

L'extension transnationale du domaine de la lutte symbolique : comment les savoirs d'État sur les frontières passent-ils les frontières de l'État ?

The transnational extension of a symbolic fight: how State knowledge on borders cross the State borders?

Médéric Martin-Mazé



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18995>

DOI : 10.4000/conflits.18995

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CECLS - Centre d'études sur les conflits - Liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2015

Pagination : 53-70

ISBN : 978-2-343-07829-8

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Médéric Martin-Mazé, « L'extension transnationale du domaine de la lutte symbolique : comment les savoirs d'État sur les frontières passent-ils les frontières de l'État ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 98 | été 2015, mis en ligne le 15 octobre 2016, consulté le 02 avril 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18995> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.18995>

L'extension transnationale du domaine de la lutte symbolique : comment les savoirs d'État sur les frontières passent-ils les frontières de l'État ?

Médéric MARTIN-MAZÉ

Diplômé de l'IEP de Paris en 2007, Médéric Martin-Mazé a soutenu sa thèse en 2013 au CERI-Sciences Po qui portait sur « Le gouvernement international des frontières d'Asie centrale ». Ses travaux proposent une sociologie structurale et constructiviste des professionnels de la sécurité quand ils opèrent en contexte transnational. Il travaille actuellement comme chercheur associé au département des War Studies du King's College London.

Depuis qu'ils ont reçu leurs indépendances, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan suscitent l'inquiétude de leurs partenaires internationaux. Des violences éclatent dans le sud du Kirghizstan en 1990 ¹. Au Tadjikistan, une guerre civile meurtrière oppose des néo-communistes à une coalition islamo-démocrate dès l'automne 1992 ². Rapidement défaite, celle-ci éclate en plusieurs composantes dont les plus radicales rejoignent l'Afghanistan. Depuis ces bases arrières, elles continuent à harceler les forces du régime de Douchanbé malgré la protection assurée par les gardes-frontières russes ³. C'est toujours depuis l'Afghanistan que le Mouvement Islamique d'Ouzbékistan lance, en août 1999 et 2000, deux opérations militaires dans la vallée du Ferghana ⁴. Situé aux confins de l'Ouzbékistan, du Kirghizstan et du Tadjikistan, cet entrelacs d'enclaves et d'exclaves facilite

-
1. Tishkov V., "Don't Kill Me, I'm a Kyrgyz!": An Anthropological Analysis of Violence in the Osh Ethnic Conflict", *Journal of Peace Research*, 32/2, 1995, pp. 133-149.
 2. Lynch D., "The Tajik civil war and peace process", *Civil Wars*, 4/4, 2001, pp. 49-72.
 3. Ubaidulloev Z., "Afghanistan-Tajikistan Relations: Past and Present", *Asia-Pacific Review*, 21/1, 2014, pp. 120-136.
 4. Djalili M-R., Kellner T., *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale : de la fin de l'URSS à l'après-11 septembre*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, pp. 178-185.

l'infiltration d'un groupe armé qui n'est repoussé qu'après plusieurs mois de combat ⁵. De telles incursions fournissent une justification commode au durcissement des contrôles frontaliers que le régime de Karimov enclenche dès février 1999 ⁶. Cette « fonctionnalisation territoriale ⁷ » perturbe profondément la vie quotidienne des Centrasiatiques. La vallée du Ferghana devient le théâtre d'incidents dont les gardes-frontières sont des protagonistes récurrents ⁸. Les troubles nourrissent un discours international d'(in)sécurisation où l'Asie centrale est construite comme une zone de danger, par laquelle transite notamment une partie de l'opium récolté en Afghanistan ⁹.

L'opération *Liberté immuable* entre en résonance avec ce récit. Son lancement en octobre 2001 rehausse le rang de l'Asie centrale dans l'agenda de la sécurité internationale. L'Office des Nations Unies contre les Drogues et le Crime (ONUDC) et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) organisent une conférence dédiée à la lutte contre le terrorisme en décembre 2001 à Bichkek, au Kirghizstan ¹⁰. La Commission européenne accélère à l'automne 2001 le lancement de deux projets de gestion des frontières (*Border Management in Central Asia - BOMCA*) et de lutte contre le trafic de drogues (*Central Asian Drug Action Plan - CADAP*), à l'étude depuis septembre 1997 ¹¹. L'assistance technique dans ce domaine s'intensifie encore à partir du retrait des gardes-frontières russes de la dyade afghano-tadjikistanaise amorcé en 2005 ¹².

Le théâtre d'opérations qui s'ouvre en Asie centrale offre en effet l'occasion d'établir une position. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam au 1^{er} mai 1999, Javier Solana est désigné comme Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). Ayant accumulé un solide capital diplomatique, il dispose de surcroît des capacités de planification autonomes nouvellement attribuées au Secrétariat général du Conseil.

-
5. Thorez J., « Enclaves et enclavement dans le Ferghana post-soviétique », *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, 35, 2003, consulté le 27 juin 2012. URL: <http://cemoti.revues.org/761>
 6. Megoran N., *The Borders of Eternal Friendship? The Politics and Pain of Nationalism and Identity Along the Uzbekistan-Kyrgyzstan Ferghana Valley Boundary, 1999-2000*, PhD Dissertation, Sidney Sussex College, Cambridge, 2002, pp. 85-87.
 7. Thorez J., « Flux et dynamiques spatiales en Asie centrale. Géographie de la transformation post-soviétique », *Espaces et Sociétés, travaux et documents*, 24, 2006, pp. 65-69.
 8. Reeves M., *Border Work: An Ethnography of the State at Its Limits in the Ferghana Valley*, PhD Dissertation, Trinity College, University of Cambridge, Cambridge, 2007, pp. 167-197 ; Bichsel C., *Conflict transformation in Central Asia: irrigation disputes in the Ferghana Valley*, London, Routledge, 2009, pp. 86-100.
 9. Heathershaw J., Megoran N., « Contesting danger: a new agenda for policy and scholarship on Central Asia », *International Affairs*, 87/3, 2011, pp. 589-612.
 10. OSCE et ODCCP, *Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism*, 13 - 14 December 2001, « Programme of Action », Bishkek, OSCE, ODCCP, 2001.
 11. European Commission, SEC(97)2214, *The Fight Against Organized Crime in the New Independent States*, Brussels, European Union, 1997.
 12. Strugovets V., « Ostorojno, granitsa otkryvaetsia », *Russky Kurier*, mai 2004.

Ces ressources lui permettent de développer un droit d'initiative informel¹³, dont il use à l'automne 2001 pour recommander que la Commission européenne lutte contre le trafic d'armes et la prolifération en Asie centrale¹⁴.

