Cultures & Conflits

105-106 | printemps/été 2017
Politiques de la nuit

Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004)

From "False Tourists" to "Smugglers": The French Border Police and the Redefinition of its Targets (1953-2004)

Sara Casella Colombeau

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/conflits/19514
DOI : 10.4000/conflits.19514
ISSN : 1777-5345

Éditeur :
CCLS - Centre d'études sur les conflits lilberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée
Date de publication : 15 juillet 2017
Pagination : 163-188
ISBN : 978-2-343-12713-2
ISSN : 1157-996X

Référence électronique
Sara Casella Colombeau, « Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 105-106 | printemps/été 2017, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 30 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/conflits/19514 ; DOI : https://doi.org/10.4000/conflits.19514

Creative Commons License

Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004)

Sara CASELLA COLOMBEAU

Sara Casella Colombeau est chercheuse postdoctorante à l'Université d'Édimbourg. Elle a soutenu sa thèse en décembre 2013 à Science Po Paris sur les transformations de la police aux frontières en lien avec la création de l'espace Schengen. En 2014, elle était chercheuse postdoctorante rattachée au Centre International de Criminologie Comparée (CICC) de l'Université de Montréal et en 2015-2016 au LAMES — Université Aix-Marseille, dans le cadre du labexMed.

Les travaux sur les politiques migratoires ont depuis quelques années mis l'accent sur la place des acteurs administratifs, qu'ils soient hauts-fonctionnaires et participent à la prise de décision [1] ou bien fonctionnaires de terrain et interagissent avec les usagers [2]. Je propose ici de m'interroger sur l'influence d'un service administratif, la police aux frontières française (PAF), chargé de la mise en œuvre du contrôle migratoire en France. Plus précisément, je m'intéresse à la manière dont la PAF a contribué à (re)définir au cours de la seconde moitié du XX^e^ siècle la cible des contrôles frontaliers. En m'inscrivant dans la continuité de travaux qui se sont penchés sur l'autonomie policière [3] et notamment en matière de définition des clientèles [4], je cherche à met-

1 . Laurens S., *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 2009.

2 . Spire A., *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France : 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005 ; Spire A., « L'asile au guichet : La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, n° 4, pp. 4-21.

3 . Monjardet D., « L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale », *Sociologie du Travail*, 2002, vol. 44, n° 4, pp. 543-555.

4 . Clientèle, cible policière, *police property* sont autant de termes utilisés en sociologie de la police pour désigner « la population que la police estime être sa légitime propriété » in Jobard F., « Le gibier de police immuable ou changeant ? », *Archives de politique criminelle*, 2010, vol. 32, n° 1, p. 95. Fabien Jobard met d'ailleurs l'accent sur le caractère tautologique de ces catégories, l'une des sources, selon lui, de l'autonomie policière. Voir également Mainsant G., « Comment la "Mondaine" construit-elle ses populations cibles ? », *Genèses*, 2014, vol. 97, no 4, pp. 8-25 ; Gauthier J., *Origines contrôlées, la police à l'épreuve de la question minori-*

tre en évidence les reformulations successives de la cible de ce service de police par les praticiens du contrôle. Cette redéfinition sera saisie grâce à l'étude de l'une des activités de la PAF, le recueil et l'utilisation d'informations statistiques ou qualitatives issues de ses activités de contrôle frontalier. La PAF a en effet depuis sa création eu comme tâche de produire de l'information sur les franchissements des frontières nationales. L'idée est ici de s'interroger sur les effets de catégorisation qu'implique l'élaboration de ces statistiques par les agents chargés des contrôles frontaliers depuis les années 1950.

En mobilisant un appareil théorique emprunté à la sociologie des professions [5], je souhaite m'interroger sur l'autonomie dont dispose ce service administratif pour transformer les catégories avec lesquelles il se saisit de sa clientèle. C'est la notion de « juridiction [6] » définie par Andrew Abbott qui servira de fil rouge pour saisir les évolutions d'un service de police sur un demi-siècle. Une *juridiction* [7] est définie selon Abbott par l'ensemble des tâches associées à une profession. Les *juridictions* sont constamment en évolution sous l'influence de la concurrence entre professions d'un même « système de profession [8] ».

L'activité de production d'information statistique et qualitative par la PAF participe d'un jeu de redéfinition des catégories qui constituent autant de moyens pour l'État de se saisir de populations cibles et autant de reformulation du « problème de l'immigration ». La littérature sur les politiques d'immigration en France a mis en lumière la centralité des effets de catégorisation sur l'imbrication entre discours et politiques publiques en matière migratoire [9]. Je souhaite montrer les liens entre dynamiques professionnelles et

---

taire à Paris et à Berlin, thèse pour le doctorat de sociologie, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2012.

5 . J'utiliserai dans le cas de la PAF le terme de « groupe professionnel » plus que celui de profession. Voir sur ce point Demazière D. et C. Gadéa, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2011. Voir Casella Colombeau S., *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire : La Police Aux Frontières après la création de l'espace Schengen (1953-2004)*, thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, Paris, 2013.

6 . Abbott A. D., *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, The University of Chicago Press, coll.« Sociology », 1988, p. 2.

7 . J'ai choisi de conserver le terme « juridiction » et de ne pas adopter la traduction proposée par Florent Champy de « territoire », le caractère policier des acteurs professionnels étudiés ici s'accordant bien avec ce terme. Voir Champy F., *La sociologie des professions*, Paris, PUF, coll.« Quadrige. Manuel », 2009.

8 . Abbott A. D., *op. cit.*, p. 33

9 . Spire A., « De l'étranger à l'immigré », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, vol. 129, n° 1, pp. 50-56 ; de Barros F., « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés" : L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950 - 1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 26 ; Lendaro A., « Le pouvoir de la catégorie. Les politiques publiques et l'insertion professionnelle des immigrés en France et en Italie », *Revue européenne des migrations internationales*, 2011, vol. 27, n° 2, pp. 35-55 ; Fassin D., « "Clandestins" ou "exclus" ? Quand les mots font des politiques », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 34, pp. 77-86 ; Akoka K. et A. Spire, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 2013, vol. 144, n° 1, p. 67-77.

redéfinition des politiques migratoires. Comment une activité des agents de la PAF contribue-t-elle à modifier la clientèle et donc la *juridiction* de ce groupe professionnel ? Le lien entre intérêts corporatistes policiers et décisions politiques au niveau ministériel a déjà été mis en lumière [10]. Il s'agit de s'interroger sur le rôle de la PAF, dans ses activités quotidiennes, entre mise en œuvre de normes provenant de sa hiérarchie et autonomie relative dans la transformation de ses tâches quotidiennes, dans la reformulation de la question du contrôle migratoire.

Le modèle défini par Andrew Abbott fournit des outils pour comprendre ce que cette reformulation doit à des dynamiques professionnelles. Les limites de la *juridiction* d'une profession dépendent de sa capacité à caractériser ce qu'Abbott nomme « la dimension subjective » de cette *juridiction*. Ce modèle permet ainsi de saisir les modalités de la construction sociale de la réalité, via la reformulation d'un phénomène en catégories sur lesquelles des groupes professionnels revendiquent le pouvoir d'agir. Ainsi, « les qualités subjectives d'une tâche apparaissent dans la construction actuelle du problème tel que défini par la profession qui "tient la juridiction" de cette tâche [11] ». C'est la capacité des membres d'un groupe professionnel à « établir une classification et à réfléchir sur un problème, mais également à agir concrètement [12] » qui détermine les limites d'une *juridiction*. Abbott identifie trois modalités d'action à la base de la revendication de *juridiction* par une profession : l'« inférence », le « diagnostic » et le « traitement », qu'il définit ainsi :

> « Le diagnostic apporte de l'information dans le système de savoir professionnel et le traitement fournit des instructions à partir de ce dernier. L'inférence, en comparaison, est un acte purement professionnel. Elle consiste à prendre l'information du diagnostic et à proposer un éventail de traitements et leurs résultats potentiels [13] ».

Les éléments empiriques ont été rassemblés à partir du dépouillement d'archives de deux services du ministère de l'Intérieur, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et de la police aux frontières (1945-1993), d'une enquête auprès d'agents de la PAF travaillant dans une unité du service central, ainsi que d'entretiens menés auprès des fonctionnaires nationaux de Représentations permanentes (polonaise, espagnole, finlandaise et française) en 2007 dans le cadre d'une enquête sur la création de Frontex.

10. Monjardet D., « L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale », *op. cit.*
11. Abbott A. D., *op. cit.*, p. 40, « the subjective qualities of a task arise in the current construction of the problem by the profession currently "holding the jurisdiction" of that task. » (Notre traduction)
12. Abbott A. D., *op. cit.*, p. 38, « classify and reason about a problem, but also to take effective action towards it » (Notre traduction)
13. Abbott A. D., *The system of professions*, *op. cit.*, p. 40. « Diagnosis takes information into the professional knowledge system and treatment brings instructions back from it. Inference, by contrast, is a purely professional act. It takes the information of diagnosis and indicates a range of treatments with their predicted outcomes » (Notre traduction)

Trois tournants dans les politiques migratoires seront étudiés. Dans un premier temps, je reviendrai sur les premières pratiques de recueil statistique de la PAF de sa création en 1953 au tournant des années 1970 lié à la fermeture des frontières à l'immigration de travail en France. Puis j'analyserai les conditions d'émergence dans les années 1990 d'un nouveau type d'analyse des données produite par la PAF en lien avec un tournant « judiciaire » dans son développement professionnel et la mise en œuvre de la Convention d'application de l'accord de Schengen [14]. Enfin, je tenterai d'identifier les continuités entre ces pratiques nationales et l'européanisation croissante de ce service de police au cours des années 2000 et la définition de l'analyse de risque produite par Frontex.

