

L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières

*The International Organization for Migration and the international government
of borders*

Rutvica Andrijasevic et William Walters



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18225>

DOI : 10.4000/conflits.18225

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2011

Pagination : 13-43

ISBN : 978-2-296-96617-8

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Rutvica Andrijasevic et William Walters, « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », *Cultures & Conflits* [En ligne], 84 | Hiver 2011, mis en ligne le 15 mars 2013, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18225> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.18225>

L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières

Rutvica ANDRIJASEVIC, William WALTERS

Rutvica Andrijasevic enseigne à l'Université de Leicester au Royaume-Uni. Ses recherches portent sur l'impact des migrations sur les marchés du travail et sur les relations entre migration, subjectivité, et citoyenneté en Europe. Son dernier ouvrage a été publié en 2010 : Agency, Migration and Citizenship in Sex Trafficking (Palgrave).

William Walters est Professeur à l'Université de Carleton au Canada. Ses recherches portent sur les questions de citoyenneté, mobilités et sécurité. Parmi ses récentes publications figurent: "Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens", in de Genova N. and Peutz N. (eds.), The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement, Durham, Duke University Press, 2010, pp. 69-100 ; Governmentality: Critical Encounters, Abingdon, Oxon, Routledge, 2012.

La notion de frontière participe depuis de nombreuses années de notre conception de la mondialisation, et les discours de cette dernière tendent à utiliser la frontière de deux manières¹. Dans certaines tentatives de cartographie et de théorisation d'un ensemble de processus et de dynamiques tels que la « mondialisation », celle-ci a généralement été assimilée à une prolifération et à un épaississement de divers types de flux transfrontaliers et de liens transnationaux, à la naissance de nouveaux espaces tels que la « société civile globale² », à des tendances de compressions espace-temps³, voire à l'avènement

-
1. Les auteurs remercient vivement Pion Limited, Londres, et les rédacteurs en chef de la revue *Environment and Planning D* (www.envplan.com) d'avoir autorisé la traduction et la republication de cet article, initialement publié en anglais en 2010 (Andrijasevic R., Walters W., "The International Organization for Migration and the international government of borders", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 28, n°6, 2010, pp. 977-999). Traduction française de Miriam Périer. Les auteurs et la traductrice remercient par ailleurs Anne Marie D'Aoust pour ses éclairages éditoriaux sur la version française.
 2. Keane J., *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
 3. Giddens A., *The Consequences of Modernity*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1990.

imminent d'un monde sans frontières ⁴. Dans cette première perspective, la mondialisation se voit représentée comme un phénomène intégrateur, voire déterritorialisant selon certaines analyses, en d'autres termes une force puissante qui rendrait obsolète l'espace frontiérisé d'un monde international.

Les discussions autour des frontières au sein des débats sur la mondialisation se sont quelque peu éloignées de ce cadre initial. Il est en effet possible d'identifier une seconde génération de recherches – que Parker et Vaughan-Williams ⁵ qualifient d'« études critiques des frontières » (*critical border studies*) – au sein desquelles une image plus sceptique mais aussi plus nuancée est apparue ⁶. Il est à présent bien plus fréquent d'appréhender la mondialisation et la frontiérisation comme des processus avançant main dans la main, une situation que nous pourrions qualifier de « mondialisme clôturé ⁷ » (*gated globalism*) pour reprendre les termes de Cunningham ⁸. Si la mondialisation ne culmine pas dans l'érosion des frontières, elle est perçue comme s'accompagnant d'une diffusion, d'une dispersion et d'une mise en réseau des frontières, de sorte que les fonctions et les effets de ces dernières prolifèrent proportionnellement aux dynamiques politiques de la peur, de l'inquiétude et de l'insécurité ; des dynamiques qui sont elles-mêmes perçues par d'aucuns comme les répercussions parmi les plus immédiates de la mondialisation ⁹. Pour certains, les contrôles aux frontières ne reflètent plus un agrégat de politiques nationales propre à chaque État où chaque régime protège un territoire national. Venant se superposer au régime territorial, ils fonctionnent comme une matrice, ou encore un régime global, une grille appliquée à des espaces transnationaux de production, de communication et de mobilité ¹⁰. Ils fonctionnent, en outre, à rebours d'un monde mobile et inégal et sont alors immanents aux processus globaux de production, de mobilité et de risque. Enfin, comme l'a suggéré Rumford ¹¹, ils ne sont pas aux bords de la société mais à l'intérieur

-
4. Ohmae K., *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, New York, HarperBusiness, 1990.
 5. Parker N., Vaughan-Williams N., "Lines in the sand? Towards an agenda for critical border studies", *Geopolitics*, vol. 14, n°1, 2009, pp. 582-587.
 6. Pour des états de cette littérature, voir Amoore L., Marmura S., Salter M., "Smart borders and mobilities: spaces, zones, enclosures", *Surveillance and Society*, vol. 5, n°2, 2008, pp. 96-101 ; Newman D., "Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue", *European Journal of Social Theory*, vol. 9, n°2, 2006, pp. 171-186 ; Paasi A., "Bounded spaces in a 'borderless world': Border studies, power and the anatomy of territory", *Journal of Power*, vol. 2, n°2, 2009, pp. 213-234 ; et van Houtum H., Kramsch O., Zierhofer W. (eds.), *B/Ordering Space*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2005.
 7. NDT : aucune traduction française ne permet de rendre entièrement l'image du *gated globalism* qui fait référence en anglais aux *gated communities*, ces quartiers ultra privés et gardés, fermés du monde extérieur.
 8. Cunningham H., "Transnational politics at the edges of sovereignty: social movements, crossings and the state at the US-Mexico border", *Global Networks*, vol. 1, n°4, 2001, p. 382.
 9. Coward M., "The globalisation of enclosure: interrogating the geopolitics of empire", *Third World Quarterly*, vol. 26, n°6, 2005, pp. 105-134 ; voir également Andreas P., Biersteker T. (eds.), *The Rebordering of North America*, Routledge, New York, 2003.
 10. Shamir R., "Without borders? Notes on globalization as mobility regime", *Sociological Theory*, vol. 23, n°2, 2005, pp. 197-217.

même des espaces sociaux transnationaux ou globaux émergents. Dans cette perspective, les frontières sont moins des lignes contiguës sur la carte politique que des zones, des bandes, des intensités de contrôle, et plus fortement, de contestation.

Nous partageons nombre de préoccupations de ces recherches sur le « mondialisme clôturé », et particulièrement lorsqu'elles pressentent un redéploiement et une réactivation des frontières sous d'autres circonstances. Nous cherchons toutefois à souligner ici une autre perspective sur la question de la frontière en lien avec celle du global. Dans les travaux que nous venons d'évoquer, la connexion est souvent établie en relation à une ontologie des transformations socioéconomiques. C'est-à-dire que les chercheurs ont tenté d'expliquer la substance des frontières en référence à un ensemble de transformations plus primaires – la globalisation, la transnationalisation, la société de contrôle/en réseau, la société du risque, etc. En dépit de l'importance de cette tentative de replacer la théorisation des frontières et de la frontiérisation dans un contexte plus large, la question de la place des frontières au sein de schémas concrets de la gouvernance régionale, internationale et globale a été négligée. Ces théories du « mondialisme clôturé » ont porté une attention insuffisante à l'ensemble des programmes, des plans et des agences internationaux qui font du gouvernement des frontières une zone d'expertise, souvent très technique. Peu de travaux sur les frontières soulignent l'émergence d'un domaine de spécialistes où la conception, la surveillance, l'administration et le fonctionnement juridique et technique des frontières sont devenus un champ de connaissance en soi, et ceci, en concomitance avec un ensemble de mesures administratives visant à réorganiser le contrôle des frontières ¹². Il s'agit ici du phénomène que nous appelons le gouvernement international des frontières.

