pallister-Wilkins (2014), qui parlent de « bureaucrates et professionnels de la sécurité » chargés du suivi des négociations et de la mise en œuvre de la politique européenne en la matière. Ces acteurs forment ce que l'on pourrait nommer la « politique technocratique », en opposition à la

« politique spectacle » (Huysmans, 2006). En effet, si leur travail technocratique est quotidien et discret pour faire vivre et évoluer la politique européenne de gestion des frontières, ce n'est pas le cas des responsables politiques nationaux et européennes lorsqu'ils interviennent ponctuellement sur le sujet et en réaction à des « crises » qu'ils ont eux-mêmes précédemment construites. À ce stade, il apparaît intéressant de se demander quels effets ces interventions de la « politique spectacle » génèrent-elles sur la politique technocratique ?

Globalement, il ressort de nos entretiens avec différents bureaucrates et professionnels de la sécurité que le politique, lorsqu'il intervient ponctuellement en s'emparant de la « crise », produit des effets qui peuvent être contradictoires sur le suivi et la mise en œuvre menées à plus long terme par les administrations des États membres et les institutions et agences européennes en matière de gestion des frontières. Ces conséquences portent en aval sur les négociations à l'échelon européen, mais aussi en amont sur la fabrication même des positions nationales. Il est possible ici de réaliser une typologie entre les différents cas de figure d'intervention des responsables politiques selon les effets que cela produit sur le travail technocratique.

Premièrement, il semblerait que dans certains cas, l'intervention des leaders politiques, par le biais de discours et de mesures en réponse à la « crise », vienne en appui aux négociateurs nationaux et européens. Dans cette configuration, le processus de labellisation accompagne voire accélère les discussions entre acteurs nationaux et européens pour aboutir à l'adoption de mesures concrètes dans un laps de temps plus court. Même si l'intervention est guidée par des motifs communicationnels, pour montrer que le politique est mobilisé face à ce qu'il considère être une « crise », la « politique spectacle » vient ici en appui aux négociateurs (Dravigny, de Maillard, Smith, 2016). L'un des exemples les plus flagrants de ce rôle d'accélérateur que peut avoir la labellisation en termes de « crise » est l'adoption du PNR européen. Ce projet a été mis sur la table par la Commission dès 2011, mais les eurodéputés ont bloqué ce texte jusqu'à fin 2015 (juste après les attentats de Paris et de Saint-Denis) avant qu'il soit adopté en avril 2016. La situation de « crise », faisant suite aux attaques terroristes de novembre 2015, a été instrumentalisée par les différents responsables politiques pour accélérer le processus décisionnel autour du PNR¹⁶. Cela se retrouve notamment dans les propos de Bernard Cazeneuve : « *Aucun citoyen français et aucun citoyen européen ne comprendrait que certains députés européens continuent de faire obstacle à cet outil indispensable qu'est le PNR, d'autant plus qu'il comporte les dispositifs propres à assurer la protection des libertés individuelles. Nous savons que le PNR, par exemple, aurait été très utile pour contrecarrer les projets funestes d'un Mehdi Nemmouche, qui se sont produits ici même à Bruxelles en mai 2014* »¹⁷. Dans ce cas, le fait de présenter la « crise » comme ayant pu être évitée avec cet outil européen – ou en évoquant d'éventuelles « crises » futures si une telle mesure n'est pas adoptée – a permis de politiser ces négociations européennes pour obtenir l'adhésion de l'opinion publique en faveur de son adoption rapide, et donc d'éviter les débats au Parlement européen qui retardait le processus d'adoption du texte.

Deuxièmement, dans d'autres cas l'intervention des responsables politiques peut être tout à fait contreproductive par rapport à l'action quotidienne des bureaucrates et professionnels de la sécurité. En effet, la labellisation en termes de « crise » peut tout d'abord s'avérer à certains moments déconnectée de la réalité de la coordination des positions infra et interministérielles au sein des États membres. Dans cette situation, l'intervention du politique peut mettre en difficulté les négociateurs, aux dires de ces derniers lors de divers entretiens. C'est le cas

¹⁶ Entretiens menés par l'auteur au ministère de l'Intérieur et au Secrétariat général des affaires européennes.