La production de données statistiques : définition et défense d'une juridiction ancrée aux frontières nationales

D'une police de renseignement à une police des étrangers circulants

Jusqu'au milieu des années 1970, c'est au sein des Renseignements généraux (RG) que les tâches de contrôle et de surveillance des frontières nationales sont assurées [15]. Premier service dont la *juridiction* s'étend sur l'ensemble du territoire national, les RG ont dès l'origine été en lien avec le développement des technologies de fichage [16]. L'identification cible dans un premier temps les « récidivistes », mais elle est appliquée dès la fin du XIXe siècle aux « étrangers dangereux, interdits de séjour, expulsés, déserteurs, insoumis aux obligations militaires, pickpockets, voleurs, mendiants clandestins [17] ». En 1937, la création des RG vise à surveiller les activités politiques et criminelles des nationaux et des non nationaux sur l'ensemble du territoire [18]. La consti-

14. Que nous appellerons désormais Convention de Schengen.
15. Berlière J.-M., *Le monde des polices en France: XIXe-XXe siècles*, Bruxelles, Complexe, coll. « Le Monde de », 1996 ; Berlière J.-M., « Police Spéciale des Chemins de Fer », in Aubouin M., Teyssier A. et J. Tulard (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police : du Moyen âge à nos jours*, Paris, Robert Laffon, coll. « Bouquins », 2005, p. 1059 ; Mathier M., « Le rôle politique des commissaires spéciaux de la police des chemins de fer dans la Vienne entre 1874 et 1914 », in Vigier P. (dir.), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Grâne, Creaphis éditions, 1987, pp. 151-166.
16. Si les premières techniques d'identification via la méthode anthropométrique d'Alphonse Bertillon ont d'abord été testées au sein de la préfecture de police de Paris, elles sont transférées à la police spéciale des chemins de fer, prédécesseur des RG, dès le début du XXe siècle, voir Kaluszynski M., « Alphonse Bertillon et l'anthropométrie », in Vigier P. (dir.), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, *op. cit.*, pp. 269-286 ; Piazza P. (dir.), *Aux origines de la police scientifique : Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime*, Paris, Karthala, 2011. Voir aussi Berlière J.-M., *Le monde des polices en France: XIXe-XXe siècles*, *op. cit.*, p. 275 ; About I., « Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914) », *Genèses*, 2004, vol. 54, n° 1, pp. 28-52.
17. About I., « Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914) », *op. cit.*, p. 33.
18. Les étrangers qui sont dans un premier temps fichés en raison des soupçons qui pèsent sur leurs activités criminelles et politiques sont à partir du début du XXe siècle fichés à chaque déclaration de résidence (voir Rosenberg C., « Une police de "simple observation"? », *Genèses*, 2004, n° 54, pp. 53-75). Dans les années 1920, lorsque le droit de séjour est « soumis

tution et l'alimentation des fichiers constituent un instrument fondamental de leurs tâches. Les services des RG situés aux frontières nationales se consacrent aux contrôles d'identité à l'entrée sur le territoire national, mais ne répondent pas d'un commandement spécialisé.

La formalisation d'un service qui regroupe l'ensemble des effectifs affectés aux postes-frontière ne s'effectue que quelques années plus tard, en 1953, avec la création de la police de l'air et des frontières et des chemins de fer [19], rattachée au service des RG. Pendant cette période, seule son affectation à un poste frontière aux limites du territoire national distingue un agent de la PAF d'un agent des RG. Les agents de la PAF ont alors pour mission d'assurer une « surveillance générale » des frontières, de la même manière que leurs collègues des RG assurent cette surveillance sur l'ensemble du territoire. Ainsi, s'il existe un décompte des individus franchissant les frontières nationales depuis sa création en 1953, la PAF produit jusqu'au milieu des années 1970 des informations d'ordre opérationnel [20] plutôt que statistique. La localisation de ce service des RG aux limites du territoire a principalement pour objectif d'effectuer des contrôles d'identité systématiques et ainsi d'identifier des individus déjà fichés et recherchés. Les tâches des agents consistent donc à utiliser des informations déjà enregistrées dans des fichiers centraux et à transmettre des informations opérationnelles au niveau central pour mettre ces derniers à jour. Le décompte des franchissements des frontières fournit un chiffre global mais distingue uniquement nationaux et étrangers [21]. Les rapports d'activités de la PAF rendent compte d'une pratique de consultation de fiches (fiches personnelles déjà enregistrées dans les fichiers), et si la délivrance de visas est mentionnée, c'est avant tout pour attester des sommes reçues à cette occasion [22].

Au cours des années 1970, la *juridiction* de la PAF est progressivement transformée. Premièrement, en lien avec les processus de décolonisation, les agents de la PAF se voient confier un rôle de gestion de la circulation des ressortissants des anciennes colonies [23]. Ces derniers, qui sont encore à cette époque concernés par des exemptions de visas [24] pour des séjours inférieurs à trois mois, disposent alors d'un droit de circulation entre les colonies et la

---

à autorisation » le fichage des étrangers se systématise. Voir Spire A., *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France : 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005, p. 56.

19. Je reviendrai sur les différentes étapes de la transformation de la PAF, mais je me permets, par commodité, de nommer ainsi les services qui la précèdent sous diverses nominations dès 1953.
20. Le mot opérationnel sera utilisé ici dans le sens de données directement exploitables dans une enquête policière. Il s'agit donc très souvent de données personnelles.
21. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Etude succincte sur la police des frontières, 1er juin 1955, dans le supplément au bulletin n° 17 de la police de l'air et des frontières.
22. *Ibid.*
23. De Barros F., « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés" », *op. cit.*
24. En 1972, ce sont 77 pays (européens et anciennement colonisés) qui sont concernés par des exemptions de visa, voir Viet V., *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998, p. 550.

métropole. Apparaît alors la figure du « faux touriste » entré en France grâce à cette exemption de visa mais souhaitant en réalité s'y établir. C'est le signe d'une transformation de la clientèle de la PAF qui adopte des objectifs de régulation des flux de travailleurs migrants. Il est ainsi recommandé aux agents de ne « pas se borner à vérifier la détention des documents mais il faut également examiner tout spécialement la situation des étrangers désireux de pénétrer en France à titre temporaire, en vue de déterminer s'ils ne souhaitent pas s'y maintenir irrégulièrement et s'y établir contrairement aux dispositions légales ou conventionnelles concernant l'introduction de la main-d'œuvre étrangère [25] ».

Deuxièmement, la PAF bénéficie en 1969 d'un apport significatif d'effectifs en tenue grâce à la création d'un corps de gardiens de la paix. Ces effectifs remplacent en réalité des compagnies de CRS ponctuellement mises à disposition par la hiérarchie policière afin d'effectuer des patrouilles entre les postes-frontière. 820 gardiens et gradés ainsi que 20 officiers rejoignent dès lors les rangs de la PAF [26]. Plus qu'un renforcement de personnel, il s'agit d'une transformation professionnelle puisque ce service de police dispose désormais de façon autonome d'effectifs en tenue pour patrouiller dans la zone frontalière et ne limite donc pas son activité de contrôle aux postes-frontière. La *juridiction* de la PAF est fortement renforcée, elle obtient les moyens de « tenir » la frontière qui devient le lieu légitime du contrôle des mobilités. Elle s'affirme de ce fait dans un territoire rural, pourtant détenu par la gendarmerie. La PAF est désormais un maillon du contrôle migratoire aux frontières nationales et sa *juridiction* se renforce sous l'effet d'une redéfinition plus précise de ses tâches et d'une distinction accrue avec le service des RG. Le *diagnostic* de cette *juridiction* est alors clairement lié au contrôle frontalier.

La spécialisation croissante des tâches de la PAF est reflétée dans les statistiques produites. C'est à cette époque que la PAF produit et diffuse aux autres administrations des statistiques de franchissement des frontières qui distinguent désormais, parmi les étrangers, les personnes entrées régulièrement sur le territoire et celles qui sont « non admis » ou identifiés comme des « clandestins refoulés » [27]. Le début des années 1970 marque ainsi une transformation dans le sens où les activités de la PAF sont évaluées à l'aune du nombre de refus d'entrée sur le territoire. Ces catégories introduites à cette époque continuent d'être utilisées aujourd'hui. D'autres catégories apparais-

25. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Note du 31 octobre 1973 du ministre de l'Intérieur, Raymond Marcelin, à Messieurs les Préfets, Monsieur le Préfet de police, Messieurs les Préfets délégués pour la police sur l'organisation du service de la Police de l'air, des Frontières et des Chemins de Fer.
26. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Plan de la conférence de Monsieur André Dierickx, chef du service central de la police de l'air et des frontières à la 31e promotion des commissaires de police, 10 octobre 1979, E.N.S.P.
27. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Document d'information sur le Service Central de la PAF, octobre 1975.

sent dans les statistiques des activités de la PAF, notamment celle d'« étrangers ayant fait l'objet d'une procédure pour l'utilisation de faux documents » [28] à partir de 1978. L'introduction de ces catégories rend compte du lien croissant établi entre immigration et criminalité et de l'importance accordée par la PAF aux moyens utilisés et aux conditions de franchissement de la frontière.