11. Rumford C., "Introduction: Theorizing borders", *European Journal of Social Theory*, vol. 9, n°2, 2006, pp. 155-169.

12. Il existe certaines exceptions significatives (dont la plus notable est sans doute la théorisation de la transformation des contrôles aux frontières en Europe). L'une est largement tournée vers les institutions et s'intéresse au processus de prise de décision, d'apprentissage des politiques et à « l'externalisation » des politiques européennes sur les migrations, les frontières et l'asile (par exemple Geddes A., "Europe's border relationships and international migration relations", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n°4, 2005, pp. 787-806 ; Lavenex S., Uçarar E. (eds.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, MD, Lexington Books, 2003). Une autre est plus critique et s'intéresse à ce qui est souvent décrit comme « le régime des frontières européen » en relation à des transformations historiques de la territorialité, de la citoyenneté, et du pouvoir souverain (par exemple Anderson M., Bigo D., "What are EU frontiers for and what do they mean?", in Groenendijk K., Guild E., Minderhoud P. (eds.), *In Search of Europe's Borders*, La Haye, Kluwer, 2003, pp. 7-26 ; Mezzadra S., *Diritto di Fuga: Migrazioni, Cittadinanza, Globalizzazione*, Ombre Corte, Verona, 2006 ; Papadopoulos D., Stephenson N., Tsianos V., *Escape Routes: Control and Subversion in the 21st Century*, Londres, Pluto, 2008 ; Rigo E., "Citizenship and Europe's borders: some reflections on the post-colonial condition of Europe in the context of EU enlargement", *Citizenship Studies*, vol. 9, n°1, 2005, pp. 3-22 ; Walters W., "Mapping Schengenland: Denaturalizing the border", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 20, n°5, 2002, pp. 561-580). Cette littérature critique sur les structures des régimes de frontière en Europe croise un autre ensemble de travaux qui met également l'accent sur la nécessité d'analyser le pouvoir au niveau des stratégies, des techniques, des programmes et

Tout comme pour les pratiques institutionnelles associées à la gouvernance globale plus largement, nous considérons que le gouvernement international des frontières doit être compris comme un domaine irréductible, avec ses dynamiques propres, ses institutions, son personnel, ses méthodes et sa politique. Si les processus de régionalisation et de mondialisation peuvent constituer le contexte du gouvernement international des frontières, ce dernier ne doit pas être compris comme un simple reflet de ces phénomènes plus « larges ».

Nous postulons au contraire que celui-ci doit être analysé séparément. Ceci étant dit, il nous est impossible, dans le cadre de cet article, d'offrir une cartographie des institutions et des agences qui sont actuellement parties prenantes de ce phénomène, car cela nous amènerait à aborder non seulement le gouvernement des frontières en relation aux mobilités humaines – ce qui nous intéresse – mais aussi tous ces autres sujets qui ont un lien avec la question des frontières comme le commerce, le développement socioéconomique dans les régions-frontières, les politiques transfrontalières, etc.

Pléthore d'agences se spécialisent aujourd'hui dans le conseil, l'assistance et la consultance auprès de gouvernements nationaux dans le cadre de divers aspects de leur gestion des frontières ; le gouvernement international des frontières est un champ d'expertise et d'intervention peuplé, hétérogène et parfois disputé. Il inclut des institutions comme l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), qui se décrit comme « une agence de l'UE [...] spécialisée et indépendante, dont le rôle est de coordonner les opérations de coopération entre les États membres dans le domaine de la sécurité aux frontières ¹³ ». Il inclut également de grandes corporations, telle Accenture, qui a fait de la gestion des frontières un service-produit à promouvoir au sein d'une économie globale ¹⁴. Cela s'étend aux agences internationales, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, dont le but est de développer et de promouvoir des standards techniques pour les passeports et d'autres systèmes d'inspection des frontières ¹⁵.

des agences. Il s'agit des travaux sur la sécuritisation des migrations. Voir, entre autres, Bigo D., "Globalized (in)security: The field and the ban-opticon", in Bigo D., Tsoukala A. (eds.), *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Londres, Routledge, 2008, pp. 10-49 ; Huysmans J., *The Politics of Insecurity*, Londres, Routledge, 2006 ; et Neal A., "Securitization and risk at the EU border: The origins of Frontex", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n°2, 2009, pp. 333-356.

13. <http://www.frontex.europa.eu>. Page consultée le 19 mai 2011. Traduit de l'anglais par Miriam Périer.
14. « L'approche stratégique d'Accenture en matière de gestion des frontières aide [l]es agences à coopérer en toute efficacité pour ne former qu'une entreprise spécialiste de la gestion des frontières, où le renseignement n'a d'égal que la haute performance, à des fins de réalisation d'objectifs communs : préserver l'intégrité des frontières nationales ; améliorer la sûreté et la sécurité des citoyens et des visiteurs étrangers ; fluidifier la libre circulation du commerce international ; promouvoir la croissance économique ». Voir <http://www.accenture.com/fr-fr/Pages/service-border-management-overview-summary.aspx>, page consultée le 19 mai 2011.

Cela inclut enfin des organisations humanitaires comme le *Jesuit Refugee Service* et Médecins sans frontières. Plus la traversée des frontières devient une entreprise dangereuse et parfois fatale pour de nombreux migrants, plus les organisations humanitaires se voient entraînées vers une gestion pastorale des frontières – que ce soit par l’observation critique des lieux et centres de détention devenus un élément commun des systèmes de frontières, ou que ce soit en apportant une aide humanitaire aux migrants sur les côtes, dans les déserts ou en mer, et partout ailleurs où ils tentent, de manière aussi risquée que désespérée, de contourner le régime global des frontières (*global border regime*)¹⁶.

Cet article s’intéressera plus particulièrement à une agence clef dans le gouvernement international des frontières : l’Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cette dernière, qui se présente comme l’« agence pour les migrations », opère comme une source majeure de renseignements, d’évaluation, de conseil et d’assistance technique en relation avec les politiques et les pratiques des États et des régions en termes de frontières. Elle fait cela tout en revendiquant plus largement sa capacité à garantir que « les migrations s’effectuent en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine¹⁷ » sur le plan international¹⁸.

L’OIM a été fondée la même année que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), en 1951. Initialement baptisée Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, elle était le produit d’une initiative américano-belge¹⁹, mais à l’inverse du HCR, les motivations de l’OIM portaient de principes économiques plus qu’humanitaires. Comme l’explique Morris, tandis que le HCR « tient son mandat du droit et d’accords internationaux », l’OIM est une « organisation fondée sur l’adhésion, pas une agence des Nations Unies²⁰ ». Elle s’est toutefois élargie de manière significative ces dernières années et compte actuellement cent vingt-sept États membres et un budget excédant en 2008 le milliard de dollars. Cette somme finance près de 7 000 agents dans plus de quatre cent cinquante agences sur le terrain, et ceci dans plus de cent pays. Elle opère dans quatre

15. Stanton J., “ICAO and the biometric RFID passport: history and analysis”, in D. Lyon, C. Bennett (eds.), *Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective*, Routledge, Londres, 2008, pp. 253-267.

16. Albahari M., “Death and the modern State: making borders and sovereignty at the southern edges of Europe”, *WP 137*, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, CA, 2006 ; Walters W., “Foucault and frontiers: notes on the birth of the humanitarian border”, in Bröckling U., Krassman S., Lemke T. (eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, Londres, Routledge, 2010, pp. 138-164.

17. <http://www.iom.int/jahia/jahia/about-iom/mission/lang/fr>, page consultée le 19 mai 2011.

18. OIM, *The International Organization for Migration in Brief*, Genève, décembre 2009.

19. Bojunc M., “The European Union’s perspectives on the Ukrainian-Russian border”, *Eurozine*, n°12, janvier 2005, p. 6, <http://www.eurozine.com/articles/2005-01-12-bojunc-en.html>.

20. Morris T., “IOM: Trespassing on others’ humanitarian space?”, *Forced Migration Review*, n°22, p. 43.

domaines principaux qu'elle appelle la « gestion des migrations » : « migration et développement », « migration assistée », « migration régulée » et « migration forcée »²¹.

Aussi significative que soit cette expansion dans les champs des politiques liées aux frontières internationales, aux migrants et au droit d'asile, elle n'a pas été sans soulever des controverses, en particulier lorsque l'OIM décrit des éléments phares de ses activités en usant du vocabulaire de l'assistance humanitaire²². Cela n'a pas été non plus sans troubler certaines agences œuvrant sur le terrain de l'humanitaire depuis de nombreuses années. Celles-ci pointent le fait que non seulement l'OIM n'a pas le mandat approprié pour agir dans ce domaine, mais aussi que l'agence a pris part à des activités contraires au respect des droits de l'Homme, allant de sa participation au processus de détermination « imposé » aux demandeurs d'asile haïtiens²³ à son concours dans l'expulsion de travailleurs migrants birmans de Thaïlande²⁴. L'implication de l'OIM dans la gestion des frontières étatiques semblerait troubler les frontières du complexe humanitaire.

En dépit du fait que l'OIM soit devenue un acteur essentiel dans le champ de la gouvernance internationale des frontières et des migrations, peu de travaux universitaires viennent remettre en question cette agence²⁵. Les chercheurs travaillant sur les migrations utilisent régulièrement l'OIM comme source de données et participent à des programmes de recherches et de recommandations politiques. Au final, l'OIM fait très peu l'objet d'observations critiques. Un des arguments de cet article est qu'il est grand temps de faire de l'OIM un objet de recherche en soi. En s'intéressant plus particulièrement à la participation de l'OIM dans le gouvernement international des frontières, cet article constitue un pas dans cette direction.