¹⁷ Bernard Cazeneuve, *Déclaration du ministre de l'Intérieur, sur la position de la France concernant les mesures de lutte contre le terrorisme adoptées au niveau européen à la suite des attentats perpétrés à Paris et à Saint-Denis* [En ligne], Bruxelles, 20 novembre 2015, <http://discours.vie-publique.fr/notices/153003065.html>.

lorsque le ministre français de l'Intérieur insiste sur la nécessité de réviser le Code frontière Schengen à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis, alors que les positions au sein même du ministère ne sont pas encore coordonnées entre les différents services¹⁸. Les réponses des responsables politiques aux « crises » qu'ils labellisent peuvent également être déconnectées des négociations européennes menées en parallèle, « *ce qui peut créer un fossé entre les déclarations politiques répondant à un impératif de communication politique et les résultats des discussions à Bruxelles* » (Dravigny, de Maillard, Smith, 2016). C'est le cas lorsque les ministres européens de l'Intérieur et des Transports font une déclaration commune suite à l'attaque du Thalys durant l'été 2015, pour annoncer la sécurisation des gares par la mise en place de portiques électriques. Cette proposition, qui apparaît en complet décalage par rapport aux négociations européennes (et complètement irréalistes pour ceux qui sont engagés dans ces discussions), montre bien que la « politique spectacle » peut être contreproductive lorsqu'elle va, pour des motivations liées à la communication politique, à l'opposé de l'action quotidienne des bureaucrates et professionnels de la sécurité¹⁹.

Le processus de labellisation en termes de « crise » est bien l'apanage des professionnels de la politique, puisqu'il semble constituer l'une des modalités par laquelle le politique gouverne. La mobilisation de la figure de la « crise » remplit notamment des fonctions de communication politique, au point d'évoquer l'existence d'une « politique spectacle ». Ce travail d'affichage politique, lorsqu'il rencontre l'action quotidienne et discrète des bureaucrates et des professionnels de la sécurité, peut générer des conséquences variables sur la fabrication des positions infra et interministérielles au sein des États membres, mais aussi sur les négociations à l'échelon européen. Si la labellisation en termes de « crise » est productrice d'effets sur la politique européenne de gestion des frontières, analyser uniquement ce domaine par le prisme de la « crise » constitue un écueil qu'il est nécessaire de dépasser. En effet, ce processus de construction de la « crise » s'inscrit plus largement dans une politique européenne de gestion des frontières conçue exclusivement à travers un prisme sécuritaire, dans laquelle les pratiques discrètes de ces acteurs sont bien plus efficaces que la labellisation en termes de « crise » mobilisée par le politique.

Normaliser l'urgence pour bâtir sur la « crise » : la performativité des pratiques administratives de la « politique technocratique »

Même si l'évocation de la « crise » est très présente en matière de gestion des frontières à l'échelon européen, tous les acteurs impliqués dans cette politique ne labellisent pas des situations d'urgence et de « crise ». Les bureaucrates et professionnels de la sécurité, loin de recourir à la construction de la « crise », s'attachent surtout à normaliser l'urgence en l'inscrivant, par le biais de leur action quotidienne, dans une politique européenne de gestion des frontières conçue quasi-exclusivement à travers un prisme sécuritaire. Le défi, pour le chercheur, est donc de se demander comment la « crise » et les routines s'articulent en pratique et quels en sont les effets sur cette politique.

Répondre à la « crise » en normalisant l'urgence : la stratégie des bureaucrates et professionnels de la sécurité

Étudier les évolutions de la politique européenne de gestion des frontières nécessite d'englober, outre la labellisation en termes de « crise », les routines bureaucratiques discrètes des acteurs

¹⁸ Entretiens menés par l'auteur au ministère de l'Intérieur et au Secrétariat général des affaires européennes.

¹⁹ Entretiens menés par l'auteur au ministère de l'Intérieur et au Secrétariat général des affaires européennes.

nationaux et européens. Ce sont précisément ces pratiques administratives qui, *in fine*, normalisent l'urgence et la « crise » et influent de manière bien plus performative sur les orientations de cette politique.