Dans le même temps, en 1974, la PAF devient un service autonome dépendant directement du service central de la police nationale et non plus des RG. Ainsi, l'augmentation des moyens de la PAF, son autonomisation des services de renseignement et sa structuration en police des frontières ont lieu au moment où l'immigration est définie comme un problème public et les frontières nationales sont officiellement fermées à toute nouvelle immigration de travail [29]. Alors que jusqu'à cette date, la régulation administrative de la présence des étrangers en France se déroulait sur le territoire [30], le contrôle de la mobilité des personnes est transféré aux limites du territoire national et la PAF obtient les moyens d'en assurer le contrôle. Ainsi, les transformations de la *juridiction* de la PAF – sa clientèle, ses effectifs et ses objectifs – précèdent de quelques années le tournant des politiques migratoires en France avec l'adoption des circulaires Marcellin-Fontanet en 1972. Dans la continuité des travaux de Sylvain Laurens [31] sur l'implication des hauts fonctionnaires dans la transformation des politiques migratoires, on observe dans le cas de la PAF que les changements administratifs précèdent les décisions politiques. Cet élément vient confirmer les décalages entre les modifications des pratiques et celles des discours qui accompagnent les politiques publiques. Cependant, la marginalité de ce service de police ne nous permet pas de faire l'hypothèse d'une influence de ces acteurs professionnels sur la prise de décision. Au cours de cette période, les transformations des catégories qui structurent les données statistiques recueillies à la frontière constituent avant tout le témoin d'un changement des politiques de gestion des mobilités et de la *juridiction* de la PAF.

Ainsi, si la PAF est sollicitée comme tout service de police par sa hiérarchie en vue de la constitution de statistiques sur la criminalité [32], il ne semble

28. CAC 1998 0002 – Art. 4 — Note de A. Dierickx, chef de la SCPAF au Directeur Général de la Police Nationale, du 30 juin 1978 sur les missions de la Police Nationale, ref : PAF/Ad.N° 8198.
29. Noiriel G., « L'immigration : naissance d'un "problème" (1881-1883) », *Agone : histoire, politique & sociologie*, 2008, n° 40, pp. 15-40 ; Viet V., *La France immigrée : construction d'une politique*, *op. cit.*, p. 550 ; Weil P., *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, coll.« Collection Folio. Histoire », 2005, p. 592.
30. Spire A., *Étrangers à la carte*, *op. cit.*
31. Laurens S., *Une politisation feutrée*, *op. cit.*
32. CAC 1998 0002 – Art. 7 – Note du directeur général de la police nationale à l'attention du chef du service central de la police de l'air et des frontières sur l'établissement de statistiques criminelles, 27 février 1975. Voir à ce propos Didier E., « "Compstat" à Paris : initiative et

pas que les données d'entrée aient été mobilisées comme mesure de l'immigration [33]. En 1988, un document de l'INSEE fait état de l'impossibilité d'exploiter les données fournies par la PAF pour dénombrer l'immigration en flux [34]. La perméabilité des frontières terrestres (et leur prochaine ouverture prévue alors en 1993) et le doute sur la capacité des agents de la PAF en poste dans les ports et aéroports de procéder à un « comptage fiable » sont alors évoqués. Les statistiques produites par les préfectures sont privilégiées grâce à un fichier recensant les délivrances des différents titres de séjour. Pourtant au cours de la période, la circulation transfrontière augmente largement puisque le nombre de franchissements passe d'environ 50 000 en 1953 à environ 275 millions [35]. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette augmentation (facilitation des déplacements, développement du tourisme) mais elle correspond également à un accroissement significatif des effectifs de la PAF, qui passent de 385 [36] en 1955 à 2 818 [37] en 1975.

Schengen : la production et l'utilisation professionnelle et politique des statistiques

Les années 1990 constituent pour la PAF une période de grande transformation et d'implication accrue dans des négociations interministérielles à la fois au niveau national et européen. La production et l'utilisation de données statistiques relatives au franchissement des frontières nationales jouent un rôle central.

Cette période est marquée par la perspective de la fin des contrôles aux frontières internes, en application de la Convention de Schengen [38]. Cette décision européenne a des conséquences déterminantes sur la *juridiction* de la PAF. En effet, en France la plupart des frontières terrestres sont des frontières internes de l'espace Schengen. Si les premiers postes-frontière sont fermés à partir de 1995, date d'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, les

mise en responsabilité policière », *Champ pénal*, mars 2011, vol. 7 [en ligne : http://champpenal.revues.org/7971, consulté le 11 septembre 2013] ; Didier E., « Mesurer la délinquance en France depuis 1970. Entre expertise et publicité », *Ethnologie française*, 2015, vol. 45, n° 1, p. 109.

33. Aubusson de Carvalay B., « Les démographes doutent mais les politiques savent », *Plein droit*, juin 2008, n° 77, n° 2, pp. 10-14 ; Borrel C., « Des statistiques fragiles et incomplètes », *Plein droit*, juin 2008, n° 77, n° 2, pp. 5-9.
34. CAC 1994 0368 – art 1 – Note de la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques à Monsieur le Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, du 24 février 1989.
35. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Document d'information sur le Service Central de la PAF, octobre 1975.
36. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Étude succincte sur la police des frontières, 1er juin 1955, dans le supplément au bulletin n° 17 de la police de l'air et des frontières
37. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Document d'information sur le Service Central de la PAF, octobre 1975.
38. L'accord de Schengen a été signé en 1985, il permet aux ressortissants des États membres de se déplacer sur le territoire des États signataires sans être contrôlés aux frontières internes. La convention Schengen étend ce droit aux ressortissants d'États tiers en situation régulière.

mesures visant à limiter les effectifs aux frontières internes sont prises dès les années 1990. Ainsi, en « 1990, la PAF tenait 68 postes fixes. À la fin de l'année 1992, elle est présente sur 38 points de contrôles permanents [39] ». Si le redéploiement des effectifs n'est pas spectaculaire, et se fait au gré des affectations et des départs à la retraite, les limites de la *juridiction* de la PAF deviennent une préoccupation de sa hiérarchie. Que ce soit au niveau national ou au niveau européen, la redéfinition de la *juridiction* de la PAF fait l'objet de discussions inter-administratives. La question de la production de données par la PAF devient un argument en faveur de la redéfinition de cette *juridiction*. La hiérarchie de la PAF met ainsi l'accent sur la : « nécessité […] de maintenir un contrôle des entrées, surtout des entrées irrégulières. [Ce service devant] à tout le moins être en mesure d'observer la nature et l'importance des flux [40] ».

La hiérarchie de la PAF n'est pas seule face au ministre de l'Intérieur. Elle reçoit l'appui d'un autre service de ce ministère, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). En avril 1993, le directeur de la DLPAJ avertit le nouveau ministre de l'Intérieur Charles Pasqua de la nécessité d'« arrêter l'hémorragie des effectifs de la PAF (redéploiement des frontières, vers les polices urbaines dans la perspective de la libre circulation) [41] ». La DLPAJ (anciennement Direction de la réglementation) a déjà été identifiée dans la littérature comme un service du ministère de l'Intérieur chargé de l'élaboration d'un discours à portée générale, comme relais du discours policier [42]. En accord avec la mobilisation de la DLPAJ, la production de données statistiques sur le franchissement des frontières apparaît comme un argument de la PAF en faveur de la conservation de son implantation aux frontières internes de l'espace Schengen afin de limiter les pertes d'effectifs et comme une position recevable par une administration en contact avec les acteurs politiques.

Les données recueillies par la PAF aux futures frontières internes sont mobilisées à la fois dans les arènes nationales et européennes. À l'échelle européenne, la PAF est impliquée dans les groupes de travail de négociation des « mesures compensatoires » à l'ouverture des frontières internes [43]. Les statistiques sont un des éléments clés de la négociation pour les délégations. La mobilisation de ces données a lieu dans un contexte de rapport de force entre États Schengen « fondateurs » (Allemagne, France) et États du sud de l'Europe. Pour les vieux pays d'immigration comme la France, les négocia-

39. CAC 1994 0368 – art 12 – Rapport du Service Central de la Police de l'air et des Frontières sur la mise en œuvre de la Convention de Schengen et l'évolution des contrôles aux frontières internes, 22 novembre 1992, Ref : DCPT/SCPAF/DIR/N.
40. CAC 1994 0368 – Art. 12 – Rapport du Service Central de la Police de l'air et des frontières sur la mise en œuvre de la Convention de Schengen et l'évolution des contrôles aux frontières internes, 22 novembre 1992, Ref : DCPT/SCPAF/DIR/N°.
41. CAC 1994 0368 – Art. 1 – Note de la DLPAJ au conseiller du ministre d'État, M. Paillet, sur l'orientation pour la politique d'immigration, du 2 avril 1993, ref : LIB/CAB/I/N° 116.
42. Laurens S., *Une politisation feutrée*, *op. cit.*
43. Bigo D., *Polices en réseaux : L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 358.

tions de la Convention de Schengen et de son application sont l'occasion de faire pression sur leurs voisins du sud de l'Europe pour qu'ils renforcent leur contrôle aux frontières externes de ce nouvel espace de libre circulation [44]. Un épisode tiré des archives consultées est à ce titre révélateur. En 1992, alors que la date d'entrée en vigueur de la Convention et donc de la levée des contrôles a été fixée au 1er janvier 1993 [45], la délégation française souhaite imposer aux autres délégations une évaluation indépendante des contrôles mis en place à leurs frontières nationales afin de s'assurer que les frontières extérieures de l'espace Schengen sont entre de bonnes mains. À l'appui de cette revendication, la DLPAJ, en tant que membre de la délégation française, fournit des statistiques produites par la PAF qui rendent compte de l'importance des « non-admissions » aux futures frontières internes de l'espace Schengen. Il s'agit ainsi de pointer la responsabilité des États voisins dans l'arrivée irrégulière de migrants sur le territoire français en utilisant les mêmes données qu'au niveau national pour défendre la *juridiction* de la PAF. En réponse à ces accusations, les délégations italiennes et espagnoles fournissent elles aussi des statistiques faisant état d'une augmentation du nombre de « non-admissions » à leur frontière commune avec la France. La délégation espagnole déclare ainsi qu'elle « assiste à toutes les frontières à une diminution interannuelle du nombre de personnes non admises à la seule exception de la frontière hispano-française qui connaît une augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente et signale de manière accusatoire, une pression migratoire spécifique [46] ». Ainsi, même si la démarche de la délégation française ne fait guère illusion, les données fournies sont au cœur d'un rapport de force entre États membres.