Deux arguments relatifs à cette organisation, et incidemment au gouvernement international des frontières seront développés : le premier concerne la manière la plus appropriée de théoriser ce phénomène et d'évaluer sa logique

21. OIM, *op. cit.*, 2009, p. 1.

22. Morris T., *op. cit.*, p. 43.

23. HRW, "The International Organization for Migration (IOM) and human rights protection in the field: Current concerns", submission to the IOM Governing Council Meeting, 86th Session, 18-21 novembre, Human Rights Watch, Genève/New York, 2003, disponible en ligne : <http://www.hrw.org/backgrounder/migrants/iom-submission-1103.htm>, p. 1. Page consultée le 19 mai 2011.

24. Morris T., *op. cit.*, p. 43.

25. Une exception notable est Düvell F., "The globalisation of migration control", *OpenDemocracy*, 11 juin 2003, (<http://www.opendemocracy.net/printpdf/1274>, page consultée le 19 mai 2011), que nous aborderons plus tard. Les activités et les politiques de l'OIM ont été très largement discutées au sein des réseaux militants, parfois avec force polémique. Voir en particulier <http://www.noborder.org/iom/index.php>, page consultée le 19 mai 2011. Pour une histoire officielle de l'OIM, voir Ducasse-Rogier M., *The International Organization for Migration, 1951-2001*, IOM, Genève, 2001.

politique. Plus précisément, nous considérons que si des concepts comme celui d'« empire » sont d'une utilité indiscutable pour offrir un discours plus large où placer ces questions, des travaux plus récents sur le thème du néolibéralisme international et de la gouvernementalité globale peuvent apporter de nouvelles perspectives intéressantes ²⁶. Cette ligne d'analyse présente la gouvernance globale moins comme un projet de création d'un régime de pouvoir entièrement neuf opérant à un niveau global, quelque part « au-delà » du monde des États et bien plus comme un ensemble de procédés qui gouvernent, au travers d'incitations à l'intervention des États, à l'amélioration régulée et au déploiement des capacités de ces derniers. Cela présente plusieurs avantages théoriques, notamment celui de préciser ce qui est nouveau dans les régimes contemporains et les programmes d'ordre international.

Ensuite, nous considérons que le champ d'activité et les programmes d'agences comme l'OIM devraient être observés plus scrupuleusement et faire l'objet de plus de recherches empiriques, même si ce domaine peut apparaître comme un espace rébarbatif de concepts techniques et de pratiques managériales. Interroger ces pratiques doit nous permettre d'acquérir une compréhension plus nuancée du gouvernement international des frontières. Ces dernières ne devraient pas être étudiées en ce qu'elles permettraient une analyse plus fine d'un processus plus large, mais parce que des pratiques comme la « gestion des frontières », le « retour volontaire assisté » et le « renforcement des capacités » offrent des apports non négligeables sur l'*ethos* et la rationalité du gouvernement international. Cela montre qu'il s'agit d'un champ où se jouent de nombreuses relations de pouvoir, de nombreuses tactiques, de nombreuses manœuvres. Il ne s'agit pas d'un système fonctionnant par la coercition ou la discipline seules, mais également au travers de la construction calculée d'États et d'autres collectivités en tant que sujets ayant la capacité et la responsabilité de façonner leur futur en fonction de décisions stratégiques et de choix éclairés, comme le montrent de nombreuses études sur la gouvernementalité contemporaine ²⁷.

-
26. Chandler D., *Empire in Denial: The Politics of State Building*, Londres, Pluto Press, 2006 ; Hindess B., "Citizenship and empire", in Hansen T. B., Stepputat F. (eds.), *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005, pp. 241-256 ; Larner W., Walters W. (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Londres, Routledge, 2004 ; Ong A., Collier S. J. (eds.), *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, Malden, MA, Blackwell, 2005.
27. Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Deux versions du néolibéralisme

Si des sites spécifiques tels que le poste de frontière terrestre ²⁸, le port maritime ²⁹, et l'aéroport ³⁰ ont été examinés de près, et si, comme nous venons de le noter, de nombreux travaux discutant la mondialisation des contrôles aux frontières et un nouveau régime global de contrôle des mobilités ont été réalisés, il existe relativement peu de travaux sur ces agences et ces programmes internationaux dont l'objectif est de promouvoir des standards et de réguler et communiquer les normes du contrôle aux frontières. Ainsi, l'activité de l'OIM, principal acteur dans le domaine, a été largement ignorée. Il existe toutefois quelques exceptions, dont la plus notable est sans doute la recherche menée par Düvell sur l'OIM, qu'il inscrit dans un processus plus général de mondialisation du contrôle des migrations ³¹. Düvell observe à juste titre que plusieurs agences transnationales sont devenues proéminentes ces dernières années et que cela s'est fait en même temps que les dirigeants politiques et les experts reconnaissaient que les « défis » de la mondialisation appelaient de nouveaux concepts, programmes, échelles et cadres pour les politiques migratoires. L'OIM, qui s'est qualifiée d'organisation « globale » et qui opère dans le cadre d'une division du travail de régulation aux côtés d'agences dévolues à l'humanitaire (par exemple le HCR) et au sécuritaire (par exemple le Centre international pour le développement des politiques migratoires), est un élément clef au sein de ce régime transnational.

Les observations de Düvell sur l'OIM sont utiles à plus d'un égard. Premièrement, il rappelle le grand nombre d'activités qui tombe dorénavant sous l'autorité de l'organisation, allant du conseil et de l'assistance technique aux gouvernements nationaux dans la mise en place de centres de détention et de campagnes de « lutte » contre le trafic de femmes, à des activités spécifiques telles que la compensation des victimes non juives des programmes de travail forcé du nazisme ³². Nous nous intéresserons en particulier à la manière dont les activités et les programmes de l'OIM font des frontières un espace d'expertise et de politique internationale. Comme nous le montrerons plus tard, cela se fait dans le cadre de la promotion d'une approche « intégrée » ou « complète » du contrôle des migrations. Bien que centrale, la gestion des frontières

28. Sparke M., "Belonging in the PACE lane: Fast border crossing and citizenship in the age of neoliberalism", in Migdal J. (ed.), *Boundaries and Belonging: States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 251-283.

29. Chalfin B., "Customs regimes and the materiality of global mobility: Governing the port of Rotterdam", *American Behavioral Scientist*, vol. 50, n°12, 2006, pp. 1610-1630.

30. Salter M., "Governmentalities of an Airport: Heterotopia and Confession", *International Political Sociology*, vol. 1, n°1, 2007, pp. 49-66.

31. Düvell F., *op. cit.*

32. Pour une analyse détaillée des campagnes de l'OIM de lutte contre le trafic dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est, voir Andrijasevic R., "Beautiful dead bodies: Gender, migration and representation in anti-trafficking campaigns", *Feminist Review*, vol. 86, n°1, 2007, pp. 24-44.

devient, dans cette perspective, un élément parmi d'autres au sein d'un grand ensemble de mesures qui en sont venues à être associées à l'idée d'une « gestion des migrations ».

Ensuite, les recherches de Düvell sur l'OIM sont significatives en ce qu'elles remettent en cause l'autoreprésentation technocratique de l'organisation. Il observe, par exemple, comment l'activité souvent sordide et parfois violente de la déportation d'individus est représentée, dans le discours de l'OIM, par un vocabulaire formel de « retour volontaire assisté ».

Troisièmement, et il s'agit ici du point sur lequel nous souhaitons insister, les analyses de Düvell sont importantes en ce qu'elles insistent sur la nécessité de comprendre les discours sur les migrations et la gestion des frontières – à rebours du discours commun faisant appel à un bon sens « évident » : peut-on s'opposer au fait que des choses compliquées et risquées soient *prises en charge* ? – comme emblématiques de modes de *normalisation* très particuliers. Düvell lui-même n'emploie pas explicitement ce terme de « normalisation », mais il nous semble qu'il le fait implicitement au travers de son interprétation du programme de l'OIM pour les migrations. Pour l'auteur, l'OIM n'a pas vocation à s'opposer à toutes les migrations, comme pourraient le faire certains mouvements nationalistes et protectionnistes. Au lieu de cela, l'agence promeut une migration régulée, modulée et bridée : « Une telle stratégie [...] vise à distinguer les éléments productifs et improductifs des mouvements migratoires et à faire des premiers une force motrice de la croissance économique ³³ ». Düvell nous encourage ainsi à voir l'OIM comme une agence visant à la rationalisation des politiques migratoires des pays qui se trouvent pour la plupart en dehors des blocs d'États les plus riches du monde. Tel qu'il l'envisage, l'objectif principal de l'agence est d'aligner les politiques migratoires de régions comme l'Afrique de l'Ouest et l'Amérique du Sud aux normes de contrôles migratoires et aux aspirations du Nord. En orientant les stratégies de contrôle de l'immigration de ces « pays tiers », l'OIM s'attèle à la tâche difficile du tri des populations mobiles en flux d'utiles et d'inutiles, d'admissibles et de renvoyables, d'employables et d'expulsables. Ainsi, le travail de l'OIM pourrait se comprendre comme participant de projets ayant pour objectif la consolidation d'une hiérarchie globale des mobilités et une nouvelle organisation du travail conformes, dans les grandes lignes, à l'image du capitalisme flexible.