Le terrain d'intervention centrasiatique permet également de rétablir une situation. Au tournant des années 2000, les hauts fonctionnaires de l'OSCE sont ainsi confrontés à un effet de ciseaux. La diplomatie russe les contraint à réduire la taille des missions dans le Caucase, tandis que la montée en puissance de l'UE met le dispositif balkanique sous pression. Dans un tel contexte, se positionner en Asie centrale permet de transférer vers l'Est un capital organisationnel menacé de déperdition¹⁵. Ce repositionnement géographique est redoublé d'un repositionnement thématique sur la lutte contre les menaces transnationales.

Trafic de drogues et d'armes, terrorisme, prolifération : ce « continuum d'(in)sécurité¹⁶ » fournit une large palette de problèmes dont les solutions ont toutes les frontières des Républiques centrasiatiques pour paramètre principal. Il s'agit de renforcer les capacités de contrôle et d'en aligner les modalités sur de « meilleures pratiques » qui sont codifiées dans les doctrines de gestion des frontières dont l'UE et l'OSCE se dotent dans la première partie des années 2000¹⁷. Ces modèles sont mis en circulation via des réformes sectorielles que pilotent l'UE au Kirghizstan et l'OSCE au Tadjikistan à partir de 2006. Le Tadjikistan adopte une stratégie nationale dans ce domaine en 2010¹⁸, et le Kirghizstan en 2012¹⁹.

En première analyse, le processus paraît plutôt linéaire. Pour faire face à des menaces transnationales nouvelles, l'UE et l'OSCE mettent à disposition des États centrasiatiques les standards qu'elles ont respectivement et préalablement formalisés. Le néo-institutionnalisme libéral et le constructivisme dominant voient dans ces actions sectorielles un processus de diffusion de

-
13. Buchet de Neuilly Y., « L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, 8/4, 2002, pp. 13-31.
 14. Council of the European Union, 14984/01, *EU Policy options on Central Asia*, Brussels, European Union, 2001.
 15. Martin-Mazé M., *Le gouvernement international des frontières d'Asie centrale*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris, 2013, pp. 339-344.
 16. Bigo D., « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », *Cultures & Conflits*, 58, 2005, pp. 53-101.
 17. Pour l'Union européenne, cf. Conseil de l'Union européenne, 15628/06, *Projet de conclusions du Conseil sur la gestion intégrée des frontières*, Bruxelles, Union Européenne 2006. Ce texte représente une source parmi d'autres, sur lesquelles nous revenons plus loin ; pour l'OSCE, cf. Ministerial Council, MC.DOC/2/05, *Border Security and Management Concept, Framework for Co-operation by the OSCE Participating States*, Ljubljana, OSCE, 2005.
 18. National Border Management Working Group, *National Border Management Strategy and its Implementation Plan*, Dushanbe, Republic of Tajikistan, 2010.
 19. National Coordination Center, *National Strategy for the establishment and introduction of Integrated Border Management System in the Kyrgyz Republic for the period up to 2022*, Bishkek, Kyrgyz Republic, 2012.

normes internationales²⁰, rejoignant ainsi la littérature sur les transferts transnationaux de modèles de politiques publiques²¹. Ces approches soulignent le rôle clé que jouent les organisations internationales en modélisant les normes avant de les diffuser²². Elles invitent à en tracer le déplacement à travers le milieu transnational que tissent les réseaux organisationnels²³.

Un tel jeu de pistes présuppose un rapport contenu/contenant simple. Chaque organisation s'analyse comme un circuit transnational à l'intérieur duquel passe un contenu normatif qui demeure relativement identique au cours du voyage. Un examen plus approfondi déstabilise pourtant l'imaginaire diffusionniste et séquentiel qui informe ce « leitmotiv circulatoire²⁴ ». La stratégie tadjikistanaise ne reflète pas le concept de l'OSCE, mais l'un de ceux adoptés par l'UE. De plus, la stratégie kirghizstanaise fait implicitement référence au document de l'OSCE et ignore toute une partie de la doctrine élaborée au nom de l'UE. Restituer les résultats paradoxaux de cette circulation normative suppose, dans un premier temps, de construire l'espace des prises de position sur la gestion et la sécurité aux frontières tel qu'il se configure entre l'UE et l'OSCE, le Kirghizstan et le Tadjikistan.

Pour faire sens de ce paradoxe, il convient ensuite de rapporter cet espace à celui des positions²⁵. Les doctrines de gestion des frontières de l'UE et de l'OSCE sont forgées et mises en circulation à l'aune de luttes qui ont pour enjeu générique « l'imposition de la définition légitime de la réalité²⁶ », et pour enjeu spécifique la « monopolisation des moyens légitimes de circulation²⁷ ». À mesure que le monopole étatique de la violence légitime symbo-

-
20. Keck M.E., Sikkink K., "Transnational advocacy networks in international and regional politics", *International Social Science Journal*, 51/159, 1999, pp. 89-101 ; Finnemore M., Sikkink K., "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52/04, 1998, pp. 887-917.
 21. Hassenteufel P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 55/1, 2005, pp. 113-132.
 22. Park S., "Theorizing norm diffusion within international organizations", *International Politics*, 43/3, 2006, pp. 342-361 ; Barnett M., Finnemore M., *Rules for the world: international organizations in global politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2004.
 23. Checkel J., "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe", *International Studies Quarterly*, 43/1, 1999, pp. 84-114.
 24. Vauchez A., « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 59/2, 2013, pp. 9-16.
 25. Cette mise en relation est recommandée par Bourdieu à de multiples endroits de son oeuvre. On la trouvera notamment dans les cours au Collège de France sur Manet, récemment publiés. Cf. Bourdieu P., *Manet. Une révolution symbolique. Cours au Collège de France (1998-200) suivis d'un manuscrit inachevé de Pierre et Marie-Claude Bourdieu*, Paris, Raisons d'agir & Seuil, 2013, pp. 48, 157-160, 168. On la retrouve également dans les travaux d'Yves Dezalay et Bryant Garth sur l'import-export transnational de savoirs d'État, cf. Dezalay Y., Garth B., *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys*, trad. fr. Devillairs L. et Dezalay S., Paris, Seuil, 2002, pp. 86-87, 264.
 26. Bourdieu P., *Le Sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 244.
 27. Torpey J., « Aller et venir : le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures & Conflits*, 2006, 31-32, URL : <http://conflits.revues.org/index547.html>, consulté le 26 juin 2012.

lique se fragmente ²⁸, des « guildes professionnelles ²⁹ » poursuivent leurs luttes symboliques dans un espace transnational qui tend à se densifier et à se différencier ³⁰. Pour dresser la topologie de cet espace de positions, nous mettons dans un second temps en exergue la différenciation entre les sièges et les terrains ³¹. Cette distinction met à jour la structure des luttes qui, des sièges de l'OSCE et de l'UE aux terrains centrasiatiques, opposent gardes-frontières finlandais et austro-hongrois pour le monopole des moyens légitimes de circuler en Europe, et au-delà.