Ces données qui concernent « l'importance des flux, [le] nombre de refus d'entrée, [les] nationalités sensibles, [les] faux documents, [le] nombre de visas annulés ou délivrés à la frontière, [les] réadmis acceptés et réellement éloignés [47] » sont également demandées lors des visites organisées par la commission d'évaluation Schengen. C'est l'occasion pour certains États membres (c'est le cas de l'Italie), de produire ce type de données qui jusqu'à cette date n'étaient pas rassemblées et synthétisées. L'utilisation de ces données dans les négociations légitime l'élaboration de données quantitative sur le franchissement des frontières. Les statistiques rassemblées par la PAF font donc l'objet d'une mobilisation en faveur d'intérêts professionnels (afin de conserver des

44. En réalité des doutes sont également émis sur la qualité des contrôles effectués aux frontières Est de l'espace Schengen, dont l'Allemagne détient à cette époque la frontière extérieure.
45. La date d'entrée en vigueur sera encore reportée en juin 1993, puis en décembre 1993, pour finalement avoir lieu le 26 mars 1995.
46. « En todas las fronteras hay una diminución interanual de los rechazos con la única excepción frontera hispano-francesa, que acusa un incremento del 20% sobre el año precedente y señala acusadoramente la existencia de un especial presión inmigratoria. ». CAC 1994 0368 – Art. 13 – Réponse de la délégation espagnole au questionnaire demandé par la Présidence française du comité exécutif Schengen, 23 novembre 1993.
47. CAC 1994 0368 – Art. 11 – Note du Service Central de la Police de l'air et des frontières à l'attention de Monsieur le Directeur Général de la Police nationale, sur la Commission d'évaluation de l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, le 8 décembre.

effectifs de la PAF aux frontières internes) et diplomatiques (faire pression sur les États du sud de l'Europe pour le renforcement des contrôles aux frontières). Si les statistiques rendant compte de l'activité de la PAF aux frontières nationales ne sont pas utilisées comme mesure de l'immigration dans l'espace médiatique, ces données sortent des cercles policiers et sont utilisées dans les négociations européennes. Dans un contexte d'ouverture des frontières, la mobilisation de ces données conduit à réaffirmer la pertinence de la frontière nationale comme lieu de gestion des mobilités, et donc à renforcer la *juridiction* de la PAF.

Judiciarisation et définition d'une nouvelle menace : les filières

Changements organisationnels et modification de la juridiction autour des « filières »

Les années 1990 marquent également une transformation organisationnelle importante pour la PAF. En octobre 1994, la PAF change de nom et devient la DICCILEC [48] – Direction Centrale du Contrôle de l'Immigration et de la Lutte contre l'Emploi de Clandestins. Ce changement de nom est significatif : la PAF [49] assume son rôle dans la régulation de l'immigration, et le service n'est plus défini par sa localisation à la frontière. Il révèle également une volonté de la hiérarchie policière d'orienter ce service, des frontières nationales vers l'intérieur du territoire. En ce sens, les transformations que connait la PAF ne diffèrent pas de celles d'autres professions présentes aux frontières nationales, c'est le cas de la douane [50]. Alors que des réductions d'effectifs sont prévues aux frontières internes avec la suppression de postes-frontière, de nouvelles unités sont créées à la fois au niveau local et national en complément des services traditionnels. En mars 1993, Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières décrit à son supérieur hiérarchique les mutations que connait son service : « jusqu'alors presque exclusivement consacrée aux contrôles frontaliers, et donc à des tâches plutôt statiques et administratives, la PAF doit se transformer en une police chargée de lutter contre l'immigration irrégulière et contre le travail clandestin et donc être plus mobile et à même d'absorber des tâches judiciaires en très nette expansion [51] ».

48. Décret n° 94-885 du 14 octobre 1994. Avant cette date, la police française des frontières s'appelait la police de l'air et des frontières. Le nom de ce service de police change de nouveau en 1999 et devient la police aux frontières suite à l'adoption du Décret 99-58 du 29 janvier 1999.
49. Je continuerai à désigner ce service comme la PAF afin de faciliter la lecture.
50. Domingo B., « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? », *Politique européenne*, mars 2007, n° 23, pp. 37-55 ; Domingo B., *Douane et coproduction de sécurité : l'administration des douanes françaises dans le champ de la sécurité intérieure*, Saint-Denis, Institut national des hautes études de sécurité, 2005, p. 255.
51. CAC 1998 0003 – Art. 3 – Note de Roger Lejeune, Chef du service Central de la Police de l'Air et des Frontières à Monsieur le Préfet, directeur Central de la Police territoriale, du 22 mars 1993, sur la préparation du projet de loi de finance pour 1994 mesures nouvelles concernant les personnels et l'équipement, ref : DCPT/SCPAF/ADJ/N° 93-01550.

Dans un contexte, celui des années 1990, marqué par l'apogée des discours sur la menace liée à la criminalité organisée [52], l'immigration est alors considérée comme un des secteurs d'activité de ces réseaux transnationaux. « Passeurs », « fabricants de faux documents », « employeurs d'étrangers sans titre de séjour » sont visés par des enquêtes qui sont semblables à celles menées par leurs collègues de la police judiciaire [53]. La transformation de la *juridiction* de la PAF est d'ailleurs appuyée par l'adoption de mesures législatives qui durcissent les sanctions à l'égard des passeurs [54]. La cible désignée de ces équipes : les « filières ». Cette clientèle n'est pas nouvelle. Dès le milieu des années 1970, les filières sont mentionnées dans les documents de présentation du service central de la PAF, mais jusqu'aux années 1990, la lutte contre les filières relève des missions générales de la PAF. La véritable transformation résulte de la création de services spécifiquement dédiés à des tâches de police judiciaire à l'intérieur du territoire. Plus qu'une simple extension de la *juridiction* de la PAF, il s'agit d'une valorisation de ces tâches. Les travaux en sociologie de la police ont ainsi bien montré la valorisation spécifique dont jouissent les tâches de police judiciaire et de renseignement [55]. Dans ce processus de revendication d'une extension de la *juridiction* de la PAF, figurent les données produites lors des contrôles frontaliers.

Une analyse portée et produite par la restructuration de la profession

La transformation de la PAF à partir du début des années 1990 s'accompagne de la création d'outils et de pratiques de recueil et d'analyse des données de terrain sur les filières. La hiérarchie crée des structures au niveau central destinées à recueillir et traiter des données opérationnelles liées à la lutte contre les filières. Il s'agit de fait d'une recommandation formulée dès 1989, par le chef du service central de la PAF [56]. C'est en 1992 que la première structure administrative est officiellement créée [57] : le « Bureau des analyses, syn-

52. Favarel-Garrigues G., « Concurrence et confusion des discours sur le crime organisé en Russie », *Cultures & conflits*, juin 2001, n° 42, pp. 2-23 ; Favarel-Garrigues G., « La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? », *L'Économie Politique*, 2002, vol. 3, n° 15, pp. 8-21.
53. En ce sens, l'extension de la *juridiction* de la PAF se fait aux dépens de celle de la police judiciaire.
54. L'article 1er de la loi 94-1136 adoptée le 27 décembre 1994 prévoit ainsi que « toute personne qui, alors qu'elle se trouvait en France, aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 200 000 F ». Adopté en référence à l'article 27 de la Convention de Schengen, il en constitue un durcissement.
55. Gauthier J., « Esquisse du pouvoir policier discriminant », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 267-268 ; Monjardet D., *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, coll.« Textes à l'appui. Série Sociologie », 1996, p. 155.
56. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Programmation du budget optimal pour les années 1990-1991-1992 transmis le 3 avril 1989 par le chef du SCPAF, Pierre Berges au directeur de la Programmation des Affaires Financières et Immobilières de la DGPN.
57. Via l'arrêté INT/C 9233A du 20 février 1992 relatif à l'organisation à la direction générale de la police nationale de la direction centrale de la police territoriale. CAC 1998 0002 – Art. 3 – Note de M. Marchand, service central de la PAF, à l'attention de monsieur le Préfet,

thèses et coopération internationale ». Il rassemble non seulement des « renseignements chiffrés » mais également des « indications recueillies à l'occasion des enquêtes administratives ou judiciaires [58] ». Ce bureau sera conservé lors de la création de la DICCILEC en 1994 [59] et pérennisé en 1996 au moment de la création de l'office central de répression de l'immigration et des étrangers sans titre (OCRIEST) [60]. Les données recueillies sont de deux types. Il s'agit d'une part de données opérationnelles et nominatives relevant de cas concrets qui « dans le cas des filières […] ont donné lieu à des poursuites judiciaires [61] ». La centralisation de ces données permet de mettre en évidence d'éventuels liens entre des cas dispersés sur le territoire national. Implicitement, cet outil renvoie au changement de diagnostic de la *juridiction* de la PAF : la cible policière n'est plus uniquement constituée d'individus tentant de franchir la frontière par des moyens illégaux mais comprend également des réseaux, qui pourront être identifiés grâce aux traces [62] laissées lors du franchissement de la frontière nationale. Ce service central s'assure qu'il s'appropriera les « belles affaires » susceptibles d'émerger grâce aux données recueillies aux quatre coins du territoire national. Deuxièmement, les policiers du niveau central élaborent une nouvelle mesure à la fois de leur activité et de leur cible, à destination d'acteurs non policiers. Cette mesure que nous appellerons l'analyse de flux participe à la reformulation du *diagnostic* de cette nouvelle *juridiction* de la PAF.