Si nous approuvons la portée de l'analyse de Düvell, nous souhaitons l'affiner davantage dans au moins une direction : en la connectant aux récentes avancées de la théorisation du néolibéralisme international. Plus précisément, nous estimons qu'il peut être instructif d'entamer un dialogue entre l'étude du gouvernement international des frontières et certaines lignes d'analyses

33. Düvell F., *op. cit.*, p. 5. Traduction de Miriam Périer.

ouvertes par Foucault dans ses cours sur l'histoire de la gouvernementalité et du néolibéralisme ³⁴ et développées plus récemment dans le contexte du gouvernement des États par Hindess ³⁵ et d'autres ³⁶.

Il peut être utile à ce stade de se demander comment la perspective foucauldienne sur le néolibéralisme diffère de ce que l'on trouve plus communément dans la tradition de l'économie politique critique et marxiste. S'il serait inutile d'exagérer leurs différences – en effet, il serait sans doute plus bénéfique de voir comment mieux combiner leurs éclairages ³⁷ – on pourrait certainement dire que la perspective foucauldienne se concentre largement sur une analyse du néolibéralisme comme nouvel *ethos* de la règle. L'économie politique critique a interprété le néolibéralisme comme un projet fortement contradictoire visant à revitaliser un modèle de capitalisme de marché débridé, doublé d'un programme plus ou moins coordonné visant à la (re)prise de pouvoir économique et culturelle d'élites managériales, financières et entrepreneuriales, et de fractions de classe ³⁸. En comparaison, la perspective foucauldienne cherche à comprendre le néolibéralisme par certains arts, stratégies et technologies politiques capables de refaire la gouvernance et la subjectivité au-delà des secteurs étatiques, dans la vie sociale, culturelle et économique ³⁹. L'essence de cette rationalité est sa quête de mécanismes qui provoquent, produisent et généralisent des conduites entreprenantes et qui ancrent ce type de comportement dans un ensemble de pratiques calculatoires et administratives, y compris des indicateurs de performance, de nouvelles formes d'audit et de contrôle et d'autres techniques de transmission et de reformulation des responsabilités au sein des bureaucraties, des entreprises, d'agences du service public, d'associations caritatives, etc. Dans cette perspective, le néolibéralisme est bien plus qu'une tendance négative à la dérégulation des secteurs socio-économiques, l'utilisation stratégique de l'État pour activer la société, ou la célébration idéologique du marché.

34. Foucault M., *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*, New York, Palgrave Macmillan, 2007 ; Foucault M., *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

35. Hindess B., "Neo-liberal citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 6, n°2, 2002, pp. 127-143 ; Hindess B., "Citizenship and empire", in Hansen T.B., Stepputat F. (eds.), *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005, pp. 241-256 ; Hindess B., "Investigating international anti-corruption", *Third World Quarterly*, vol. 26, n°8, 2005, pp. 1389-1398.

36. Par exemple, Dean M., *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*, Maidenhead/Berks, McGraw-Hill/Open University Press, 2007.

37. Pour une comparaison des approches foucauldienne et marxiste du néolibéralisme, voir Larner W., "Neoliberalism: Policy, ideology, governmentality", *Studies in Political Economy*, vol. 63, 2000, pp. 5-25.

38. Parmi les meilleurs travaux de cette tradition, voir Gill S., *Power and Resistance in the New World Order*, New York, Palgrave, 2003, et Harvey D., *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press, 2005.

39. Lemke T., "The birth of biopolitics: Michel Foucault's Lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality", *Economy and Society*, vol. 30, n°2, 2001, pp. 190-207 ; Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

La lecture foucauldienne du néolibéralisme nous sensibilise alors à la manière complexe dont le pouvoir travaille au sein et au-delà de l'État. Dans notre cas, il s'agit d'évoquer rapidement (nous y reviendrons plus longuement par la suite) les modes particuliers de pouvoir que les agences transnationales pour les migrations mettent en jeu. Comme le souligne Hindess, le néolibéralisme se caractérise souvent par une entreprise disciplinaire et coercitive pesant sur les individus et les États sujets, par la logique d'un capitalisme d'entreprise qu'il leur impose. Mais il peut être trompeur de le caractériser en ces termes.

Hindess écrit : « Les programmes de réforme sociale opèrent rarement uniquement par des biais coercitifs [...]. Comme ses aînés [le néolibéralisme] préfère agir par des actions librement choisies par les États et d'autres agents et il est promu par un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques. [...] Il dépend également d'agences [...] qui n'ont pas de pouvoirs coercitifs qui leurs sont propres et qui agissent plutôt par le biais de la persuasion et de l'exemple, suggérant aux activistes, aux États et aux autres agences les manières dont ils pourraient résoudre leurs problèmes et insistant tout particulièrement sur le rôle de la société civile, du secteur privé, des ONG et des agences internationales ⁴⁰ ».

Si la règle néolibérale est parvenue à durer et à s'imposer au niveau national, c'est parce qu'elle est capable de se connecter à la profusion de mécanismes localisés à une certaine distance de l'État, qui encouragent et forcent même parfois de nouveaux modes de responsabilité individuelle et collective, allant de l'apparition d'un champ complexe (et actuellement en pleine crise) de finances personnelles à celle de marchés foisonnants de développement personnel (*self-help*) et d'auto-analyse et des industries d'expertise thérapeutique qui y sont liées. Ainsi, le néolibéralisme n'a pas seulement progressé par le biais des grands projets de mondialisation et de financiarisation mais il a gagné du terrain au travers d'innombrables, de minuscules, de moléculaires transformations partiellement coordonnées, dans la gestion et l'autogestion du quotidien.

Hindess a développé certaines perspectives foucauliennes dans une série d'articles ⁴¹ qui abordent la question du néolibéralisme non pas comme un mode de gouvernement des sociétés nationales mais comme un art de gouverner l'international. Au cœur de cet art néolibéral de gouvernement international se trouve la réorientation fondamentale de l'autorité internationale dans la relation entre les pouvoirs métropolitains et les pays et peuples qui en étaient officiellement les sujets. Si l'on peut dire du néolibéralisme sur le plan natio-

40. Hindess B., "Investigating international anti-corruption", 2005, *op. cit.*, p. 1397. Traduction de Miriam Périer.

41. Hindess B., 2002, *op. cit.* ; Hindess B., "Investigating international anti-corruption", 2005, *op. cit.*

nal qu'il gouverne en fabricant des individus responsables et en les piégeant dans des jeux de gouvernement de soi, le néolibéralisme international trouve son corollaire dans un ordre mondial post impérial, c'est-à-dire un monde peuplé d'États juridiquement indépendants : « Loin de promouvoir un appareil de la règle qui soit déterritorialisé, comme le suggèrent Hardt et Negri, l'ordre global émergent dépend en réalité de la capacité des États territoriaux à gouverner leur propre population. La promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'Homme par les agences internationales de développement et les institutions financières est conçue pour renforcer davantage ces capacités ⁴² ». Cette observation selon laquelle une grande part du travail des agences internationales est aujourd'hui orientée non pas vers le démantèlement de la puissance étatique mais vers la pérennisation de certaines formes d'État et le maintien d'une forme régulée de souveraineté étatique, pourrait s'associer à d'autres lectures critiques sur la « souveraineté conditionnelle ». Par exemple, Duffield montre dans ses travaux sur les pratiques de l'aide au développement et de l'aide humanitaire ⁴³ comment les gouvernements pourvoyeurs de fonds, et de la même manière les agences multilatérales, traitent la souveraineté d'États plus faibles ou contestés dans les zones instables du système mondial (des zones qu'il appelle « zones liminales » – *borderlands*) comme un statut conditionnel. Cette souveraineté conditionnelle dépend de l'internationalisation des politiques publiques, de la stabilité sociale, économique et politique via des réseaux contractuels public-privé ainsi que de la participation croissante d'acteurs non étatiques. Les gouvernements métropolitains sont réfractaires aux interventions directes dans les affaires intérieures des États tiers. Au lieu de cela, le gouvernement de ces zones troubles se fait par le biais d'interventions sectorielles précises par des agences non étatiques et privées dans le cadre d'une redéfinition de la sécurité comme problème de développement ⁴⁴. Une telle perspective fait sens quand on l'applique au cas de l'OIM, car nous sommes face à une tentative concertée de généralisation d'un modèle particulier d'État dans le domaine de la politique des migrations. Les programmes de l'OIM comportent un ensemble de normes et de bonnes pratiques concernant l'organisation appropriée des frontières, les méthodes impératives et les mieux adaptées permettant d'identifier et de distinguer le citoyen du non-citoyen et le résident du clandestin, les meilleurs moyens de faire partir du territoire national les non-citoyens et les populations indésirables, et bien d'autres aspects encore.