Afin de percevoir ce processus de normalisation de l'urgence, il est utile de s'intéresser tout d'abord aux documents émis par ces bureaucrates et professionnels de la sécurité en matière de gestion des frontières dans le cadre de leurs analyses de risques. Ainsi, s'agissant de Frontex, les différents rapports qu'elle réalise ne se focalisent pas sur l'existence d'une « crise » migratoire. Au contraire, à travers une utilisation importante de chiffres et de données, l'agence insiste sur les variations, les intensifications du nombre de migrants (détectés aux frontières extérieures de l'UE, secourus en mer, etc.), sans pour autant plaider pour l'instauration de mesures urgentes ou exceptionnelles : « *En 2015, les États membres ont rapporté plus de 1 820 000 détections de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'UE. Ce chiffre jamais vu est plus de six fois plus élevé que le nombre de détections rapporté en 2014, qui était elle-même une année sans précédent. [...] L'année 2015 a débuté à des niveaux très élevés pour le mois de janvier (plus de 20 000 détections, par rapport à la moyenne de 4 700 détections en janvier des années 2009 à 2014)* »²⁰. Les différents travaux émanant de l'Office européen de police, Europol, sont similaires, qu'ils portent sur la situation terroriste (« *La menace globale qui pèse sur l'UE augmente ces dernières années et se maintient sur une trajectoire ascendante. La principale préoccupation rapportée par les États membres continue à être le terrorisme djihadiste et le phénomène étroitement lié des combattants étrangers. [...] Le nombre d'arrestations relatives à des activités terroristes djihadistes ont encore augmenté en 2015 par rapport à 2014, ce qui illustre les efforts énormes qui sont entrepris à travers l'Europe pour lutter contre cette forme de terrorisme* »²¹) ou migratoire (« *En 2015, plus d'un million de migrants irréguliers ont rejoint l'UE. Plus de 90% d'entre eux ont utilisé des services de facilitation à un moment de leur trajet. Dans la plupart des cas, ces services étaient fournis par des réseaux de trafiquants de migrants* »²²). De cette façon, là où les responsables politiques voient une « crise » nécessitant l'adoption urgente de mesures exceptionnelles pour faire face au « problème » construit, les professionnels de la sécurité évoquent surtout un « défi »²³ à surmonter, c'est-à-dire une situation certes unique, mais qui peut être gérée avec les moyens actuels et selon les cadres de référence et d'action existants. Alors que Frontex et Europol sont deux agences qui sont fréquemment perçues comme véhiculant l'urgence et l'exceptionnel en matière de gestion des frontières, nous constatons au contraire que leurs pratiques quotidiennes s'inscrivent dans une logique purement comptable, normalisant l'urgence et la « crise » (Bigo, 2002).

De même, si en plus d'évoquer les conséquences en termes de sécurité intérieure les discours des responsables politiques insistent sur la dimension humanitaire que recouvre la « crise » migratoire, (« *Aujourd'hui, l'Europe n'est pas à la hauteur de la crise humanitaire des réfugiés. Notre pays non plus. [...] Paris ne restera pas sans agir en responsabilité alors que la Méditerranée devient un cimetière pour les réfugiés* »²⁴, et « *La France doit agir au niveau européen et au niveau international, avec humanité, pour ce qui concerne les personnes qui*

²⁰ Frontex, *Risk Analysis for 2016* [En ligne], Varsovie, mars 2016, 72 p. (voir p. 6), http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

²¹ Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*, La Haye, décembre 2016, 60 p. (voir p. 5).

²² Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, La Haye, février 2016, 15 p. (voir p. 5).

²³ Dans le rapport réalisé par Frontex et cité précédemment, le terme « défi » est présent plus d'une trentaine de fois en 72 pages.

²⁴ Anne Hidalgo, *Conférence de presse annonçant l'ouverture d'un camp humanitaire de réfugiés à Paris*, Paris, 31 mai 2015.

fuient des crises, des guerres, mais également avec fermeté, pour ne pas confondre toutes les migrations. Nous devons répondre aux urgences humanitaires, il y en a, organiser l'accueil, assumer nos obligations en matière d'asile »²⁵), les travaux réalisés par les bureaucrates et professionnels de la sécurité s'inscrivent au contraire dans une logique quasi exclusivement managériale, sans reprendre la rhétorique dramatique utilisée par le politique. Cela ressort par exemple lorsque, pour différents agents de Frontex, lors de la « crise migratoire » la première priorité n'est pas de sauver des vies, mais surtout la gestion des frontières (Pallister-Wilkins, 2015). Cela a comme conséquence de normaliser encore plus les « crises » terroriste et migratoire, réduisant des situations d'« urgence » à de simples variations de données chiffrées ne remettant pas fondamentalement en cause les pratiques mises en œuvre par ces acteurs.