L'espace des prises de positions : une circulation normative paradoxale

À partir du milieu des années 2000, l'UE pilote une réforme du secteur de la sécurité aux frontières au Kirghizstan, tandis que l'OSCE fait de même au Tadjikistan voisin. Ces pratiques internationales d'assistance technique peuvent dans un premier temps s'analyser au prisme des textes qu'elles produisent. Communication, décisions, concepts, catalogues, stratégies, plans d'action, lignes directrices et manuels composent en effet un espace de prises de position dont on peut analyser le « système d'écartés différentiels ³² ». Il s'agit de prêter attention aux distinctions qui s'instaurent entre les textes, assignant à ces derniers une position précise dans cette économie discursive que forment les « savoirs d'État ³³ » sur la frontière. Dans ce qui suit, nous comparons les textes produits au nom de l'OSCE avec ceux qui sont établis dans le cadre de l'UE.

L'OSCE et le Tadjikistan : de Vienne à Douchanbé ?

L'OSCE est issue de l'institutionnalisation de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe qui a lieu dans la première partie des années 1990. À travers ses différents organes, elle produit plusieurs textes traitant de la sécurité aux frontières dans le contexte politique et sécurité post-11 septembre 2001. La Conférence ministérielle de l'OSCE réunit chaque année

-
28. Nous faisons ici référence à l'amendement apporté par Pierre Bourdieu à la théorie wébérienne de l'État. Cf. Bourdieu P., *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir & Seuil, 2011, p. 14 notamment.
29. Bigo D., "Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power", *International Political Sociology*, 5/3, 2011, p. 225-258 ; Bigo D., "The transnational field of computerised exchange of information in police matters and its European guilds", in Madsen M. R., Kauppi N. (eds.), *Transnational power elites: the new professionals of governance, law and security*, London, Routledge, 2013, pp. 155-182.
30. On se réfère ici à l'approche morphologique de la différenciation sociale forgée par Émile Durkheim, cf. Durkheim É., *De la Division du travail social*, Paris, Presses universitaires de France, 1960, pp. 31-46.
31. Dauvin et al. ont montré comment ce principe de différenciation structure le monde humanitaire cf. Dauvin P., Siméant J. et Collectif d'analyse de l'humanitaire international, *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
32. Bourdieu P. *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 22.
33. Dezalay Y., Garth B., *La mondialisation des guerres de palais*, op. cit., pp. 27, 57, 87-89, 132, 144, 174, 193, 304.

les ministres des affaires étrangères des États participants de l'organisation. Celle-ci adopte en décembre 2001 à Bucarest un *Plan d'action contre le terrorisme* où les 56 États participants s'engagent à interdire « le mouvement des individus ou des groupes terroristes par des contrôles aux frontières efficaces et par des contrôles sur l'émission de papiers d'identités et de documents de voyage ³⁴ ». Elle adopte ensuite à Maastricht en 2003 une *Stratégie pour la sécurité et à la stabilité au XXI^e siècle*, qui précise le lien entre sécurité et mobilité. La globalisation et les avancées technologiques sont notamment réputées avoir intensifié la menace du terrorisme, du crime organisée, et des trafics associés. Dans ces conditions, il est demandé au Conseil permanent d'élaborer un Concept sur la Gestion et la Sécurité des Frontières ³⁵.

Le Conseil permanent réunit chaque semaine au siège de l'OSCE à Vienne les ambassadeurs des États participants. Cet organe central de décision travaille à partir du début de l'année 2004 à mettre en forme un concept de gestion des frontières qui est adopté en décembre 2005 à Ljubljana. Ce texte reflète les pratiques diplomatiques de négociations dont il est issu ³⁶. Il s'ouvre ainsi sur une conciliation des contraires, combinant les impératifs de souveraineté, de sécurité et de mobilité.

«Reconnaissant que la sécurité et la gestion des frontières sont un problème de souveraineté nationale et relèvent de la responsabilité des États, les États participants de l'OSCE réaffirment leur engagement à promouvoir des frontières ouvertes et sûres dans une région de l'OSCE libre, démocratique et intégrée, sans ligne de division ³⁷ ».

Le corps du texte est en outre bâti autour de la notion de « co-opération », dont les objectifs et les principes sont exposés aux second et troisième chapitres. Puisque le mouvement transfrontalier des services, des biens, des personnes et des investissements bénéficie à la sécurité et à la prospérité communes (§5), les questions réglementaires afférentes peuvent être réglées par la co-opération directe entre les services de sécurité aux frontières (§6). Ces derniers ont en effet la meilleure connaissance de problèmes (§7) dont la spécificité doit, dans chaque cas, être prise en compte dans le respect de la souveraineté des États participants (§8). L'exigence de co-opération se traduit donc par la valorisation symbolique des savoirs et des savoir-faire dont les acteurs du

34. Conseil Ministériel, Annexe à la Décision MC(9).DEC/1/Corr.1, « Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme », Bucarest, OSCE, 2001, paragr. 26.

35. Conseil Ministériel, *Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI^e siècle*, Maastricht, OSCE, 2003, paragr. 11, 29, 35.

36. Le Conseil permanent ne peut adopter de décision qu'à l'unanimité, même si la procédure du silence assouplit cette modalité de prise de décision : un texte est réputé adopté en l'absence de vote négatif.

37. Ministerial Council, MC.DOC/2/05, *Border Security and Management Concept, Framework for Co-operation by the OSCE Participating States*, op. cit., paragr. 1. Notre traduction.

contrôle frontalier ont le monopole. Cette exigence est en outre verticalisée en plusieurs niveaux : global, à l'échelon de l'OSCE, régional et bilatéral (§2.2.)

Cet impératif coopératif se retrouve également au premier rang des principes de la Stratégie que le gouvernement du Tadjikistan endosse en avril 2010³⁸. Préparé entre 2008 et 2010 avec le soutien de l'OSCE, ce texte est d'une nature plus réglementaire que diplomatique. Il entre dans un niveau de détail que le concept de 2005, auquel il se réfère, ne peut qu'ignorer. Il approfondit la verticalité de la co-opération en ajoutant deux niveaux (local et national) aux quatre échelons identifiés dans le document de Ljubljana. Surtout, il horizontalise ce dispositif en introduisant parmi les principes de la Stratégie un modèle de contrôle en quatre filtres.