Il est possible qu'il y ait de fortes continuités entre ce que Düvell appelle « l'impérialisme classique » et la manière dont les principaux États utilisent aujourd'hui une combinaison d'incitations économiques, politiques, financières et même militaires afin d'obtenir la participation active d'États comme

42. Hindess B., "Citizenship and empire", 2005, *op. cit.*, p. 256. Traduction de Miriam Périer.

43. Duffield M., "Governing the borderlands: Decoding the power of aid", *Disasters*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 311-312.

44. *Ibid.*

la Libye, le Maroc et le Mexique dans leurs stratégies de contrôle migratoire. Nous montrerons toutefois que le mode opératoire de l'OIM est distinctement néolibéral – et essentiellement, post-impérial – d'au moins une façon significative. Si elle s'implique dans la gouvernance des frontières des zones frontalières du global, cette rencontre se fait sous la forme d'un choix régulé, pas d'une imposition. Cette situation est conçue pour que les méthodes et les normes de l'OIM ne soient pas imposées mais « apprises » par le biais de séminaires ou de missions de terrain d'experts. Tout comme le néolibéralisme gouverne au niveau sociétal par le biais d'un jeu qui voit les citoyens travailler pour devenir plus sains, plus heureux et plus compétitifs sous la tutelle de formes d'expertises adaptées, l'OIM intervient dans le gouvernement international des frontières en tant que « partenaire » et « consultant » qui assiste les États qui, pour des raisons diverses vont exprimer le souhait de voir leurs frontières « remises en ordre » en quelque sorte. Notre but n'est pas de traiter l'impérial et le post-impérial comme des concepts mutuellement exclusifs – certains « choix » faits par des gouvernements de pays du Sud seront plus « volontaires » que d'autres – mais il est important de noter dans quelle mesure le gouvernement international opère et se voit légitimé aujourd'hui non pas par une forme de coercition directe mais par des incitations à la participation auprès des États du Sud.

Le « problème » des frontières

Partant de l'idée foucauldienne de gouvernement comme un ensemble d'activités superposées et hétérogènes impliquant la « conduite des conduites », Merlingen démontre bien que le travail des Organisations gouvernementales internationales (OGI) peut se comprendre comme la « conduite internationale de la conduite des pays » (*international conduct of the conduct of countries*)⁴⁵. Cela illustre bien la manière dont de nombreuses OGI participent à des stratégies de contrôle, non pas par une voie directe qui consisterait à imposer leur volonté dans ces régions du monde que l'on appelle « pays en développement », mais bien en façonnant l'environnement discursif au sein duquel des États posent le problème, la façon dont on doit répondre à des questions spécifiques, et les moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs gouvernementaux⁴⁶. Au cœur de cette activité de la « conduite internationale de la conduite des États » se trouve ce travail visant à « objectiver la réalité en un terrain à

45. Merlingen M., “Governmentality: Towards a Foucauldian framework for the study of NGOs”, *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n°4, 2003, p. 367.

46. L'idée du pouvoir du langage et de l'expertise a déjà été traitée par les études critiques sur le discours et l'appareil du développement et sur le rôle joué par les OGI et les chercheurs en sciences sociales dans ce réseau. Voir, entre autres, Escobar A., *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995 ; Ferguson J., “The anti-politics machine”, in Sharma A., Gupta A. (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden, MA, Blackwell, 2006, pp. 270-286, et Mitchell T., *Rule of Experts: Egypt, Techno-politics and Modernity*, Berkeley, CA, University of California Press, 2002.

gouverner, ou en d'autres termes, comment leurs discours font des phénomènes des problèmes dont la solution requiert des interventions internationales ⁴⁷ ».

D'emblée, toute tentative de comprendre le rôle de l'OIM dans le gouvernement international des frontières et son intervention dans la normalisation de la conduite du contrôle aux frontières devrait poser la question suivante : comment l'OIM peut-elle être responsable de la production d'un discours spécifique sur les frontières, et comment cela transforme-t-il les frontières en un terrain particulier d'intervention pour des experts ? L'histoire révèle de nombreuses variations dans la manière dont les frontières ont été considérées comme problématiques. Pour poser la question autrement, comment l'OIM pose-t-elle la frontière comme « problème » ? Celle-ci n'est pas, pour l'OIM, une question d'équilibre entre les velléités territoriales concurrentes des États et les intérêts des principales puissances, comme c'était le cas des diplomates et des hommes d'État supervisant la technologie militaro-diplomatique de l'Europe du XVII^e et XVIII^e siècles ⁴⁸. La frontière n'est pas non plus un moyen d'aligner la carte raciale et ethnique des populations sur l'espace du territoire et de la souveraineté, comme ce fut le cas pour de nombreux experts impliqués dans le type de discussions qui ont fait la Conférence de la paix de Paris de 1919 ⁴⁹.

Le problème des frontières tel qu'il est compris par l'OIM est d'un autre ordre car il est bien plus proche d'un discours dans lequel les frontières ne sont pas perçues comme des instruments géo-militaires pris dans les jeux de l'art de gouverner, ou des lignes qui exprimeraient une division particulière du globe entre ses peuples, mais bien comme des mécanismes privilégiés du contrôle policier des processus de mouvements et de fluides globaux. L'OIM agit sur un terrain discursif où les frontières ne concernent pas tant le confinement des populations et des territoires que la régulation des termes dans lesquels les processus globaux ont lieu dans un monde qui reste segmenté juridiquement et politiquement sous forme d'espaces nationaux en dépit de tous ses flux et fluidités apparents. Cela ne veut pas dire que des thèmes comme la « défense » du territoire et de la société contre « l'invasion » ne perdurent pas dans l'arène politique dans laquelle l'OIM intervient. Il n'est pas non plus question de négliger la persistance de certaines pratiques par lesquelles la frontière apparaît avant tout comme mur protecteur ou comme instrument d'acquisition territoriale ⁵⁰. Il s'agit de souligner que quelle que soit la force polé-

47. Merlingen M., *op. cit.*, 2003, pp. 367-368. Traduction de Miriam Périer.

48. Foucault M., *op. cit.*, 2007, p. 296.

49. Crampton J., « Maps, race and Foucault: eugenics and territorialization following World War I », in J. Crampton, S. Elden (eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2007, pp. 223-244.

50. L'étude de Weizman (Weizman E., *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*, Londres, Verso, 2007) sur la refrontiérisation en cours de la Cisjordanie confirme tant la persistance des frontières comme appareils défensifs et instruments d'appropriation territoriale

mique de l'image de la « forteresse Europe » ou de la « forteresse Amérique », celle-ci passe à côté du fait que l'ordonnancement contemporain des frontières est bien plus proche d'un espace de nœuds et de réseaux, de portes, de filtres, de points de passage que de celle de la vieille idée de frontières comme lignes défensives.

Tel est le contexte général qui définit le type de « problème » de frontières auquel l'OIM répond. Mais l'OIM ne fait pas que reproduire une économie discursive et politique plus générale des frontières. Nous souhaitons montrer qu'elle joue un rôle constructif et constitutif, par ses interventions importantes qui façonnent et définissent la manière dont les États, par leurs experts nationaux, les dirigeants politiques, les gardes-frontière, etc., entendent le « problème » des frontières. Pour clarifier cela, nous aborderons les termes et les cadres spécifiques dont se sert l'OIM pour représenter la question des frontières et nous commencerons par noter qu'une grande partie des réflexions et des prescriptions de l'OIM sont conduites sous le titre de « gestion des frontières », concept qui se trouve lui même lié de près à l'idée de la « gestion de l'immigration ».