Outre ces rapports produits par les bureaucrates et professionnels de la sécurité, d'autres pratiques administratives participent à normaliser la « crise » puisqu'elles sont mises en œuvre quotidiennement et discrètement par ces acteurs alors qu'il s'agit en réalité de pratiques sécurisantes, c'est-à-dire des pratiques « extraordinaires » – dans le sens de « hors de l'ordinaire » – censées répondre à un enjeu particulier ayant été sécuritisé²⁶. C'est notamment le cas de la plupart des missions réalisées par Frontex en matière de gestion des frontières, comme le montre Sarah Léonard (2011). Selon elle, la conduite de l'analyse de risques, la coordination des opérations entre les États membres, l'assistance à la formation des garde-frontières nationaux, l'assistance aux États membres lorsqu'une assistance technique et opérationnelle aux frontières extérieures est requise, ainsi que l'assistance aux États membres dans l'organisation d'opérations conjointes de retours, peuvent être considérées comme des « pratiques sécurisantes ». En outre, le rôle de l'agence en matière de recherche et développement pour améliorer les capacités technologiques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures de l'UE illustre également ce processus de normalisation de la « crise », puisque cette division interne à Frontex collabore quotidiennement et étroitement avec les entreprises de sécurité et de défense dans le but de développer des technologies censées renforcer les frontières ; or, ces programmes s'orientent de plus en plus vers le développement de technologies duales, ayant un usage à la fois civil mais aussi militaire, comme les drones. Ce faisant, s'instaure progressivement l'idée que des dispositifs utilisés en temps de guerre peuvent être déployés non plus pour répondre ponctuellement à une « crise » ou à une situation d'urgence identifiée par le politique, mais bien pour agir quotidiennement dans le domaine civil et sur le long terme pour renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'Union.

De la même manière, le rôle accru d'Europol en matière de lutte contre l'immigration irrégulière est symptomatique du processus de normalisation de la « crise » au sein de la politique européenne de gestion des frontières. En effet, si au départ l'implication de l'Office européen de police dans ce domaine n'allait pas de soi et a pu s'expliquer ponctuellement en réponse à des situations précises, l'agence a su progressivement justifier et normaliser son rôle en la matière, jusqu'à devenir aujourd'hui l'un des acteurs incontournables de cette politique (Piquet, 2016).

Au contraire du politique qui construit la « crise » pour mieux montrer qu'il agit, les bureaucrates et professionnels de la sécurité normalisent l'urgence à travers leurs pratiques administratives discrètes et routinisées. Or, ce phénomène n'est pas sans conséquence sur la

²⁵ François Hollande, *Discours d'ouverture de la Semaine des Ambassadeurs* [En ligne], Paris, 25 août 2015, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-ouverture-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-semaine-des-ambassadeurs/>.

²⁶ En reprenant l'apport de l'École de Paris par rapport aux travaux de l'École de Copenhague, le processus de sécuritisation ne réside pas simplement dans les discours politiques, mais aussi et surtout dans les routines et les pratiques quotidiennes des bureaucrates et professionnels de la sécurité (Bigo, 2013).

nature de la politique européenne de gestion des frontières. En effet, cette politique technocratique, bien que discrète, contribue largement à sécuriser cette politique européenne particulière à travers les pratiques sécurisantes de ces acteurs associées à une logique managériale du contrôle des frontières (Jeandesboz, Pallister-Wilkins, 2014). C'est pourquoi, selon Andrew W. Neal (2009), il est nécessaire « *d'être moins préoccupés par la dialectique spectaculaire de la norme et de l'exception, et plus préoccupés par le processus en cours de normalisation incrémentale mais qui n'est pas assez spectaculaire ou controversé pour attirer l'attention sur lui* » (Ibid., p. 353). Pour lui, c'est bien cette normalisation de l'urgence et plus globalement les pratiques administratives des bureaucrates et professionnels de la sécurité qui s'avèrent être problématiques, dans la mesure où tout cela semble guider la politique européenne de gestion des frontières à travers un prisme toujours plus sécuritaire. C'est d'ailleurs un constat que partage Virginie Guiraudon (2010), qui insiste elle aussi sur le rôle prépondérant de ces acteurs sur la façon dont s'est forgée la politique européenne d'immigration et d'asile depuis ses débuts qui remontent à la signature de l'Accord de Schengen en 1985.