« La Stratégie reconnaît que, pour être efficace, les contrôles ne doivent pas seulement être mis en œuvre à la ligne frontalière elle-même. La Stratégie [déploie] un premier niveau de contrôle qui consiste dans les mesures pro-actives/pré-emptives mises en œuvre en dehors des frontières nationales. Le but est d'empêcher le crime transfrontalier avant qu'il n'atteigne le Tadjikistan. Le second niveau [consiste en] une coopération et une coordination efficace avec les États voisins et autres. Le troisième niveau est composé des contrôles qui sont mis en œuvre sur la ligne frontière elle-même, sur la frontière verte et aux ports d'entrée. Le quatrième niveau [correspond] aux contrôles conduits dans l'arrière-pays ou à l'intérieur de l'État lui-même³⁹. »

Si ce dispositif horizontal de contrôle en quatre filtres ne figure pas dans le Concept de Ljubljana, il ne doit pas non plus être analysé comme une innovation radicale. Il s'inspire en effet très directement du *Modèle de la Sécurité Intégrée des Frontières* détaillé par le *Catalogue Schengen* de l'UE. Ce document offre l'une des nombreuses définitions de la Gestion intégrée des Frontières (GIF) de l'UE qui informe la stratégie adoptée par le Kirghizstan en 2012 avec l'appui du programme BOMCA.

L'UE et le Kirghizstan : de Bruxelles à Bichkek ?

Une série de textes sont produits entre 1999 et 2006 qui définissent la GIF de l'UE. Il est possible de distinguer ici deux circuits de production de ce savoir européen sur les frontières. Le premier emprunte le canal formel de prise de décision des instances européennes (Conseil, Commission, Parlement). Cette filière produit une Communication de la Commission et un

38. <http://mfa.tj/en/border-issues/tajikistan-national-border-management-strategy.html>

39. National Border Management Working Group, *National Border Management Strategy and its Implementation Plan*, Dushanbe, Republic of Tajikistan, 2009, p. 17.

Plan du Conseil publiés en 2002⁴⁰. Ces textes ont été repérés et analysés en détail par la littérature spécialisée⁴¹. C'est dès lors sur un circuit plus informel, où sont modélisés normes et standards professionnels, que nous voudrions ici attirer l'attention.

Cette seconde filière assemble notamment le *Catalogue Schengen* évoqué ci-dessus. Publié en février 2002, ce document avance un *Modèle Intégré pour la Sécurité des Frontières* qui déploie horizontalement quatre niveaux de filtres : activités menées dans les pays-tiers, coopération bilatérale et internationale, mesures prises aux frontières extérieures et contrôles à l'intérieur de l'espace de sécurité intérieure⁴² :

« Un modèle d'ensemble de frontières est un outil important pour assurer la sécurité intérieure et interdire en particulier l'immigration illégale. En termes simplifiés, cela signifie qu'un ensemble de mesures complémentaires doivent être mises en œuvre à différents niveaux. A cet égard, quatre niveaux peuvent être identifiés :

(1) Les activités dans les pays tiers, particulièrement les pays d'origine et de transit, y compris la collecte d'information par des officiers de liaison, ainsi que le rôle clé que jouent les postes consulaires à l'étrangers dans le processus d'octroi des visas.

(2) La coopération internationale aux frontières.

(3) Les mesures aux frontières extérieures : gestion des frontières (vérifications et surveillance aux frontières)

(4) Les autres activités à l'intérieur du territoire des États Schengen et entre les États Schengen⁴³. »

40. European Commission, *COM(2002) 233 final Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of the External Borders of the Members States of the European Union*, Brussels, European Union, 2002 ; Conseil de l'Union européenne, 10019/02, *Plan pour la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne*, Bruxelles, Union européenne, 2002.

41. Goguou D., « Towards a European Approach to Border Management », in Caparini M., Marenin O. (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Genève, DCAF, 2006, pp. 87-109 ; Jeandesboz J., *Les usages du voisin. Genève, enjeux et modalités des politiques de voisinage de l'Union européenne*, volume 1, Thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2011, pp. 463-497 ; Carrera S., *The EU Border Management Strategy. Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Brussels, Center for European Policy Studies, 2007 ; Guild E., Carrera S., Balzacq T., *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, Brussels, Center for European Policy Studies, 2008 ; Jeandesboz J., « Logiques et pratiques de contrôle et de surveillance des frontières de l'Union européenne », in Scherrer A., Guittet P.-G. et Bigo D. (eds.), *Mobilités sous surveillance : perspectives croisées UE-Canada*, Montréal, Athéna, 2010, pp. 149164 ; Marenin O., *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010.

42. Council of the European Union, *EU Schengen Catalogue. External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*, Brussels, European Union, 2002, pp. 10-17.

43. *Ibid.*, p. 10. Notre traduction.

C'est ce modèle que l'on retrouve dans la stratégie tadjikistanaise, avec des différences de focale, notamment en ce qui concerne la problématique migratoire moins présente dans le document centrasiatique. Le modèle des quatre filtres est également repris par les *Lignes directives pour la mise en œuvre de la Gestion intégrée des frontières dans la Balkans occidentaux* qu'endosse la Commission européenne en octobre 2004. Ce second texte est élaboré par l'ICMPD (*International Center for Migration Policy Development*), organisation internationale sise à Vienne sur laquelle nous revenons plus bas. S'il annexe le *Modèle Schengen*, ce document articule surtout une lecture procédurale de la GIF, comme dispositif de coopération, à une lecture instrumentale insistant sur un double impératif de mobilité et de sécurité. Dans cette perspective, la GIF recouvre la « [...] coordination et la coopération nationale et internationale de toutes les autorités et agences compétentes impliquées dans la sécurité des frontières et la facilitation du commerce pour établir une gestion des frontières efficace, efficiente et coordonnée, dans le but d'atteindre l'objectif de frontières ouvertes mais sûres et bien contrôlées ⁴⁴ ».

On retrouve cette même définition dans le *Livret pour l'introduction de la Gestion Intégrée des Frontières en Asie centrale*, préparé par l'ICMPD dans le cadre du programme BOMCA que finance la Commission européenne ⁴⁵. C'est à travers ce texte, notamment, que cette doctrine spécifique de la GIF est mise en circulation en Asie centrale. La stratégie kirghizstanais, préparée avec le support de BOMCA à partir de 2005, reprend à son compte cette approche de la GIF. Elle insiste plus particulièrement sur son aspect procédural. Le concept kirghizstanais repose ainsi sur trois principes opérationnels qui « [...] s'appliquent à la coopération intra-agence, inter-agence et internationale entre toutes les autorités compétentes impliquées dans la gestion de frontière pour la sécurisation de frontières ouvertes et bien contrôlées ⁴⁶ ». Effectivement, ces trois principes déclinent l'exigence de coopération à chacun de ces niveaux. Le premier prévoit que chaque institution engagée dans la gestion des frontières est structurée de manière optimale. Le second professe la nécessité d'une approche harmonisée entre les différentes agences compétentes pour assurer la protection de la frontière verte et l'administration des points de passage. Enfin, au troisième niveau, la coopération internationale est présentée comme « [...] l'un des mécanismes pour assurer la sécurité de la frontière à la fois au Kirghizstan et dans la région dans son ensemble ⁴⁷ ».