L'OIM insiste sur le fait qu'une gestion efficace des frontières est intrinsèque à l'objectif plus large de la gestion de l'immigration. Ce faisant, l'organisme appelle les États à adopter, à développer et à améliorer ce qu'il nomme des systèmes de gestion des frontières, dont l'objectif, tel qu'on nous le présente, est double. Ils doivent à la fois « faciliter les formalités aux voyageurs de bonne foi en leur offrant un système d'accès accueillant et efficace dans le pays ; [et] entraver l'accès des individus qui cherchent à contourner les lois relatives à la migration et les dissuader d'entrer dans le pays ⁵¹ ». C'est cette tâche difficile de réconciliation des principes d'efficacité, de mobilité et de vitesse (avec une vision particulière de la sécurité et du contrôle) qui se trouve au cœur du problème de la gestion des frontières. Il s'agit là d'un effort qui semble constituer le problème de la frontière comme zone d'expérimentation et d'innovation des technologies de gouvernement. Si nombre de ces expérimentations de la gouvernance usent des toutes dernières techno-sciences pour répondre au problème des frontières ⁵², nous ne devrions toutefois pas ignorer

que le fait qu'il y ait eu des innovations considérables dans ces pratiques. Tout comme d'autres discussions récentes sur le retour de frontières murées et grillagées (voir Newman M., « Borderline views: borders everywhere you turn », *Jerusalem Post online edition*, 8 novembre 2009). Le travail de Weizman nous rappelle que le gouvernement des frontières n'est pas confiné à des points de passage aux frontières, qu'il s'agisse des aéroports, des ports maritimes ou des points de frontière terrestres. Il est aussi question de savoir jusqu'où les frontières maritimes et terrestres doivent être contrôlées. Si nous n'avons pu aborder cette question ici, il serait intéressant de savoir si la conception, la construction et la gestion des frontières-murs deviennent un espace d'expertise et d'activité internationales.

51. Voir OIM, « Les systèmes de gestion des frontières », <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/279> (page consultée le 19 mai 2011).

52. Voir par exemple les travaux récents sur l'application de la biométrie aux contrôles aux frontières. La biométrie est rapidement apparue comme un marché technologique d'une

les innombrables et diverses technologies sociales qui jouent un rôle essentiel, bien que largement négligé par la recherche, dans le gouvernement international des frontières. C'est au travers de pratiques aussi banalisées que la distribution de brochures aux agents de police locaux, de séminaires de formation pour inspecteurs aux frontières, de visites d'étude pour les agents de l'immigration, voire d'invitations à déjeuner – pour garder une certaine familiarité entre les experts des frontières et leurs correspondants internationaux (généralement occidentaux) – qu'une agence comme l'OIM tente de façonner la manière dont le contrôle aux frontières est conduit dans des pays et des régions particulièrement problématiques.

Nous nous intéresserons donc à ce domaine d'interventions sociales ci-après ; mais avant cela, nous souhaitons souligner que dans le cas de la gestion des frontières, aussi banal que cela puisse paraître – soit cette considération implicite que de bonnes frontières sont des frontières bien gérées – il n'est pas du tout évident ou inévitable que la question de l'organisation des frontières soit posée en termes de « gestion ». Il est donc nécessaire de défaire cette idée de la gestion des frontières, et pour cela nous souhaitons développer trois arguments.

Premièrement, l'idée de gestion des frontières entraîne une nouvelle façon d'imaginer l'espace gouvernemental des frontières. Pour l'OIM, les frontières occupent un espace modelé à l'image de la cybernétique : elles sont imaginées comme des instruments opérant dans le contexte de « sous-systèmes interconnectés » multiples, ce qui le constituerait en un domaine hétérogène puisqu'il disposerait d'un personnel qualifié, des capacités d'audit, une coopération entre agences et à l'international, et des partenariats stratégiques avec des transporteurs et l'industrie⁵³. Des capacités technologiques, telles que les moyens de fabriquer, réguler et traiter des passeports et des visas qui soient lisibles par la machine font partie de ce système de gestion, tout comme certains éléments légaux et bureaucratiques, comme des lois sur l'immigration au travers desquelles l'OIM « assiste » les États dans la mise en place d'un cadre politique national permettant de définir les lois sur l'immigration et d'établir

valeur de plusieurs milliards de dollars offrant des solutions *high-tech* à d'innombrables contextes de sécuritisation différents, de l'enregistrement des électeurs dans les démocraties « émergentes » à la gestion policière des frontières nationales. Voir les excellents travaux de Amore L., "Biometric borders: governing mobilities in the War on Terror", *Political Geography*, n°25, 2006, pp. 336-351 ; Sparke M., "Belonging in the PACE lane: fast border crossing and citizenship in the age of neoliberalism", in Migdal J. (ed.), *Boundaries and Belonging: States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 251-283 ; et van der Ploeg I., "Borderline identities : the enrollment of bodies in the technological reconstruction of borders", in Monahan T. (ed.), *Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life*, New York, Routledge, 2006, pp. 177-194. Pour une discussion critique de l'idée de technologie comme « solution » à la sécurité, voir Bigo D., Carrera S., "From New York to Madrid: technology as the ultra-solution to the permanent state of fear and emergency in the EU", Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2005.

53. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/279>. Page consultée le 19 mai 2011.

les règles en termes d'entrée, de séjour et d'expulsion. Comme l'écrit l'OIM : « Les règles et les processus retenus pour faire respecter les conditions d'entrée licites – notamment la volonté de repérer et d'éloigner les contrevenants aux règles de séjour – influencent sensiblement l'efficacité des systèmes de gestion des frontières ⁵⁴ ».

Ensuite, l'idée d'un système de gestion des frontières englobe une certaine pratique de réflexivité. L'OIM insiste sur le fait que les frontières bien gérées sont celles qui engendrent des données qui doivent à leur tour être utilisées par les agences nationales pour contrôler leur propre performance, et par les agences internationales. Ce flux de données quantitatives, qui sont successivement gérées puis optimisées, est généré par un contrôle des frontières aux multiples facettes. Cela permet l'apparition de ce que nous appelons la « gestionnalisation » des frontières, c'est-à-dire que le système des frontières est conçu comme capable de s'autocontrôler en permanence. Il est même éventuellement possible de parler de méta-gouvernance des frontières étant donné les efforts de l'OIM pour créer et établir un soi-disant « modèle général » pour la « création, la collecte, l'application et le partage de données relatives aux migrations » entre l'Europe de l'Est et les pays d'Asie centrale ⁵⁵.

De ce point de vue, la gestion des frontières n'est pas qu'une question de gardes-frontière à qui l'on demande de contrôler les flux d'individus et de biens traversant les frontières, ou d'opérer une discrimination entre ceux que l'on veut et ceux que l'on ne veut pas. Ce n'est pas non plus uniquement une question de gestion des tensions entre un engagement en faveur des droits de l'Homme d'une part et du commerce ou de la sécurité d'autre part. Il s'agit, afin de parvenir aux fins susmentionnées, d'une gestion de la condition et des relations entre une série de domaines. Cette activité est rendue d'autant plus complexe dès lors qu'il est admis que l'OIM perçoit l'engagement en faveur de « stratégies pré-frontières » comme un élément central de la gestion des frontières. Ces stratégies impliquent une dispersion des fonctions de contrôle au-delà des cadres habituels et leur relocalisation aux points d'embarquement. Elles incluent également une harmonisation des visas et des passeports avec les standards internationaux via des documents de voyage biométriques et lisibles par des machines, des « préinscriptions de passagers » aux points d'embarquement afin d'identifier tout document frauduleux et d'empêcher tout voyage non-autorisé, et des sanctions pour les transporteurs afin de les rendre responsables de l'embarquement et du transport de migrants sans papiers en règle. ⁵⁶

Enfin, la constitution des frontières comme problème de gestion va de pair avec l'apparition de nouvelles formes d'autorité et d'expertise. En bref, la gestion assure un rôle plus prononcé aux gestionnaires et aux raisonnements

54. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/597>. Page consultée le 19 mai 2011.

55. <http://www.tcc.iom.int/iom/artikel.php?menu id=42>. Page consultée le 19 mai 2011.

56. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/599>. Page consultée le 19 mai 2011.

managériaux. Cette tendance vers le « tout gestion » au sein des contextes nationaux et internationaux de l'administration publique a fait l'objet de nombreuses recherches ⁵⁷. Le développement de cette tendance dans le secteur de la santé publique, des régimes d'État providence, des systèmes de transport, etc. a confronté deux types d'expertise : celle des médecins, des éducateurs, des travailleurs sociaux, et d'autres professions, à celle, plus formelle, de la comptabilité, de l'audit, de la finance, du marketing et du management – ce que Nikolas Rose ⁵⁸ nomme à juste titre les « sciences grises ». Il arrive souvent que les professions sociales se retrouvent empêtrées dans des grilles managériales de calculabilité. Si nous ne pouvons développer cet aspect ici, nous pouvons appliquer la même grille d'analyse à la gouvernance des frontières. Nous affirmons simplement que la frontière, dans le cadre de sa « gestion », est un lieu peuplé, non seulement par les voyageurs qui y transitent, mais aussi par la foule d'experts et d'autorités diverses qui y ont un intérêt – agents des renseignements, stratèges militaires, autorités policières, douanes et officiers de l'immigration, géographes, hygiénistes, etc. Le travail d'organismes comme l'OIM ajoute un niveau d'expertise aux diverses spécialités qui constituent depuis longtemps la machine de la frontière. Ce nouveau niveau opère de manière transversale et transnationale, en évaluant, en recalibrant et en intégrant les pratiques existantes et nouvelles.