Les pratiques administratives des bureaucrates et professionnels de la sécurité participent donc à normaliser l'urgence, après que le politique ait labellisé la « crise ». Cette « politique technocratique » s'avère être plus performative que la « politique spectacle » lorsque l'on s'intéresse aux différentes mesures adoptées en matière de gestion des frontières, comme nous nous proposons de le faire.

Bâtir sur la « crise » : la performativité de l'action des bureaucrates et professionnels de la sécurité

La politique européenne de gestion des frontières ne se construit pas simplement selon des logiques relatives à l'exception ou à l'évocation de mesures spectaculaires face à une menace urgente mobilisées par les responsables politiques. Au contraire, lorsque l'on étudie les différentes mesures adoptées dans ce domaine, il ressort que l'action quotidienne des bureaucrates et professionnels de la sécurité est bien plus performative en la matière que ne le sont les discours et actes des responsables politiques, puisque la majorité des propositions adoptées pour répondre aux « crises » terroriste et migratoire sont en réalité des textes déjà préparés et négociés de longue date par la « politique technocratique ». Dans ce cas, bien que la labellisation en termes de « crise » ne soit pas le fruit de ces acteurs, ils exploitent tout de même cette fenêtre d'opportunité politique pour diffuser leurs cadres de référence et d'action pour faire face à une situation donnée, ce qui *in fine* renforce leur positionnement au sein du jeu européen.

Si l'on s'intéresse aux mesures qui ont été proposées et/ou adoptées récemment pour faire face aux « crises » terroristes et migratoires, il ressort que nombre d'entre elles sont loin d'être nouvelles : elles appartiennent en réalité au *policy-making* européen « normal » (Jeandesboz, Pallister-Wilkins, 2014). Ainsi, il semblerait que les responsables politiques nationaux et européens, lorsqu'ils cherchent à faire face à a « crise » par le biais de mesures d'exception, aient en réalité recours à des textes déjà rédigés et discutés par les bureaucrates et professionnels de la sécurité. C'est le cas par exemple du projet de frontières intelligentes (*Smart Borders Package*), qui a été proposé pour la première fois par la Commission européenne en 2008, avant d'être présenté à partir de 2016²⁷ comme un moyen de lutter efficacement contre le terrorisme et l'immigration irrégulière. À travers cet exemple, nous constatons que les bureaucrates de la Commission ont réussi à bâtir sur l'urgence dans un contexte de « crises » terroriste et

²⁷ Com(2016) 194 final, Com(2016) 196 final.

migratoire en remettant au goût du jour une proposition correspondant en tout point à leurs routines administratives et leur conception de ce que doit être le contrôle des frontières, et qui avait déjà été présentée auparavant. Un deuxième exemple illustrant ce phénomène est l'adoption du PNR, cas cité précédemment, puisque la proposition initiale a émané de la Commission en 2011²⁸ avant d'être adoptée définitivement en 2016, quelques mois seulement après les attentats terroristes ayant frappé le continent européen. De la même façon, si l'évolution de Frontex en une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2016 a été officiellement réclamée par les Chefs d'État et de gouvernement européens lors du Conseil européen d'octobre 2015 afin de faire face à la situation migratoire aux frontières de l'Union, la Commission européenne avait préalablement lancé une étude, dès 2014, sur « *la possibilité de créer un système européen de garde-frontières pour contrôler les frontières extérieures de l'Union* »²⁹. À travers ces trois cas, nous constatons que la labellisation en termes de « crise » n'influe pas outre mesure sur ce qui compose la politique européenne de gestion des frontières, puisque si elle a pu permettre d'accélérer l'adoption de certains dispositifs comme le PNR, la nature même des textes approuvés n'a pas été impactée. Ainsi, les propositions adoptées s'inscrivent tous dans les cadres de référence et d'action existants, prédéfinis par les pratiques administratives routinières et discrètes des bureaucrates et des professionnels de la sécurité. De fait, il apparaît que la « politique technocratique » est bien plus performative en la matière que ne l'est la « politique spectacle », puisque ce sont bien les pratiques administratives de ces acteurs qui façonnent dans sa globalité la politique européenne de gestion des frontières.