L'analyse de flux vise à éclairer l'émergence d'une menace, les filières. Elle participe d'une reformulation du *diagnostic* de la *juridiction* de la PAF auquel correspond un nouveau *traitement* : la transformation organisationnelle de la PAF et son tournant judiciaire. L'analyse s'appuie ici sur un document produit par la PAF en 1993 qui permet de rendre compte de la cristallisation de la nouvelle cible :les filières. Il est intitulé « Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France [63] » et a été rédigé dans le cadre de la coopération

Directeur Central de la Police Territoriale sur les secteurs de la police de l'air et des frontières, 11 juin 1992.

58. CAC 1994 0368 – Art. 13 — Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.
59. Il devient le bureau des analyses et synthèses. CAC 1994 0368 – Art. 1 – Instruction relative à l'organisation et aux missions de la direction des services territoriaux du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire/Direction générale de la Police Nationale, le 14 décembre 1993.
60. Il s'agit d'un office central toujours en activité, le seul rattaché à la PAF, créé via le décret interministériel n° 96-691 du 6 août 1996. Ces offices sont considérés comme des unités d'élite notamment chargées de la coopération avec leurs collègues internationaux et européens. Le rôle de cet office sera développé dans la 3e partie.
61. CAC 1994 0368 – Art. 13 – Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.
62. Bonditti P., « (Anti) terrorisme. Mutations des appareils de sécurité et figure de l'ennemi aux États-Unis depuis 1945 », *Critique internationale*, 2013, vol. 61, n° 4, pp. 147-168.
63. CAC 1994 0368 – Art. 13 – Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de

européenne grâce à des données recueillies lors des réunions du groupe de travail européen sur les frontières extérieures. Il est produit à la fois dans le but d'une diffusion interne à l'administration française et également pour les réunions du groupe de travail « frontières extérieures » qui se réunit dans le cadre des négociations Schengen [64]. Ce document donne à voir la reformulation de ce *diagnostic* en direction d'acteurs administratifs non policiers.

Dans ce document, il s'agit d'identifier ces filières par deux entrées : les « itinéraires empruntés par les clandestins et les *modus operandi* utilisés par ceux-ci pour déjouer les contrôles [65] ». Malgré ce cadrage, la réalité décrite par le terme de *filière* est très variable, témoignant du fait que ce document n'a pas de vocation directement opérationnelle. Ainsi, ces filières ne reposent pas sur des données quantitatives précises et visibles. Aucune information n'est fournie sur le nombre de migrants concernés par une filière. Si l'auteur du document reste prudent sur l'importance de chacune des filières décrites [66], le terme de « flux », souvent associé à une nationalité (turc, algérien, tunisien) est utilisé sans que cela ne permette de rendre compte de l'ampleur du phénomène observé. Le flou entretenu sur la réalité de ce phénomène est aussi potentiellement un moyen de le surévaluer.

Le document insiste également sur la nature « fortement structurée, [de] ces réseaux, dont certains sont sous obédience mafieuse, organisent le périple des émigrants dans divers pays de transit (pays d'Europe centrale et orientale pour les Chinois) où un hébergement de quelques jours à quelques mois est organisé. Une fois arrivés en Europe occidentale, les clandestins sont contraints de travailler illégalement pour l'organisation qui les a fait venir et à lui verser de substantiels revenus en pratiquant le racket [67] ». Cependant, la structuration et le lien avec le crime organisé ne sont pas une condition *sine qua non* pour la qualification d'un réseau d'individus en tant que filière. Il peut également s'agir de plusieurs individus d'une même nationalité et utilisant le même *modus operandi* pour franchir la frontière. Ainsi, le document mentionne une filière du « Sénégal et de l'Angola » qui passe par le Portugal en avion avant d'arriver en France, ou bien la filière « tunisienne » qui atteint

---

l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.

64. Il se trouve dans un dossier intitulé « dossier Schengen nov-dec 93 jan-fev94/notes des délégations Allemagne Belgique, France, Espagne, Portugal » dans lequel est rassemblée une série de documents remis par les autorités des différents États membres et décrivant les flux de migrants franchissant leurs frontières nationales.
65. CAC 1994 0368 – Art. 13 – Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.
66. Il recommande ainsi de « nuancer l'importance du flux algérien en provenance de l'Allemagne ».
67. CAC 1994 0368 – Art. 13 – Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.

la France en avion via la Suisse. Les candidats « gagnaient l'Autriche par avion (absence d'obligation de visa d'entrée) au départ de Khartoum (Soudan). Pris en charge à Innsbruck par des passeurs, ils gagnaient la Suisse puis la France par voie terrestre. Un hébergement dans les centres islamiques locaux était organisé à leur attention [68] ». Parfois, c'est l'activité professionnelle des passeurs qui permet de caractériser la filière. C'est le cas de la « filière couchettiste des trains internationaux » qui « permettent aux Chinois de gagner la France via l'Italie [69] ». Ces filières peuvent donc décrire à la fois une route, un itinéraire migratoire, une activité professionnelle liée au passage de la frontière, ou un réseau d'immigration irrégulière. Cette analyse relève de la surestimation du caractère organisé des organisations criminelles [70], mais surtout de la valorisation de la nouvelle clientèle revendiquée par la PAF. Ainsi, quelle que soit l'importance de chaque « filière » l'accent est mis sur la diversité et l'ingéniosité de ses membres. Dans un document de préparation d'un rapport sur l'activité aux frontières extérieures, la nature de la « pression migratoire » qui s'exerce actuellement aux frontières nationales est précisée. Cette dernière, d'après le document, « n'est pas liée seulement au volume des flux, mais à la nature des fraudes. Les candidats à l'immigration ne sont plus seulement ceux qui n'ont pas de document, mais de plus en plus ceux qui possèdent des documents contrefaits, usurpés ou falsifiés. La détection de la fraude est moins liée au nombre des agents de contrôle qu'à la qualité de leur travail [71] ». À l'ingéniosité des passeurs correspond donc la spécialisation des agents de la PAF, arguments utilisés en faveur de la valorisation de leur *juridiction*, selon un phénomène déjà mis en lumière de valorisation des services de police via leur clientèle spécifique [72].

En dépit de la définition de deux critères – la trajectoire et le *modus operandi* du passage –, les filières décrites, très variées, permettent de déterminer une cible à même de couvrir, de fait, une large part de l'immigration irrégulière à destination de la France [73]. Ce type d'analyse introduit un *continuum* entre migration et criminalité [74]. Cette conception de la circulation des individus comme une activité par nature criminelle légitime le tournant judiciaire de ce service de police. La lutte contre les filières implique l'introduction d'un travail d'enquête dans un service de police dont les tâches sont majoritairement et traditionnellement administratives. L'accent mis sur l'intentionnalité

68. *Ibid.*
69. *Ibid.*
70. Favarel-Garrigues G., « Concurrence et confusion des discours sur le crime organisé en Russie », *op. cit.*
71. CAC 1994 0368 — Art 13. – Note la présidence française, projet de Rapport sur l'activité du groupe frontière extérieur, le 5 octobre 1993, confidentiel.
72. Mainsant G., « L'État en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 72, n° 4, pp. 37-57 ; Gauthier J., « Esquisse du pouvoir policier discriminant », *op. cit.*
73. « Des pieuvres et des esclaves ? », *Cette France-là*, Paris, 2010, vol. 2, p. 432.
74. Stumpf J., « The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, And Sovereign Power », *American University Law Review*, 2006, vol. 56, n° 2, pp. 367-419.

du contournement de la loi légitime la transformation de leur *juridiction* et revalorise ce service de police dont la *juridiction* avait été menacée par l'ouverture des frontières internes de l'espace Schengen.

L'élaboration de cette analyse de flux et l'identification des filières reposent sur le partage de données entre services de sécurité européens. Le document rend compte d'une connaissance approfondie d'itinéraires qui, loin d'avoir comme unique destination la France, traversent de nombreux pays européens. Il évoque notamment le partage d'informations avec le « BGS allemand [75] ». L'analyse de flux donne une image du phénomène migratoire non pas comme un simple déplacement d'un pays d'origine vers un pays d'installation, mais décrit de nombreuses étapes et situations de transit rencontrées par les migrants. La représentation produite est donc marquée par l'importance des « pays de rebond » ou de « transit » européens. La lutte contre les filières constitue ainsi une justification implicite à la coopération européenne. Des moyens techniques sont envisagés dès cette époque pour permettre aux « officiers de police judiciaire (OPJ) […] de procéder, au niveau national et international, aux enquêtes visant au démantèlement de ces filières [76] ». Le document fait également état de la nécessité d'une coopération approfondie en matière de détection de faux documents ; en effet, « les réglementations des divers États de l'espace Schengen offrent non seulement une grande disparité, mais également une indéniable complexité, facteurs d'abus de la part d'individus à l'imagination trop fertile [77] ».

Cet outil d'analyse qui désigne une cible transnationale s'inscrit dans un contexte européen dans lequel les fonctionnaires nationaux appartenant aux ministères de l'Intérieur et de la Justice sont marqués par un discours partagé sur le futur « déficit de sécurité [78] » qui résultera de la fin des contrôles aux frontières internes, mais aussi par l'apparition d'un nouveau discours de la menace non plus liée aux affrontements de la guerre froide, mais à l'émergence d'une criminalité organisée transnationale [79].