Standards, normes, capacités

De nombreux travaux se sont attelés à explorer la manière dont les normes techniques en sont venues à jouer un rôle essentiel dans la constitution et la gouvernance des zones transnationales et des espaces globaux ⁵⁹. Est-il nécessaire de rappeler que nous ne pouvons pas entièrement comprendre le style décentralisé de la gouvernance néolibérale à l'échelle globale si le rôle constitutif que jouent les normes, les standards et les régulations n'est pas pris en considération ? Les standards concernant le mouvement des biens et des matériaux ont fait l'objet d'un certain nombre d'études, en particulier dans le cadre de la constitution de l'espace européen ⁶⁰ ; mais l'observation de l'OIM nous

57. Parker M., *Against Management: Organization in the Age of Managerialism*, Cambridge, Polity Press, 2002 ; Power M., "The audit society", in Hopwood A., Miller P. (eds.), *Accounting as a Social and Institutional Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 299-316 ; Rose N., "Governing 'advanced' liberal democracies", in Barry A., Osborne T., N. Rose N. (eds.), *Foucault and Political Reason*, Londres, UCL Press, 1996, pp. 37-64.

58. Rose N., *op. cit.*, 1996, p. 54.

59. Barry A., "Technological zones", *European Journal of Social Theory*, n°9, 2006, pp. 239-253 ; Larner W., Le Heron R., "Global benchmarking: participating 'at a distance' in the globalizing economy", in Larner W., Walters W. (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Londres, Routledge, 2004, pp. 212-232.

60. Chalfin B., "Customs regimes and the materiality of global mobility: governing the port of Rotterdam", *American Behavioral Scientist*, n°50, 2006, pp. 1610-1630 ; Dunn E., "Standards and person-making in East Central Europe", in A. Ong, S.J. Collier (eds.), *Global Assemblages: Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*, Malden, MA, Blackwell, 2005, pp. 173-193.

permet de voir comment la mobilité transfrontalière ainsi que l'*immobilité* des sujets humains deviennent des sujets de gouvernance par et via des normes techniques. L'OIM œuvre ici en médiatrice, elle communique des normes et des standards qu'elle a parfois elle-même formulés⁶¹, ou qui sont spécifiques à d'autres programmes et d'autres agences (par exemple l'Organisation internationale de l'aviation civile, principale autorité pour les standards des passeports⁶²).

Quelle est la place des normes techniques dans le gouvernement international des frontières ? Il serait certainement utile d'examiner la manière dont les normes techniques liées à la gestion des frontières sont formulées⁶³. Nous pourrions suivre la voie des universitaires spécialistes de la techno-politique et explorer les oppositions et controverses micro-politiques qui se jouent au sein et entre les institutions et les experts engagés dans la formulation des normes techniques⁶⁴. Nous insisterons toutefois sur le fait qu'il est aussi important de s'attacher à la manière dont les normes techniques sont communiquées et pro-

-
61. Voir par exemple la publication en trois volumes *Essentials of Migration Management* (EMM), 2004, Genève. Conçue pour « développer le savoir et faciliter le travail des responsables politiques des gouvernements, les praticiens, les universitaires, les organisations ainsi que les agents de l'OIM » et comprenant des « objectifs d'apprentissage, des études de cas (et) un guide permettant d'appliquer le sujet à différentes situations », ce texte est bien plus qu'une simple publication. Dans des termes de gestion classique, l'OIM décrit cela comme un « outil d'apprentissage » (*Essentials of Migration Management Newsletter*, n°1, août 2005), ce qui est par ailleurs renforcé par le fait que l'EMM circule dans des réseaux d'expertise internationaux particuliers. L'EMM a en effet sa propre *newsletter* qui tend à indiquer une géographie globale de la stratégie pédagogique de l'OIM. Des séminaires et des ateliers de travail ont lieu de Tirana à Téhéran, et de Bruxelles à Bangkok et donnent à l'EMM une place centrale. À lire la *newsletter*, on a la vague impression d'une mission religieuse à diffuser dans le monde, et en particulier quand on lit les rapports enthousiastes de chaque nouvelle initiative pour traduire l'EMM ou certaines de ses sections dans la langue locale. On nous a par exemple indiqué qu'au cours d'une récente rencontre du *Bangladesh Migration and Development Forum*, « s'est exprimé l'intérêt de faire traduire des portions de l'EMM en Bengali ». De la même manière, le bureau de Téhéran considère la possibilité de traduire l'EMM en Farsi afin d'améliorer son accessibilité aux responsables politiques et aux praticiens (*ibid.*).
62. Voir Stanton J., "ICAO and the biometric RFID passport: history and analysis", in Lyon D., Bennett C. (eds.), *Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective*, Londres, Routledge, 2008, pp. 253-267.
63. Si nous ne pouvons aborder la question de la fabrication des normes techniques dans cet article, il est possible d'apprendre des choses intéressantes sur leur forme et leur contenu en lisant l'EMM. Un des aspects flagrants de ce document est le fait qu'à l'instar d'un manuel classique, il est structuré pour permettre au lectorat – dans ce cas des agents des frontières et en charge des questions d'immigration de plusieurs États – d'entreprendre des activités d'autoprobblématisation. Ainsi, dans le chapitre dédié aux « systèmes de gestion des frontières », il demande : « quelles sont les frontières terrestres et maritimes dont votre État a la responsabilité ? » (OIM, *Essentials of Migration Management 3 volumes*, Genève, 2004, p. 8), et « y-a-t-il un flux et un échange suffisants d'information entre les différents services impliqués dans la gestion des frontières ? » (*ibid.*, p.5).
64. Voir Hecht G., *The Radiance of France: Nuclear Power and National Identity after World War II*, Cambridge, MA, MIT Press, 1998 ; Hecht G., "Negotiating global nuclearities: apartheid, decolonization, and the Cold War in the making of the IAEA", *OSIRIS*, n°21, 2006, pp. 25-48 ; sur le cas du « e-passeport » voir Stanton J., "ICAO and the biometric RFID passport: history and analysis", in Lyon D., Bennett C. (eds.) *Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective*, Londres, Routledge, 2008, pp. 253-267.

mues dans des contextes locaux particuliers. Nous proposons le cas suivant : en juin 2007, la mission de liaison spéciale de l'OIM à Addis Abeba (Éthiopie) a accueilli un atelier de trois jours dédié à la « formation visant au renforcement des capacités dans le domaine des migrations et de la gestion des frontières ⁶⁵ ». L'événement était destiné en priorité aux agents des renseignements et de l'immigration éthiopiens. La formulation de l'annonce de l'atelier nous apprend beaucoup sur la rationalité politique à l'œuvre au sein du gouvernement international des frontières.

« La formation [...] vise à construire et à répondre aux lacunes existantes ou identifiées dans les capacités institutionnelles des autorités éthiopiennes affectées aux frontières et à l'immigration, afin de leur permettre de gérer de manière efficace les migrations, y compris les systèmes de passeport et de visa, la détection de documents frauduleux, l'identification d'imposteurs et le profilage à des fins de renseignement ainsi que l'utilisation de la biométrie dans la gestion de l'immigration. Les experts de l'OIM qui dispensent la formation familiariseront les participants aux nouveaux outils et standards de la gestion de l'immigration qui ont été développés par la communauté internationale, y compris le programme de l'OIM sur les Éléments essentiels de gestion des migrations (EEGM), l'Agenda international pour la gestion des migrations et les standards de l'Organisation internationale de l'aviation civile ⁶⁶ ».

Il s'agit là d'une session de formation parmi d'autres que l'OIM héberge ou auxquelles elle contribue en tant que partenaire dans le cadre de sa mission internationale. Le fait d'observer ces pratiques de l'extérieur, c'est-à-dire au travers de leur matériel promotionnel et de leur calendrier d'activités, est évidemment limité. Cela ne nous renseigne en rien sur l'environnement social du séminaire. Il serait par exemple intéressant de savoir comment les officiels éthiopiens ont vécu l'événement. D'autres études sur le gouvernement international des frontières pourraient entreprendre des recherches ethnographiques détaillées sur les sites et les pratiques semblables à ces ateliers de formation ⁶⁷.