En outre, en diffusant leurs cadres de référence et d'action, ainsi que leur conception de la gestion des frontières, les bureaucrates et professionnels de la sécurité bâtissent sur la « crise » construite par le politique, puisqu'ils s'en saisissent comme « fenêtre d'opportunité politique » (Kingdon, 1984) pour maintenir voire renforcer leur positionnement au sein du jeu européen. C'est le cas par exemple de la Commission européenne, qui a réussi à s'imposer avec un programme de recherche dans le secteur de la sécurité (qui comprend un volet sur le renforcement du contrôle des frontières), où elle n'a pourtant pas de compétence (Lavallée, 2016). En effet, la Commission et ses directions générales concernées ont notamment su profiter d'un contexte de « crise » terroriste construit par les responsables politiques nationaux et européens (suite aux attentats aux Etats-Unis, à Madrid, à Londres au début des années 2000) pour développer à partir de ce moment un programme européen de recherche en sécurité³⁰. La Commission a donc su construire sur la « crise » pour étendre son action à un domaine dans lequel elle n'avait aucune prérogative jusqu'alors, renforçant encore plus sa position au sein du jeu européen. Cette fenêtre d'opportunité politique que représente la « crise » pour les bureaucrates et professionnels de la sécurité a également profité à Europol en matière de gestion des frontières. En effet, alors que son rôle était limité dans ce domaine, l'Office européen de police a su construire sur la labellisation en termes de « crise » pour voir son rôle largement accru en la matière, notamment par le biais de la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière (Piquet, 2016). À travers ces deux exemples, nous constatons que la construction de la « crise » par le politique permet aux bureaucrates et professionnels de la sécurité de renforcer encore plus leur positionnement au sein du jeu européen en légitimant leur action, ce qui facilite ensuite la diffusion de leurs cadres de référence et d'action par le biais de leurs pratiques administratives discrètes et routinisées.

²⁸ Com(2011) 32 final.

²⁹ Com(2015) 671 final.

³⁰ Ce programme européen a constitué le FP7 « Recherche en sécurité » entre 2007 et 2013, puis Horizon 2020 « Sociétés sûres » entre 2014 et 2020, dont les financements prévus pour la sécurité des frontières ne cessent d'augmenter.

La labellisation en termes de « crise » ne constitue pas un levier analytique suffisant pour étudier les évolutions de la politique européenne de gestion des frontières, puisque les pratiques administratives de la « politique technocratique », qui sont masquées par la « politique spectacle », s'avèrent être en réalité plus performatives dans ce domaine. En effet, les mesures adoptées en réaction à la « crise » portent largement le sceau des pratiques sécurisantes et des logiques managériales mises en œuvre par les bureaucrates et professionnels de la sécurité afin de normaliser l'urgence. De fait, à force de se focaliser sur la « crise », le risque pour le chercheur est de passer à côté de ces pratiques administratives si discrètes mais tellement porteuses d'effets sur ce domaine politique particulier.

S'il apparaît extrêmement réducteur d'analyser les évolutions de la politique européenne de gestion des frontières à travers l'unique prisme de la « crise », il est toutefois primordial de ne pas négliger cette dimension de la labellisation. En effet, cette politique n'est pas conduite exclusivement conduite par la « crise » ni par la routine ; la construction de la « crise » par les responsables politiques et les pratiques administratives des bureaucrates et professionnels de la sécurité sont co-constitutives de la façon dont est menée la gestion des frontières extérieures actuellement au niveau européen. Nous rejoignons donc Polly Pallister-Wilkins et Julien Jeandesboz (2016), pour qui il est nécessaire de concevoir « *la crise et les routines fonctionnant comme des répertoires de pratiques mutuellement et relationnellement constitutifs plus que comme des oppositions ontologiques* » (Jeandesboz & Pallister-Wilkins, 2016, p. 319). Il est donc beaucoup plus judicieux de s'intéresser à la façon dont la labellisation en termes de « crise » et les pratiques administratives discrètes s'articulent. Comme nous l'avons vu, « crise » et routines, urgence et normalisation se renforcent, se côtoient, et participent de concert au processus de sécuritisation de la politique européenne de gestion des frontières.