La diffusion de l'analyse de flux au sein du groupe de travail « frontières extérieures » du groupe de négociation « Asile – Immigration » inscrit résolument la PAF dans un processus d'européanisation. Le nouveau *diagnostic* qui

75. *Bundesgrenzschutz*, les gardes-frontières fédéraux créés en 1951 en République Fédérale d'Allemagne.
76. CAC 1998 0002 – Art. 6 – Programmation du budget optimal pour les années 1990-1991-1992 transmis le 3 avril 1989 par le chef du SCPAF, Pierre Berges au secteur de la Programmation des Affaires Financières et Immobilières de la DGPN.
77. CAC 1994 0368 – Art. 13 – Note intitulée : Informations statistiques et raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistrée aux frontières internes de la France, octobre 1993.
78. Bigo D., *Polices en réseaux*, *op. cit.*
79. Favarel-Garrigues G., « La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? », *op. cit.*

justifie la transformation de sa *juridiction* intègre donc le caractère transnational de la menace auquel doit répondre un nouveau *traitement* : la coopération policière européenne. Ainsi, l'activité de la PAF au sein des instances de discussion et de négociation européenne participe de la reformulation de sa *juridiction* au niveau national. C'est d'ailleurs ce service qui est sollicité pour la formation de l'ensemble des effectifs de la police nationale [80]. La trajectoire des agents de la PAF s'inscrit ainsi dans un mouvement partagé par certains fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de la Justice qui tentent en investissant les arènes de négociations européennes d'échapper à des contraintes nationales et d'acquérir une nouvelle légitimité [81].

Au niveau européen, l'échange de données sur l'immigration et l'asile se structure autour de la création du CIREFI, le centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration. Créé en 1994 [82], il dépend du groupe directeur I « asile – immigration » du Conseil. Le Cirefi est pensé comme une ressource pour l'ensemble des groupes de travail du Conseil consacrés aux questions d'immigration et d'asile [83]. Il répond à la volonté de mettre en place un recueil systématique des données concernant les phénomènes migratoires à destination du territoire européen qui ne dépendent pas d'un service de la Commission, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il est composé de fonctionnaires nationaux des ministères de l'Intérieur et de la Justice. La délégation française est constituée d'« experts statisticiens […], juristes […] et policiers (PAF) [84] » qui participent également à d'autres groupes de travail et se réunissent tous les mois. Mais le Cirefi bénéficie aussi de personnel et de moyens matériels fournis par le secrétariat général du Conseil attestant à la fois de la distance prise avec la Commission et de l'institutionnalisation de cette forme de coopération européenne. Ce centre a pour vocation, en tout cas aux yeux des fonctionnaires français, d'appuyer un discours de portée générale. Ainsi, une note manuscrite de la DLPAJ, datant de novembre 1992, rappelle que l'objectif de ce centre est de « répondre immédiatement aux interrogations alarmistes dont se font l'écho les médias, sur les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières internes entre les États [85] ».

---

80. CAC 1998 0002 – Art. 3 – Note de M. Marchand, Service central de la police de l'air et des frontières, à M. Le Préfet, directeur central de la police territoriale sur le programme de formation des policiers français aux questions européennes (application des accords de Schengen).
81. Guiraudon V., « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach », *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10, n° 2, pp. 263-282 ; Guiraudon V. et G. Lahav, « Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes », *West European Politics*, 2006, vol. 29, n° 2, pp. 201-223.
82. Conclusions du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant les modalités de fonctionnement et le développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI).
83. Qui deviennent également une source d'information pour le Cirefi.
84. CAC 1994 0368 – Art. 5 – Sous-dossier : création d'un centre d'information de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration CIREFI.

Les données transmises reflètent le tournant judiciaire observé au niveau national. Elles portent sur « l'immigration légale ; l'immigration illégale et les situations de séjour irrégulier ; l'entrée d'étrangers par les filières de passeurs ; l'utilisation de documents faux ou falsifiés ; les mesures prises par les autorités compétentes, sous la forme de statistiques [86] ». Les filières sont une clientèle particulièrement visée par les échanges du Cirefi. Ce dernier recueille des informations sur les « mouvements d'immigration clandestine (filières, moyens de transport), réseaux d'immigration clandestine (en vue de la prévention et de l'enraiement des tentatives d'immigration clandestine, documents de voyage authentique, contrefaits ou falsifiés) [87] ». L'utilisation de « formulaires standardisés » et plus largement le recueil des informations statistiques produit des effets d'harmonisation dans le traitement de ces données.

En 1999, un « système d'alerte aux fins de la transmission d'informations relatives à l'immigration clandestine et aux filières de passeurs [88] » est mis en place. Il s'apparente à l'analyse de flux : il s'agit de repérer et de transmettre rapidement aux délégations partenaires les « signes avant-coureurs d'une immigration clandestine et de filières de passeurs » tels que la « concentration de nationalités déterminées, des changements manifestes d'itinéraires et de méthodes, des formes nouvelles de falsification massive de documents de voyage » afin d'engager des « contre-mesures immédiates ». Bien que cette structure n'ait pas la possibilité de gérer des données personnelles, la mise en place de ce système d'alerte témoigne de la volonté des délégations des États membres de créer des outils de réponse opérationnelle à partir du transfert d'information contrairement à une structure de type « Eurostat ». Le niveau européen apparaît comme un lieu de validation et de transmission des transformations observées au niveau national. Cette coopération européenne n'est pas pérennisée au sein du Cirefi qui connaît dès le début des années 2000 des critiques sur son fonctionnement. Le Cirefi conserve tout de même des activités jusqu'en 2010, date à laquelle elles sont transférées dans une autre structure, Frontex [89].

85. CAC 1994 0368 – Art. 5 – Note manuscrite de Martine Viallet, 11 novembre 1992 sur la création d'un centre d'information de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration CIREFI.
86. Conclusions du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant les modalités de fonctionnement et le développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI).
87. CAC 1994 0368 – Art. 6 – Note de Jean-Marc Sauvé, directeur de la DLPAJ, au directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur, sur le compte-rendu de la réunion Groupe Ad Hoc Immigration des 19 et 20 janvier 1993 à Copenhague, 26 février 1993, Ref LIB/CAB/I/N° 56.
88. Résolution du 27 mai 1999, instituant un système d'alerte rapide aux fins de la transmission d'informations relatives à l'immigration clandestine et aux filières de passeurs.
89. Note from the Presidency to CIREFI/Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum/Mixed Committee (EU-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland) on New JHA working structures: Abolition of CIREFI and transfer of its activities to FRONTEX and the Working Party on Frontiers, Brussels, 22 February 2010, 6504/10 LIMITE CIREFI 3 FRONT 19 COMIX 137.

On assiste donc dans les années 1990 à une redéfinition de la *juridiction* de la PAF à la fois vers l'intérieur du territoire, avec de nouvelles tâches de police judiciaire, mais aussi vers les arènes européennes avec des effets d'harmonisation des représentations de la menace frontalière et les prémisses de formes d'autonomisation à ce niveau. La reformulation du *diagnostic* de la *juridiction* de ce groupe professionnel en charge du contrôle migratoire comme relevant de la lutte contre une activité criminelle trouve au niveau européen une forme de légitimation.

Vers la définition de l'analyse de risque de Frontex

L'européanisation de la PAF s'intensifie dans les années 2000 notamment autour de la création en 2004 de l'agence Frontex. Les activités d'échanges et de synthèse des données recueillies par les services nationaux chargés du contrôle des frontières se formalisent au sein de l'agence avec la création d'un centre d'analyse du risque (*Risk analysis centre* — RAC). Il s'agit ici d'identifier les formes de continuité entre ces pratiques et les transformations de la *juridiction* de la PAF des années 1990.

L'analyse de risque, un outil opérationnel qui légitime l'autonomie de Frontex

Les modalités de l'implication des policiers de la PAF au niveau européen se diversifient à la fin des années 1990. Elles prennent notamment la forme d'un groupe de travail financé par la Commission (via les programmes Oisin [90], Odysseus [91] puis Argo) qui a pour ambition de constituer une communauté d'experts en contrôle frontalier au niveau européen. En 2002, le conseil adopte le Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne [92] qui préconise la création « d'une instance commune de praticiens des frontières extérieures ». Elle est composée des chefs des services de gardes-frontières nationaux et se réunit dans une formation spécifique : le SCIFA+ [93]. Le SCIFA+ chapeaute une série de centres spécialisés [94]. C'est la fusion de l'ensemble de ces centres spécialisés qui consti-

90. Action commune du 20 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (OISIN) Journal officiel n° L 007 du 10/01/1997 p. 0005 – 0008.
91. Action commune 98/244/JAI, du 19 mars 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne instaurant un programme de formation, d'échanges et de coopération dans les domaines de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures (programme Odysseus) - (1998-2002) Journal officiel L 99, 31.03.1998.
92. Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, adopté le 13 juin 2002 par le Conseil JAI, 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1.
93. Le *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA) est un sous-groupe du Coreper créé en mars 1999.
94. Un centre sur les frontières terrestres en Allemagne, un centre « d'analyse du risque » en Finlande, un centre sur la formation des gardes-frontières en Autriche, deux sur les frontières maritimes en Grèce et en Espagne, et un centre sur les contrôles aux frontières aériennes en Italie.

tuera l'agence Frontex en 2004. C'est à la faveur des transformations organisationnelles précédant la création de l'agence Frontex qu'émerge une nouvelle structure de recueil et de systématisation de l'information produite par le service de contrôle et de surveillance des frontières.