44. ICMPD et EuropeAid, *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*, Brussels, European Union, 2004, p. 14.

45. BOMCA et ICMPD, *Integrated Border Management. Handbook for Central Asia*, Bishkek, European Commission, 2006, p. 14.

46. National Coordination Center, *National Strategy for the establishment and introduction of Integrated Border Management System in the Kyrgyz Republic for the period up to 2022*, *op. cit.*, p. 5.

47. *Ibid.*, p. 6.

Cette approche verticale et coopérative entre en résonance avec le Concept de l'OSCE, dont l'analyse a montré qu'il réserve une place préminente à la coopération multi-niveaux entre États-participants. Elle censure en revanche complètement le *Modèle* des quatre filtres qui tient pourtant une place centrale dans les débats autour de la gestion des frontières extérieures de l'UE. Nous sommes donc en présence d'un double paradoxe. D'un côté, l'OSCE promeut au Tadjikistan le *Modèle Schengen* que l'UE laisse de côté au Kirghizstan. Mieux encore, la norme mise en circulation par l'UE dans ce dernier État entretient des affinités électives marquées avec la doctrine de l'OSCE.

	UE	OSCE
Europe	Niveaux de filtres horizontaux (Modèle Schengen)	Niveaux de coopération verticaux (Concept de Ljubljana)
Asie Centrale	Niveaux de coopération verticaux (Stratégie Kirghizstan)	Niveaux de filtres horizontaux (Stratégie Tadjikistan)

Tableau 1. Espace des prises de position sur la gestion des frontières

L'espace des positions : une lutte symbolique transnationale

Pour faire sens de cet apparent paradoxe, il convient de déplacer la focale de notre raisonnement des produits textuels aux producteurs de textes, c'est-à-dire de rapporter l'espace des prises de positions à celui des positions. En première analyse, cet espace peut sommairement se diviser entre le siège, où les doctrines de sécurité aux frontières sont formalisées et modélisées, et le terrain, où elles sont promues et négociées au contact direct des bénéficiaires centraasiatiques de l'assistance technique ⁴⁸.

Il ne s'agit pas de réactiver ici une analyse séquentielle des politiques publiques qui séparerait trop rigide-ment espaces de décision et d'exécution, comme si l'exécution pouvait s'opérer sans une multitude de décisions, et comme si la prise de décision pouvait être essentialisée en un instant clairement délimité ⁴⁹. Il ne s'agit pas non plus de réintroduire un « jeu à deux

48. Pour voir comment cette distinction fonctionne sur le monde de l'humanitaire, cf. Dauvin P., Siméant J., *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*, op. cit.

49. Cette division informe notamment les travaux réalisés autour de Bob Reinalda et Vertjan Verbeek qui consacrent un premier volume collectif à la question de la prise de décision, et un second à celle de la mise en œuvre. Cf. Reinalda B., Verbeek B., "The issue of decision making

niveaux ⁵⁰ » qui séparerait l'international du national. Les approches en termes de niveaux de gouvernance ont en effet « [...] pour effet de gommer les propriétés structurales des espaces ⁵¹ » alors que ce sont précisément ces dernières qui permettent de comprendre comment les rapports de force entre agents symboliques se renversent dans les conditions sociales spécifiques qui caractérisent les sièges et les terrains.

La distinction siège/terrain permet en effet de distinguer simplement différents tronçons dans les trajectoires transnationales des agents qui font passer les savoirs d'État sur les frontières à travers les frontières de l'État. Deux guildes professionnelles se disputent le monopole des moyens légitimes de circulation en Europe, et au-delà. Gardes frontières finlandais d'un côté, autrichiens et hongrois de l'autre luttent pour imposer leurs principes de vision non seulement dans les instances centrales de l'UE et de l'OSCE, mais aussi au sein des missions et projets de terrains de ces organisations en Asie centrale.

Les luttes symboliques au siège : avant-scène et arrière-scène

C'est dans la genèse de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (Frontex) qu'il faut rechercher les premiers indices d'un positionnement concurrentiel des gardes-frontières austro-hongrois et finlandais sur la question du contrôle aux frontières. Le plan du Conseil pour la gestion des frontières extérieures adopté en 2002 prévoit la création de centres *ad hoc* qui voient le jour entre 2002 et 2003. Un centre sur l'analyse du risque ouvre ses portes à Helsinki ⁵², tandis qu'une structure spécialisée sur la formation est basée en Autriche ⁵³. L'activité de ces centres est coordonnée par un groupe de travail du Conseil de l'UE : le CSIFA+. Cette extension du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile accueille les représentants des services de gardes-frontières des États membres.

within international organizations”, in Reinald, B., Verbeek B. (eds.), *Decision making within international organisations*, London, Routledge, 2004, pp. 941 et suivantes ; Joachim M., Reinalda B., Verbeek B., “Enforcers, managers, authorities? International organizations and implementation”, in Joachim M., Reinalda B., Verbeek B., (eds.), *International organizations and implementation: enforcers, managers, authorities?*, London, Routledge, 2008, pp. 177-190.

50. Putnam R.D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, 42/3, 1988, pp. 427-460.
51. Buchet de Neuilly Y., « L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *op. cit.*, p. 21 ; voir également Buchet de Neuilly Y., “European External Relations Fields”, in Knodt M., Princen S. (eds.), *Understanding EU's External relations*, London, Routledge, 2003, pp. 92-106.
52. Council of the European Union, 7396/03 - *Risk Analysis Centre*, Brussels, European Union, 2003.
53. Council of the European Union, 9134/05, *Activities report of the Ad-hoc Centre for Border Guard Training (ACT)*, Brussels, European Union, 2005.

Suite à l'entrée en vigueur du règlement Frontex⁵⁴, ce groupe de travail est transformé en Conseil d'administration de l'agence. Le 25 mai 2005, il désigne lors de sa première réunion le finlandais Laitinen comme directeur exécutif et le hongrois Bendek comme vice-président du Conseil d'administration⁵⁵. Si la première nomination a attiré l'attention des observateurs, la seconde est en revanche passée inaperçue. C'est pourtant les deux qu'il faut mettre en relation pour mettre à jour la concurrence entre Finlandais et Austro-hongrois. Activement supportés par leurs alliés autrichiens, les Hongrois avaient en effet proposé la candidature de leur représentant au poste de directeur exécutif⁵⁶.