Bibliographie

BALZACQ, Thierry (2005), « The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context », *European Journal of International Relations*, vol. 11, Issue 2, 2005, pp. 171-201.

BIGO, Didier (1998), « Europe passoire et Europe forteresse : la sécurisation/humanitarisation de l'immigration », in : Réa, Andrea (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles : Éditions Complexe, pp. 203-241.

_____ (2005), « Global (in)Security : the Field of the Professionals of Unease Management and the Ban-Opticon », *Traces a Multilingual Series of Cultural Theory*, n° 4, pp. 109-157.

_____ (1998), « Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, n° 31-32, printemps-été, pp. 13-38.

_____ (2011), « Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power », *International Political Sociology*, n° 5, pp. 225-258.

_____ (2013), « Security », in : ADLER-NISSEN, Rebecca (ed.), *Bourdieu in international relations: Rethinking key concepts in IR*, Ondon : Routledge, 230 p.

BIGO, Didier ; WALKER, Rob B. J. (2007), « Political Sociology and the Problem of the International », *Millenium : Journal of International Studies*, vol. 35, n° 3, pp. 725-739.

BUZAN, Barry ; WAEVER, Ole ; DE WILDE, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 239 p.

COURBON, Bruno (2010), « À propos d'un constituant lexical de la modernité : aspects sémantiques du mot crise », *Études de Linguistique Appliquée*, n° 157, pp. 49-74.

DRAVIGNY, Josselin ; de MAILLARD, Jacques ; SMITH, Andy (2016), « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 158, pp. 405-417.

EDELMAN, Murray (1977), *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, Chicago : University of Chicago Press, 176 p.

_____ (1988), *Constructing the Political Spectacle*, Chicago : University of Chicago Press, 142 p.

GUIRAUDON, Virginie (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique Européenne*, n° 2, pp. 7-32.

HUYSMANS, Jeff (2006), *The Politics of Insecurity : Fear, Migration and Asylum in the EU*, London : Routledge, 208 p.

JEANDESBOZ, Julien ; PALLISTER-WILKINS, Polly (2014), « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », in : LINDLEY, Anna (ed.), *Crisis and Migration. Critical Perspectives*, London : Routledge, 224 p.

(2016), « Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis », *Mediterranean Politics*, vol. 21, n° 2, pp. 316-320.

KINGDON, John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little, Brown & Co, 240 p.

LAVALLÉE, Chantal (2016), « La communautarisation de la recherche sur la sécurité », *Politique Européenne*, n° 51, pp. 30-59.

LÉONARD, Sarah (2011), « Frontex and the Securitization of Migrants through Practices », Paper presented at the *Migration Working Group Seminar*, European University Institute, Florence, 9 February.

MÉGIE, Antoine ; VAUCHEZ, Antoine (2014), « Introduction. Crise, crises et crisologie européenne », *Politique Européenne*, n° 44, pp. 8-22.

MITCHELL, Tim (2010), « The Resources of Economics: Making the 1873 Oil Crisis », *Journal of Cultural Economy*, vol. 3, n° 2, pp. 189-204.

NEAL, Andrew W. (2009), « Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, pp. 333-356.

PIQUET, Agathe (2016), « Europol et la sécuritisation des migrations », *Migrations Société*, vol. 28, n° 165, pp. 133-149.

SCHARPF, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford : Oxford University Press, 252 p.

SINDING, Richard (1981), *Qu'est-ce qu'une crise ?*, Paris : Presses Universitaires de France, 224 p.

SMITH, Andy (2014), « Usages scientifiques de la « crise » de 2008 et suite », *Politique Européenne*, n° 44, pp. 124-151.

SMITH, Andy ; JOANA, Jean (2002), *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 253 p.