Le centre d'analyse du risque, créé le 28 janvier 2003 à l'initiative de la délégation finlandaise, entre de fait en concurrence avec le Cirefi et s'impose peu à peu. Tout d'abord, la délégation finlandaise élabore un « modèle commun d'analyse du risque » qui « associe les aspects de renseignement en matière criminelle (évaluation de la menace) et les aspects d'évaluation du risque, axés, pour ce qui est de ces derniers, sur les faiblesses des systèmes de gestion des frontières aux frontières extérieures de l'Union européenne [95] ». Les informations recueillies ne concernent donc pas, *a priori*, uniquement l'aspect migratoire des questions frontalières. On retrouve en revanche la mesure du travail des services chargés des contrôles. L'adoption du terme « risque » peut être interprétée de plusieurs façons. D'une part, ce terme permet de caractériser l'ensemble des « menaces » qui pèsent sur les frontières extérieures de l'UE. L'histoire géopolitique de la Finlande et les caractéristiques de sa frontière avec la Russie, ajoutées au fait que le corps de sécurité en charge du contrôle des frontières est un corps militaire, ont clairement influencé l'adoption d'un terme utilisé dans les études stratégiques de sécurité [96].

L'usage de ce terme peut également être interprété comme une manière d'ancrer cet outil dans une perspective opérationnelle d'aide à la prise de décision. La référence au risque fait écho à un usage déjà largement identifié dans la littérature qui vise à revendiquer une prise, une capacité à agir sur une menace ou une incertitude [97]. Enfin, et c'est ce qui transparaissait dans les critiques adressées au Cirefi [98], mentionner le terme de risque permet de donner un vernis « prédictif » à des données recueillies sur le terrain qui ne font que décrire une situation observée par des fonctionnaires à l'occasion de leur activité de contrôle. En ce sens on peut parler de l'analyse de risque comme une forme d'*intelligence-led policing* [99] valorisée au sein des arènes européennes [100].

95. Note de la délégation finlandaise au SCIFA sur le Projet relatif au modèle d'analyse commune et intégrée des risques, le 23 janvier 2003, 5622/03, LIMITE, FRONT 5, COMIX 43.
96. Entretien avec H. Représentation permanente finlandaise, mai 2007.
97. Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil., coll.« Points. Politique », 1981, p. 504.
98. Note from the incoming Italian Presidency to the CIREFI on the Refinement of practical procedures for exchanging information on illegal immigration, for analysis purposes, 19 June 2003, 10662/0 LIMITE, CIREFI 25 COMIX 395.
99. Carrera S., « The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands », *CEPS Working Document*, mars 2007, n° 261, p. 35.
100. Bigo D., Jeandesboz J., Guittet E.-P. et Scherrer A., *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime*, Brussels, European Parliament—Committee on Civil Liberties, 2011, pp. 81-82.

Lors des négociations en vue de la création de l'agence Frontex, l'analyse de risque (AR) acquiert une place centrale. Pour les acteurs non policiers impliqués dans les négociations, elle apparaît comme la « clé de voûte du système [101] ». En effet, le but de cet instrument est de produire une analyse prédictive des routes et itinéraires des migrants afin d'organiser des opérations pour les arrêter. L'AR est présentée comme la base d'un processus de prise de décision consensuelle au sein de l'agence. L'organisation d'opérations de contrôle aux frontières extérieures de l'UE implique une distribution inégalitaire du budget de Frontex. Les dépenses se font toujours au profit des mêmes États membres. L'analyse de risque est, de ce fait, désignée comme le seul instrument d'une répartition « juste » du budget de Frontex puisqu'il repose sur une analyse statistique des défauts dans le contrôle frontalier.

Dans un contexte de délégation de la part des États membres du contrôle de leurs frontières extérieures vers une agence dirigée par les services administratifs en charge des contrôles frontaliers, cette analyse de risque est aussi la clé de l'autonomie de ces services au niveau européen. L'adoption de cette analyse de risque correspond à une transformation de l'usage des données recueillies lors des contrôles : il ne s'agit plus seulement de rendre compte du travail effectué à la frontière, ou de reformuler un *diagnostic*, il s'agit de produire de l'information (dans un sens proche de celui de renseignement) capable d'influencer la prise de décision au niveau de l'agence. À partir du recueil de données opérationnelles et non opérationnelles, Frontex élabore une analyse statistiquement fondée des flux de personnes qui entrent sur le territoire de l'UE. Les données produites par la PAF ne servent pas seulement des intérêts professionnels et diplomatiques, elles déterminent également le fonctionnement de la coopération opérationnelle en matière frontalière. Dans le même temps, elle légitime la prise de décision par une agence indépendante dont le conseil d'administration est constitué des chefs des services nationaux de gardes-frontières. Elle apparaît en ce sens comme l'un des instruments d'une autonomie policière européenne renforcée, potentielle prémisse d'une « police sans État, ou plus largement sans relation de dépendance directe à l'égard d'une instance politique [102] ».

Le rôle des services nationaux dans le recueil et la transformation des données

En quoi consiste l'analyse de risque produite par le centre spécialisé dirigé par les gardes-frontières finlandais puis par Frontex ? Si la production de cette analyse reste relativement opaque, des travaux récents ont mis en lumière les conditions actuelles de son élaboration par Frontex [103]. Je m'intéresse ici aux données transmises par les services nationaux. Dans chaque État membre, une

101. Entretien avec C., Représentation permanente française, mai 2007.
102. Monjardet D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 279.
103. Tazzioli M. et Walters W., « The Sight of Migration: Governmentality, Visibility and Europe's Contested Borders », *Global Society*, 2016, vol. 30, n° 3, p. 445-464.

structure est chargée de recueillir les informations et de les transmettre au Centre d'analyse de risque de l'agence (RAC - *Risk Analysis Centre*). L'OCRIEST [104], créé en 1996, a été désigné comme le point central de recueil d'information sur l'immigration provenant de différents services de sécurité nationaux. Cet office reçoit ainsi « des informations de la part des collègues de la PAF qui travaillent aux frontières, mais aussi des douaniers, les gendarmes, de la sécurité publique [105] ». Comme l'affirme le directeur de l'OCRIEST « Bon gré mal gré on a un monopole [106] ». Le rôle de relais de l'OCRIEST vers les instances européennes (Frontex, mais aussi Europol) renforce sa position centrale en matière migratoire au niveau national.

Au sein de l'OCRIEST, l'unité d'analyse recueille et synthétise toutes les informations sur les franchissements de la frontière nationale et sur la lutte contre les réseaux illégaux d'immigration et les transmet à Frontex. Ce rôle de relais a aussi des conséquences sur la production nationale de données sur le franchissement frontalier. Ainsi, Frontex « impose aux États membres de faire des statistiques de la même manière [107] ». L'OCRIEST a donc dû adapter ses méthodes. D., de l'unité d'analyse raconte, « il y a quelques années, c'était très franco-français, aujourd'hui la perspective est beaucoup plus européenne. L'objectif est plus d'examiner les évolutions des flux plutôt que d'avoir une vision de la France [108] ».

Les agents de l'OCRIEST jouent un rôle important de transformation des informations récoltées par les services locaux. Pour D. « c'est sûr que si vous allez seulement niveau local, les mecs ils n'ont aucune idée de l'OCRIEST et des flux ! Moi quand ils m'envoient leurs données, je dois tout refaire pour en tirer quelque chose [109] ». Son travail consiste à transformer des données statistiques recueillies à un point géographique et temporel précis (les frontières nationales françaises) et à les agréger pour construire un « flux ». La manière de présenter ces flux renseigne sur le travail effectué par l'OCRIEST avant le transfert des informations Frontex. Ainsi, une part de l'activité de D. consiste à rendre compte de l'analyse sous forme de présentations PowerPoint. Chaque diapositive est dédiée à une aire géographique d'origine des migrants : Nord de l'Afrique, Afrique subsaharienne, Corne de l'Afrique, Asie, Moyen-Orient, sous-continent indien, Europe de l'Est, Amérique du Sud. Chacune de ces aires géographiques est associée à une « route migratoire », aussi appelée trajectoire, flux, ou filière. Sur chaque diapositive, une flèche partant de la région d'origine et se dirigeant vers l'Europe est tracée, accompagnée d'un diagramme qui comptabilise le taux de « non admis », de porteurs de faux

104. Office central dépendant de la PAF déjà évoqué dans la partie 2.2.
105. Entretien avec F., OCRIEST, août 2010.
106. *Ibid.*
107. Entretien avec D., Unité d'analyse, OCRIEST, août 2010.
108. *Ibid.*
109. *Ibid.*

documents, de personnes entrées par la frontière aérienne, maritime ou terrestre. Les statistiques de l'activité de la PAF aux frontières nationales servent d'indice pour constituer une représentation de ces flux. C'est le critère de la nationalité ou de la région d'origine qui prime pour agréger les données de tous ces individus. L'analyse de risque associe une origine et un *modus operandi* pour franchir la frontière [110]. Pour une même nationalité, ou une même région d'origine, les sources utilisées sont le nombre de refus d'entrée sur le territoire (la « non-admission »), le nombre de personnes présentant de faux documents et le lieu de franchissement de la frontière européenne. Par exemple, la route en provenance du Moyen-Orient/Maghreb est qualifiée comme suit : « il y a une grande dominante terrestre ; le point de convergence de la Turquie ; leur objectif est l'Angleterre, depuis le début, en raison de la langue, de la facilité du travail clandestin et de l'absence de carte identité. Mais aussi les pays scandinaves pour demander l'asile surtout en Suède [111] ». D. se déclare attentif à ne pas faire de « généralisations malencontreuses », concernant les migrants subsahariens, soulignant qu'il s'agit d'« une réalité très disparate avec une palette très large […] très difficile (à) synthétiser [112] ». Cependant, l'agrégation des données sur critère de l'origine reste la technique utilisée pour identifier ces routes migratoires. Cette classification par nationalité associe un grand nombre de situations différentes dans la même catégorie : migrants n'ayant pas recours aux passeurs, mais également nombreux types et degrés de criminalité, du passeur individuel ou ponctuel au réseau international.