L'éviction de ce dernier par le concurrent finlandais montre comment se configure le rapport de force au sein des instances de l'UE. Le candidat hongrois accumule certes un important volume de capital social, accueillant chaque année à Budapest la conférence internationale des polices aux frontières⁵⁷. Mais la structure de ce capital est inadéquate car il est composé en insuffisante quantité du type spécifiquement européen de cette ressource, carence manifestée par une maîtrise hésitante de l'anglais⁵⁸. De manière plus significative, le candidat finlandais est pour sa part ajusté aux demandes objectivement inscrites dans l'espace européen de la sécurité intérieure, qui tend à valoriser l'*intelligence-led policing*⁵⁹. Issu du centre sur l'analyse de risque dont il assurait la direction, Laitinen défend en effet cette vision spécifique de la surveillance aux frontières⁶⁰. Il reprend également à son compte le modèle Schengen des quatre filtres :

« Afin de pouvoir mettre en place une politique crédible de contrôle aux frontières, il convient d'instaurer les normes les plus strictes et un modèle couvrant l'ensemble des activités : depuis la coopération avec des pays tiers apparentés basée sur des accords de collaboration, jusqu'à la détection et l'interception de personnes approchant

-
54. Conseil de l'Union Européenne, *Règlement (CE) N o 2007/2004 DU Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, Bruxelles, Union européenne, 2004.
55. Council of the European Union, 10438/06 - *Frontex General Report for the year 2005*, Brussels, European Union, 2006.
56. Entretien avec un Conseiller technique en chef des programmes BOMCA et CADAP (Bichkek, 3 octobre 2008).
57. Koslowski R., "The international travel regime", in Koslowski R. (ed.), *Global mobility regimes*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 63-64.
58. Entretien avec un Conseiller technique en chef des programmes BOMCA et CADAP (Bichkek, 3 octobre 2008), *op. cit.*
59. Bigo D., Jeandesboz J., Guittet E.-P., Scherrer A., *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime*, Brussels, European Parliament - Committee on Civil Liberties, 2011, pp. 81-82.
60. Neal A., "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47/2, 2009, pp. 333-356 ; Jeandesboz J., *Les usages du voisin. Genèse, enjeux et modalités des politiques de voisinage de l'Union européenne*, volume 1, *op. cit.*, p. 481.

des frontières extérieures, en passant par des contrôles aux frontières et des procédures en deuxième ligne, suivis par le rapatriement des personnes qui n'ont pas pu obtenir une protection ⁶¹. »

Mais ce domaine des luttes symbolique autour de la monopolisation des moyens légitime de circulation n'est pas restreint au CSIFA+, à Frontex, ou même plus largement aux institutions et agences de l'UE. Une seconde arène s'ouvre en effet simultanément à Vienne en 2003, quand le Conseil ministériel de l'OSCE donne mandat au Conseil permanent de préparer le Concept sur la Gestion et la Sécurité aux Frontières. À partir de mars 2004, un groupe de travail se réunit mensuellement au sein du Conseil permanent dans le but de rédiger ce document. S'il est placé originellement sous l'autorité de la délégation belge, qui y présente le Modèle Schengen en mai 2004, c'est bien la délégation hongroise qui, à partir du début de l'année 2005, produit la quasi-totalité des documents préparatoires. Elle invite en mai 2005 le directeur du service de la coopération internationale de cette institution à partager son expertise et à donner son avis sur le Concept alors en discussion ⁶².

La correspondance des dates est frappante : au moment même où les gardes-frontières finlandais obtiennent la direction de Frontex, leurs concurrents hongrois interviennent devant le Conseil permanent de l'OSCE. Thibaut Rioufreyt a bien montré l'importance de ces arènes où les seconds rôles trouvent refuge ⁶³. Si l'on n'est pas ici en présence d'une distinction informel/officiel, il n'en reste pas moins que les gardes-frontières hongrois, et leurs alliés autrichiens, quittent effectivement l'avant-scène de l'UE et se réfugient sur l'arrière-scène de l'OSCE. Ce repli permet au passage d'obtenir la ratification diplomatique de la doctrine de sécurité aux frontières que ces acteurs portent au sein du circuit informel de production de la GIF européenne. Ce sont en effet les gardes-frontières autrichiens et hongrois qui formalisent l'approche coopérative et procédurale de la GIF.

La genèse de cette doctrine bouleverse l'imaginaire séquentiel qui informe certaines analyses de politiques publiques. Elle résulte en effet de la mise en forme symbolique des expériences menées sur le terrain balkanique dans le cadre de l'instrument CARDS d'assistance aux États des Balkans occidentaux. C'est à l'ICMPD que l'office Europeaid confie cette mission de formalisation. Les *Lignes directives pour les Balkans* qui en résultent sont endossées comme

61. Frontex, *Rapport général 2009*, Varsovie, Union européenne, 2008, p. iv. Cité in Jeandesboz J., *ibid.*, p. 473.

62. Communication personnelle avec le bureau des archives de l'OSCE à Prague, qui nous a transmis un relevé des documents internes de l'OSCE touchant à la question des frontières entre 2004 et 2006. Ce relevé indique notamment la partie émettrice, la date de la transmission et l'intitulé du document ou de l'intervention.

63. Rioufreyt T., « Les passeurs de la "Troisième Voie". Intermédiaires et médiateurs dans la circulation transnationale des idées », *Critique internationale*, 59/2, 2013, pp. 33-46.

document de travail par la Commission européenne dès octobre 2004 ⁶⁴ – c'est-à-dire simultanément aux débats qui ont alors lieu dans les instances européennes. C'est encore l'ICMPD que l'on charge d'adapter ce document pour l'Asie centrale dans le cadre du programme BOMCA, dont elle devient rapidement un partenaire de mise en œuvre. Cette organisation joue donc un rôle central dans l'extension transnationale du domaine de la lutte qui oppose gardes-frontières austro-hongrois et finlandais pour le monopole des moyens légitimes de circulation en Europe, et au-delà.

Les luttes symboliques à l'aune du terrain : le chassé croisé

Dès l'été 2006, la délégation du Tadjikistan à l'OSCE requiert auprès du Conseil permanent de l'OSCE une assistance technique pour réformer le secteur de la sécurité aux frontières. Le premier ministre du Kirghizstan adresse une demande comparable à la délégation de la Commission européenne à Almaty à la fin de l'année 2006. Ces requêtes ouvrent deux nouveaux débouchés pour l'import-export de savoirs d'État sur les frontières. Les guildes finlandaises et austro-hongroises investissent ces nouveaux terrains, étendant ainsi à l'Asie centrale le domaine des luttes symboliques où elles s'opposent. Cette extension se produit néanmoins dans des conditions différentes de celles que l'on observe au sein des sièges de l'UE et de l'OSCE. Finlandais et austro-hongrois opèrent ainsi un chassé-croisé au terme duquel les premiers finissent par incarner l'OSCE au Tadjikistan, tandis que les seconds reprennent la main sur ce qu'est la Gestion intégrée des frontières de l'UE au Kirghizstan.