On retrouve là une continuité avec l'analyse de flux, l'analyse de risque se réfère à un processus migratoire intrinsèquement liée au crime organisé et aux réseaux transnationaux. À ce sujet, D. analyse : « L'Europe est un vaste terrain de jeu. On chasse les filières sur tout le territoire. Mais pour avoir une vision complète de l'immigration, il faut avoir un pied dans le judiciaire et un pied dans l'administratif [113] ». Cette double compétence de la PAF constitue selon lui un avantage comparatif par rapport à d'autres services de contrôle des frontières européens. Il permet de ne pas « tronçonne(r) le flux », comme c'est le cas en Grande-Bretagne, où « il y a trois agences différentes pour une même filière ». Contrairement à d'autres services de contrôles frontaliers, la PAF est bien la seule à détenir cette clientèle. La diversification de ses activités dans les

110. Il est intéressant de noter que les critères qui permettent de caractériser une route migratoire sont quasiment les mêmes que ceux qui sont utilisés par les policiers chargés des contrôles frontaliers pour cibler les personnes susceptibles de correspondre à leur clientèle. Voir à ce propos Casella Colombeau S., « Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control », *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 2017, vol. 27, n° 5 ; Heyman J.M., « Trust, Privilege, and Discretion in the Governance of the US Borderlands with Mexico. », *Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, 2009, vol. 24, n° 3, pp. 367-390 ; Heyman J.M., « Ports of Entry as Nodes in the World », *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 2004, vol. 11, n° 4, pp. 303-327.
111. Entretien avec D., Unité d'analyse, OCRIEST, août 2010.
112. *Ibid.*
113. *Ibid.*

années 1990 a permis à ce groupe professionnel de s'assurer la maîtrise de la *juridiction* de la lutte contre les filières.

Qu'il s'agisse de l'analyse de flux ou de l'analyse de risque, les arènes européennes ont été déterminantes pour la définition de ces mesures de la clientèle de la PAF. Le passage par le niveau européen a eu des effets très clairs en termes d'institutionnalisation de pratiques développées dès les années 1990 au sein de la PAF. Comme l'ont montré plusieurs auteurs [114], la compétition entre délégations est une constante de la coopération policière internationale [115]. Le cas de Frontex ne fait pas exception [116], la création des centres *ad hoc* a notamment été l'occasion d'une compétition entre délégations nationales [117]. Même si des continuités peuvent être retracées entre analyse de flux et analyse de risque, il est difficile de conclure à une influence décisive de la délégation française sur la nature de l'analyse de risque produite par Frontex. La place occupée par la délégation finlandaise dès la mise en place du centre spécialisé en 2003 laisse penser que c'est cette dernière qui a eu l'influence la plus déterminante.

Ici, il s'agit surtout de mettre en évidence les effets de légitimation du passage par le niveau européen d'outils professionnels nationaux. On observe ainsi un renforcement mutuel des *juridictions* de la PAF au niveau national et d'un futur corps de gardes-frontières européens.

Conclusion

De la détection des « faux touristes » à la définition des filières, les statistiques et analyses produites à partir des données recueillies lors des contrôles frontaliers par la PAF éclairent les transformations du rôle dévolu aux policiers dans la régulation des mobilités humaines. Jusqu'au début des années 1970, la PAF dont les effectifs sont limités n'a pas pour objectif de contrôler l'immigration. Les contrôles frontaliers ont une place marginale dans la régulation des migrations. Puis, précédant de quelques années la fermeture des frontières nationales à l'immigration de travail, le renforcement et l'institutionnalisation de la *juridiction* de la PAF conduisent à faire des frontières nationales le lieu privilégié de cette régulation. Dans les années 1990, face à l'ouverture des frontières internes, la *juridiction* de la PAF est redéfinie

114. Bigo D., *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; Martin-Mazé M., « 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*, 2015, n° 98, pp. 53-70.
115. Lévy R. et D. Monjardet, « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures & Conflits*, 2003, n° 48, pp. 5-14.
116. Casella Colombeau S., *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire La Police Aux Frontières après la création de l'espace Schengen (1953-2004)*, *op. cit.*
117. La PAF a ainsi proposé de créer un centre *ad hoc* dédié aux enquêtes de police judiciaire en matière d'immigration, mais ce projet n'a pas été retenu. Source : Report on the implementation of programmes, *ad hoc* centres, pilot projects and joint operations, EU Council document, 10058/1/03 REV 1 of 11 June 2003.

et ses tâches sont réorientées vers l'intérieur du territoire. La figure de la filière déjà présente dans le savoir professionnel de la PAF prend à son tour une place centrale et les transformations organisationnelles du service favorisent le ciblage de cette forme de criminalité transfrontalière qui traverse le territoire. L'émergence de cette catégorie au niveau national et européen permet de saisir une des modalités de la construction du biais sécuritaire dans les politiques d'immigration adoptées au niveau européen [118]. La focalisation sur les filières reflète une transformation plus générale qui fait des flux la cible des contrôles de sécurité. Ce renouvellement de la perception du contrôle frontalier, comme ciblant « tout ce qui entre en mobilité, humain et non humain, vivant et non vivant [119] » implique la définition de nouveaux outils, qui visent à assurer la « traçabilité » des individus, à savoir « marquer (les flux) en certains de leurs points de passages, c'est-à-dire à les fixer, afin de pouvoir recréer les trajectoires de leurs unités constitutives dans le temps et dans l'espace [120] ». Aujourd'hui, la lutte contre les filières fait l'objet d'une très grande attention de la part des autorités européennes à la fois comme figure justifiant la mise en place d'opérations militaires [121] et cible de la coopération policière européenne [122]. Les agents intervenant dans le cadre d'opérations coordonnées par Frontex jouent un rôle décisif dans ce contexte, puisqu'une de leurs missions consiste à recueillir des informations auprès des migrants débarquant sur les côtes européennes afin d'alimenter l'analyse de risque [123].

Ces pratiques de recueil et de transformation des données renseignent également sur le type d'influence que ces acteurs professionnels ont pu avoir sur la formulation du « problème » de l'immigration. L'enjeu est de déterminer quel a pu être l'influence de ces *street-level bureaucrats* dans l'exercice de leurs tâches quotidiennes.

Dans les années 1970, les catégories statistiques utilisées par la PAF précèdent de quelques années l'apparition du « problème » de l'immigration dans un mouvement, déjà mis en évidence par Sylvain Laurens, de décalage entre tournant de politique publique et élaboration d'un « récit » qui le légitime.

---

118. Bigo D., *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; Bigo D., « The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts », *Security Dialogue*, juin 2014, vol. 45, n° 3, pp. 209-225 ; Guiraudon V., « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach », *op. cit.*
119. Bonditti P., « (Anti) terrorisme. Mutations des appareils de sécurité et figure de l'ennemi aux États-Unis depuis 1945 », *op. cit.*, p. 166.
120. *Ibid.*
121. Voir notamment la mise en place de l'opération Eunavfor Med – Sophia, opération militaire qui vise à lutter contre le « trafic d'êtres humains en Méditerranée ». Deux phases sont prévues, à partir du 22 juin 2015 l'opération d'observation et de renseignement est lancée, elle est remplacée par une phase « opérationnelle » à partir du 7 octobre 2015.
122. Kunth A., « Trahie par ses TICS… Décryptage judiciaire d'une filière clandestine à l'âge de l'E-migration », *Revue européenne des migrations internationales*, avril 2015, vol. 30, n° 3, pp. 15-30.
123. Pallister-Wilkins P., « The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros », *International Political Sociology*, mars 2015, vol. 9, n° 1, p. 63.

Cependant, le changement de *juridiction* de la PAF apparaît plutôt comme réactif par rapport à un cadre législatif en évolution. Dans les années 1990, dans un contexte de remise en question très forte de sa *juridiction*, la PAF a un rôle plus proactif. La production de l'analyse de flux rend compte de la capacité d'élaboration de nouvelles catégories de ce groupe professionnel qui se tourne à la fois vers l'intérieur du territoire et vers l'Europe. La production de cette analyse destinée aux arènes de négociation européenne complète notre compréhension du rôle des fonctionnaires de police dans l'élaboration des politiques de sécurité européenne [124]. Enfin, l'émergence de l'analyse de risque dans les années 2000 est un des leviers de l'autonomie dont dispose l'agence Frontex au niveau européen, à la fois vis-à-vis des administrations nationales et des institutions européennes, qu'elles soient gouvernementales ou parlementaires.

Prendre en compte la dimension professionnelle des motivations à agir des acteurs chargés de la mise en œuvre permet de penser leur action non pas seulement dans une dynamique de traduction de normes dictées par la hiérarchie [125], mais comme le résultat de leur capacité à élaborer leurs propres normes et à agir selon des logiques autonomes. Par ailleurs, la négociation des limites de la *juridiction* de ce service administratif permet de saisir les interactions entre acteurs policiers, administratifs et politiques. La reformulation du problème public de l'immigration est donc éclairée à la fois par la prise en compte de dynamiques issues du travail concret d'acteurs administratifs responsables de la mise en œuvre et de leurs interactions avec des hauts fonctionnaires directement en lien avec les acteurs politiques centraux.

124. De Maillard J. et Le Goff T., « La tolérance zéro en France », *Revue française de science politique*, septembre 2009, vol. 59, n° 4, pp. 655-679 ; Roché S., « Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 6, pp. 1147-1174 ; Bigo D., *Polices en réseaux*, *op. cit.*
125. Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 2010, p. 275.