Le Comité permanent de l'OSCE transmet la demande d'aide de la délégation tadjikistanaise qu'il reçoit à l'été 2006 au Centre de prévention des conflits ⁶⁵. Ce dernier dépêche une mission d'observation dès la fin du mois de juillet 2006 au Kirghizstan et au Tadjikistan. Sur la base du rapport qui en résulte, le bureau de l'OSCE au Tadjikistan rédige un projet d'appui au Gouvernement pour réformer le secteur de la sécurité aux frontières. Ce projet fait l'objet d'un appel à financement dans le cadre de la procédure extrabudgétaire de l'organisation ⁶⁶. Il y suscite l'intérêt du Ministère des affaires étrangères finlandais qui non seulement s'apprête à prendre la présidence de l'OSCE en 2008 ⁶⁷, mais prépare de surcroît une Initiative pour l'Europe élargie à destination de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ⁶⁸. Le

64. EuropeAid et ICMPD, *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*, Brussels, European Commission, 2004.

65. Basé à Vienne, cet organe pilote, sous l'autorité du secrétaire général de l'OSCE, l'ensemble des activités de prévention des conflits, d'alerte précoce, d'assistance technique que l'OSCE entretient à travers ses missions de terrain, ses bureaux et ses centres.

66. La procédure extrabudgétaire permet d'éviter l'arène du Conseil ministériel où le budget annuel de l'OSCE est adopté, et de trouver de manière plus rapide mais moins pérenne un bailleur de fonds parmi les États participants.

67. La présidence de l'OSCE est exercée par le Ministre des affaires étrangères d'un des États-membres. Elle tourne chaque année.

financement finlandais prend la forme du détachement au Tadjikistan de plusieurs experts du service des gardes-frontières de cet État. Une première fonctionnaire prend la direction de l'unité « frontières » de l'OSCE à Douchanbé dès la fin de l'année 2007, avant d'être rejointe en 2009 par deux de ses collègues.

Quand elle reçoit, à la fin de l'année 2006, la requête en assistance du premier ministre kirghizstanais, la Délégation de la Commission européenne à Almaty se tourne pour sa part vers les experts de BOMCA pour organiser une première mission d'évaluation. Parmi eux, le Conseiller technique en Chef du projet au Kirghizstan occupe une position singulière. Il est issu non seulement du service des gardes frontières hongrois, dont il dirigeait le département de la coopération internationale de 2003 à février 2006, mais aussi de l'ICMPD, où il était détaché de 1995 à 2003⁶⁹. Il est dès lors parfaitement placé pour recommander à l'ICMPD le recrutement de trois de ses collègues qui effectuent la première mission d'évaluation en avril 2007⁷⁰. Issus de l'État-major du service des gardes-frontières de Hongrie, ces derniers se rendent plusieurs fois au Kirghizstan entre 2008 et 2012.

Ces déplacements leur offrent de puissantes ressources symboliques. Outre qu'elle renforce leur réputation professionnelle, une telle mission d'expertise permet de prolonger le travail de mise en forme symbolique et, partant, de recycler la lecture coopérative et procédurale de la GIF que ces acteurs ont tenté de promouvoir dans les instances de négociations de l'UE et de l'OSCE. Il en va de même pour les conseillers finlandais auprès du gouvernement du Tadjikistan. Ces derniers assurent pour leur part la circulation de l'approche par le renseignement et la surveillance aux frontières qui caractérisent la culture institutionnelle des gardes-frontières finlandais et de Frontex. En d'autres termes, les guildes finlandaises et austro-hongroises se disputent le monopole des moyens légitimes de circuler jusqu'en Asie centrale. Mais l'extension transnationale de ce domaine de lutte symbolique s'opère par un chassé-croisé où ceux qui incarnent l'OSCE sur le terrain tadjikistanais dominant l'avant-scène de l'UE, tandis que ceux qui opèrent sur le terrain kirghizstanais au nom de l'UE se réfugient sur l'arrière-scène de l'OSCE. La circulation paradoxale des savoirs de l'UE et de l'OSCE sur les frontières entre l'Europe et l'Asie centrale s'éclaire au prisme de rapports de forces entre agents symboliques qui se configurent différemment selon qu'ils se nouent dans l'univers des sièges européens ou dans le monde des terrains centrasiatiques.

68. Ministry of Foreign Affairs, *Wider Europe Initiative. Framework Programme for Finland's Development Policy Implementation Plan for 2009 – 2013*, Helsinki, Government of Finland, 2009.

69. Entretien avec un Conseiller technique en chef du programme BOMCA (Bichkek, 24 septembre 2010).

70. Samu I., Teke A., Jenei J., *Recommendations on the major phases of development of the Kyrgyz Border Security sector, and the realization of the national border security reform strategy*, Bishkek, BOMCA, 2007.

	UE	OSCE
Siège	Gardes-frontières finlandais	Gardes-frontières austro-hongrois
Terrain	Gardes-frontières austro-hongrois	Gardes-frontières finlandais

Tableau 2. Espace des positions des guildes transnationales du contrôle aux frontières entre l'Europe et l'Asie centrale

Éviction et consécration : comment rendre compte de la dernière différence ?

De la fin des années 1990 au début des années 2000, l'OSCE et l'UE se dotent de concepts de gestion des frontières. La doctrine de l'OSCE verticalise le contrôle frontalier en niveaux de co-opération, tandis que celle de l'UE l'horizontalise en système de filtres. Puis, à partir du milieu des années 2000, l'OSCE et l'UE pilotent des projets de réformes du secteur de la sécurité aux frontières, au Tadjikistan pour la première, et au Kirghizstan pour la seconde. Puisque la stratégie du Tadjikistan fait référence au concept de l'OSCE, et celle du Kirghizstan à celui de l'UE, on pourrait s'attendre à ce que la première ré-affirme la verticalisation du contrôle frontalier, et la seconde son horizontalisation. Pourtant il n'en est rien, et c'est même tout le contraire qui se passe – ainsi que le montre la première partie de cet article, consacrée à l'analyse des prises de position. Pour comprendre ce curieux mélange textuel, nous l'avons rapporté dans un second temps à un espace des prises de positions qui exhibe une caractéristique centrale. Transnational, il passe par Bruxelles, Varsovie, Vienne, Bichkek, Budapest, Ljubljana et Douchanbé.

Dans cette guerre de mouvements, gardes-frontières finlandais et austro-hongrois se disputent le monopole de la définition légitime des moyens de circuler en Europe, et au-delà. Dans l'univers des sièges européens, les Finlandais prennent la direction de Frontex, agence de plus en plus centrale dans l'espace européen de la sécurité intérieure. Investissant ainsi l'avant-scène de l'UE, ils relèguent leurs concurrents austro-hongrois à l'arrière-scène de l'OSCE. Mais, sur les terrains où se réforment les secteurs de la sécurité aux frontières centrasiatiques, les premiers prodiguent l'assistance de l'OSCE au Tadjikistan, tandis que les seconds délivrent l'aide de l'UE au Kirghizstan. C'est ce chassé-croisé qui permet de comprendre pourquoi la stratégie tadjikistanaise reprend le Modèle Schengen en quatre filtres, tandis que la stratégie kirghizstanaise se réfère implicitement à l'approche coopérative de l'OSCE.

La circulation internationale des idées trouve son principe dans ces luttes symboliques dont le domaine s'étend à mesure que des guildes professionnelles investissent un espace transnational qui se différencie. Cette différenciation, dont la distinction entre siège et terrain est l'une des modalités, perturbe profondément « la logique des luttes symboliques (qui) consiste à avoir le dernier mot, en particulier sur un mot de la tribu, c'est à dire sur un mot très important sur lequel tout le monde est obligé de s'incliner ». En dépit de son succès à Frontex, la guilda finlandaise n'a jamais le dernier mot sur ce que sont les frontières européennes, car son autorité est contestée par des concurrents austro-hongrois qui investissent d'autres espaces de lutte où les chances de succès peuvent être radicalement redistribuées à leur profit.

En effet, si les gardes-frontières austro-hongrois sont négativement sanctionnés dans le monde des agences de sécurité de l'UE, ils sont en revanche consacrés dans le travail de terrain qu'implique l'aide technique en matière de sécurité aux frontières au Kirghizstan. Les provisions techniques et administratives de la huitième phase de BOMCA décrivent ainsi l'assistance prodiguée par les experts hongrois comme la principale réussite du programme ⁷¹. À l'inverse, si « l'habitus institutionnel ⁷² » des gardes-frontières finlandais est parfaitement ajusté aux tendances de l'espace européen de la sécurité intérieure, il entre en revanche en dissonance avec les attentes du terrain centrasiatique. Ce décalage se traduit finalement par l'éviction des gardes-frontières finlandais du poste de l'OSCE à Douchanbé, dont l'extrait d'entretien ci-dessous rend compte :

« (L)es Finlandais ont envoyé une équipe monochrome pour rédiger un document à la "saveur OSCE". Ce document devait intégrer les expériences des 56 pays membres. Celle des États-Unis, dont la gestion de frontière s'est considérablement durcie depuis le 11 septembre, en particulier sur le sud avec Mexico. Celle des Russes, etc. Tout ceci était très loin du modèle de l'UE, d'où les inquiétudes de la Commission. Mais les gardes-frontières finlandais, qui avaient joué la carte OSCE, qui avaient réussi, ont envoyé une équipe qui s'est enfermée dans son bureau, avec la climatisation à 15° et leur musique, et qui ont fait de l'IBM (*Integrated Border Management – NDLA*). (...) Mais je n'ai pas cessé, depuis que je suis arrivé, de tirer la sonnette d'alarme : IBM est impossible à mettre en œuvre sur la frontière afghano-tadjike : c'est la guerre ! Or, dans la version initiale de la stratégie, il n'y avait pas un mot sur le rôle que pouvait

71. « The main achievement of BOMCA's assistance so far is the fact that programme experts from the Hungarian Ministry of the Interior are able to work with the Kyrgyz government on a new border management strategy, to be adopted in autumn 2009 ». Cf. Commission européenne, "Technical and Administrative Provisions BOMCA 8".

72. Bonelli L., Ragazzi F., "Low-tech security: Files, notes, and memos as technologies of anticipation", *Security Dialogue*, 45/5, 2014, pp. 485-487.

jouer l'armée en support des gardes-frontières. Cet aspect était complètement oblitéré dans la stratégie. C'est à cause des Finlandais qui avaient une approche doctrinaire, complètement hostile, avec une haine viscérale des militaires (...). On a fini par reprendre la main. J'envoyais mes remarques deux ou trois fois par mois à la *Border Unit*, et ici même. (...) Je filais mes remarques à la *Border Unit*, et aux Finlandais que le directeur de la *Border Unit* a délicatement évincés pour finir par rédiger lui-même la stratégie ⁷³ ».

Cette éviction ne suffit pas, toutefois, à effacer la marque symbolique que laissent les gardes-frontières finlandais au Tadjikistan. Mais cette « dernière différence ⁷⁴ » entre une guilde finlandaise consacrée par les sièges et évincée par le terrain, et une guilde austro-hongroise qui connaît un bonheur rigoureusement inverse, invite à prolonger la réflexion. Rapporter l'espace des prises de position à l'espace des positions ne suffit pas, en effet, à rendre compte des conditions sociales de possibilité de la circulation transnationale des savoirs d'État. Il semble également nécessaire de prendre en compte les schèmes corporels et cognitifs que les agents engagent dans leurs luttes symboliques, parce que celles-ci éclatent dans des contextes d'action différenciés. Loin de reproduire une philosophie instrumentaliste et intentionnaliste de l'action ⁷⁵, cette approche théorique situe fermement les pratiques internationales au croisement de contextes sociaux particuliers, produits d'un processus de différenciation socio-historique au long cours, et de patrimoines pluriels de dispositions, résultant de parcours de socialisation professionnelle multiples ⁷⁶.

73. Entretien avec un fonctionnaire de l'OSCE, antenne de Douchanbé (Douchanbé, 8 septembre 2010).

74. Bourdieu P., *Le Sens pratique*, *op. cit.*, p. 238.

75. Pour une critique dispositionnaliste de la philosophie intentionnaliste de l'action, cf. Bourdieu P., *Manet. Une révolution symbolique*, *op. cit.*, pp. 76, 80-89, 103-106 ; sur l'articulation entre contextualisme et dispositionnalisme, cf. Lahire B., *Monde pluriel : Penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Seuil, 2012, pp. 24-40.

76. Sur la différenciation sociohistorique, cf. Lahire B., *Monde pluriel : Penser l'unité des sciences sociales*, *op. cit.*, pp. 59-63. Sur les patrimoines pluriels de dispositions, cf. Lahire B., *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Pluriel, 2011, pp. 48-53, 299-308.