65. OIM, "Capacity building training on migration and border management for Ethiopian immigration and intelligence officials", 2007, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/eventAF/cache/offonce;jsessionid=A57D0BE9DCE797806D4D1E82F45285A1.worker02?entryId=14288>. Page consultée le 19 mai 2011

66. *Ibid.*

67. Pour des observations passionnantes sur ce type d'événement, voir les notes de terrain d'un militant *Noborders* qui a obtenu un accès à une petite conférence de l'OIM sur le « retour volontaire assisté » à Birmingham, au Royaume-Uni. Le militant note par exemple que le fonctionnaire de l'OIM qui s'exprimait au cours de la conférence s'est présenté à son audience comme « expert des relations publiques ». Il semblerait que ce soit cohérent avec le fait que cette personne ait été chef de publicité d'un grand magasin britannique, *John Lewis*, et qu'il ait également travaillé comme directeur général de *Euro Eddy's Family Fun Centre*, un centre de loisir géant pour enfants, à Leipzig, en Allemagne... Voir "Inside the IOM Birmingham

Nous pouvons toutefois tirer certains enseignements de cette étude de cas. D'abord, il est intéressant de noter comment cet exercice fonctionne sur et autour d'un régime qui existe et qui est présenté comme un ensemble de « capacités institutionnelles ». Dans une manœuvre que nous pouvons qualifier d'exemple du « gouvernement international du gouvernement », il n'est pas question d'administrer les flux migratoires de A à Z, ou directement. Au lieu de cela, il s'engage avec un régime institutionnel donné et le fait de sorte à le façonner, augmentant certains aspects et identifiant certains « écarts » ailleurs.

Ensuite, il y a la question de ce que l'OIM appelle le « renforcement des capacités », qui nous renvoie à l'enjeu que nous avons mis en avant dans notre introduction : le rôle central que jouent les choix régulés et les consentements structurés dans le gouvernement international des frontières. Le renforcement des capacités forme la gouvernance, non pas comme imposition externe mais comme une relation dans laquelle on aide les États-cibles à améliorer leur situation. La gouvernance part du principe que la volonté d'accroître ses capacités est un désir immanent à l'État en question. Comme le directeur de la division de la coopération technique de l'OIM l'énonce : « Une des principales responsabilités de l'OIM est d'aider nos États membres et observateurs, et parfois d'autres États, à développer leur capacité à gérer les migrations ⁶⁸ ». Comme nous avons pu l'observer, le but des programmes de renforcement des capacités de l'OIM est de compléter et d'améliorer la coopération nationale, bilatérale et multilatérale entre gouvernements. Ces programmes – qui incluent la conception et la mise en œuvre de projets, le développement de stratégies nationales et l'assistance aux gouvernements dans leurs réformes législatives – sont conçus comme des partenariats entre l'OIM, les gouvernements et d'autres partenaires et pourvoyeurs de fonds, et visent à définir les besoins, les priorités, et les interventions en termes de migrations.

Deux axes d'analyses peuvent s'appliquer au gouvernement international. Le premier est celui de la facilitation et de la capacitation. Cela peut inclure des exemples comme l'atelier d'Addis Abeba abordé plus haut – hébergé par l'OIM mais financé par l'ambassade du Royaume-Uni en Éthiopie. L'atelier a ensuite été suivi d'un « voyage d'étude » au Royaume-Uni, perçu comme une opportunité offerte aux fonctionnaires éthiopiens de se familiariser avec des pratiques sociales et des technologies de pointe, et sans aucun doute de se forger des liens informels avec d'autres réseaux liés aux questions de police.

Conference”, à <http://www.indymedia.org.uk/en/2008/07/403079.html>. Page consultée le 19 mai 2011.

68. Harns C., “Strengthening border management and security: developing a more strategic and coordinated approach to technical assistance”, *Joint OSCE/UNODC International Technical Experts Conference on Border Management and Security*, Vienne, 7-8 septembre 2004, <http://www.ion.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/mainsite/activities/tcm/IOM OSCE UNODC BorderSecurity Sept05.pdf>, p. 1. Page consultée le 19 mai 2011.

Dans la même veine, l'OIM sponsorise des programmes-pilotes ou encore lève des fonds de soutien auprès de la communauté internationale afin de promouvoir certains projets aux frontières. L'OIM révèle ici un autre aspect de la gouvernance néolibérale : elle agit comme un entrepreneur, identifiant les opportunités pour des projets de sécurité, puis réunissant des ONG, des États, des experts et des entreprises privées afin de constituer des réseaux de soutien et de mise en œuvre. Le marché de la biométrie en est un exemple. Le bureau de l'OIM à Yerevan, en Arménie, a géré un Programme de système international de gestion des frontières (*Border Management International System Programme*)⁶⁹. L'objectif de ce projet, qui visait en particulier la principale frontière terrestre entre l'Arménie et la Géorgie, Bagratashen, était de mettre en place un réseau permettant de lier tous les points d'entrée en un système d'information complet et unique. Financé par l'ambassade américaine via son programme international de lutte contre la drogue et pour l'application des lois, le *International Narcotics and Law Enforcement Programme*, sa mise en œuvre s'est faite en partenariat avec le groupe Aviainfotel, des experts des systèmes d'information de la gestion des aéroports⁷⁰.

Le second axe pourrait être l'axe normatif ou celui de la pression exercée par les pairs. Le ton employé par l'OIM dans un document dédié à la question des passeports et des visas est en quelque sorte plus autoritaire et pédagogique que celui du discours entrepreneurial. L'agence observe avec sévérité que « [l]es passeports, les documents de voyage et les visas délivrés par votre État influent de façon importante sur la manière dont il est perçu par la communauté internationale. En rendant ces documents extrêmement sûrs, votre pays concourt à la lutte contre le crime et le terrorisme internationaux⁷¹ ». Si l'OIM ne développe pas son propos, on peut toutefois lire entre les lignes : si on ne respecte pas les standards de la « communauté internationale », on prend le risque d'être perçu comme le maillon faible de la chaîne de sécurité, ou, pire encore, d'être l'État défaillant, le *failed state* où prend naissance le désordre pour ensuite se déverser au sein de ladite communauté internationale⁷².

69. <http://www.iom.int/armenia/projects/cbmmp.htm>, page consultée le 19 mai 2011. Voir Bojcun M., "The European Union's perspectives on the Ukrainian-Russian border", *Eurozine*, n°12, janvier 2005, <http://www.eurozine.com/articles/2005-01-12-bojcun-en.html>, page consultée le 19 mai 2011, pour une discussion plus complète de la promotion par l'OIM de ses projets de renforcement des capacités dans le contexte ukrainien. Bojcun offre une analyse intéressante des méthodes de travail de l'OIM, en particulier son approche par projets. Il montre comment l'agence a assisté l'Ukraine dans la mise en place d'un « projet de démonstration » à sa frontière orientale avec la Russie dans la zone voisine de Kharkiv-Belgorod. Suite aux résultats du projet, le chef de la mission de l'OIM à Kiev, Steve Cook a noté : « Cette zone de la frontière, qui était celle qui était la plus traversée par des immigrés clandestins, a été tout simplement fermée... C'est ce que nous voulions montrer, et au final nous avons obtenu suffisamment de fonds pour développer un autre projet à la frontière entre l'Ukraine et la Biélorussie » (cité dans Bojcun M., *op. cit.*, p. 6). Traduction de Miriam Périer.

70. <http://www.usa.am/news/2008/december/news121608.php>. Page consultée le 19 mai 2011.

71. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/passport-visa-systems/cache/offoncejsessionid=0969CA18FD3E963DCFEDD0E97A90A9E4.worker01>. Page consultée le 19 mai 2011.

Le financement, les soutiens technique et logistique offerts, doublés d'un climat de normativité diplomatique et géopolitique constituent des dynamiques importantes au fondement du gouvernement international des frontières. Cela aide à comprendre comment l'OIM est capable de disséminer des normes et des standards qui vont faire changer le paysage des pratiques aux frontières. Mais il n'est possible d'avoir une appréciation plus riche du gouvernement international des frontières que si nous considérons le champ plus large des réseaux et des partenariats. Nous pouvons nous attendre à voir les effets les plus importants de ses activités là où l'OIM peut les aligner avec des projets plus larges de gouvernementalité régionale, de développement et d'aide. L'élargissement de l'UE est exemplaire à ce titre, car c'est dans ce cadre que l'OIM peut travailler avec les quelques États qui cherchent à rejoindre l'UE. Puisque la capacité de ces États-candidats à bien gouverner leurs frontières respectives et leur exposition au processus migratoire fait partie des conditions principales à leur adhésion, la géopolitique de l'« élargissement » offre un terrain particulièrement fertile au développement et à l'application de projets de l'OIM.

Partenariats, réseaux, régions

Comment le gouvernement international des frontières croise-t-il des spatialisations particulières de gouvernement, telles que le réseau et la région, et des conceptions « éthicalisées » particulières de gouvernement, comme le partenariat et le dialogue ⁷³ ? La zone que l'OIM identifie comme les « Balkans occidentaux » offre un cadre particulier où l'on peut observer de façon évidente l'opérationnalisation du gouvernement international des frontières au travers de réseaux et de partenariats.

L'OIM participe à des projets qui offrent une expertise juridique en matière de migration aux gouvernements et soutiennent le développement des plans nationaux d'action (PNA) dans les Balkans occidentaux. En visant les pays d'Europe de l'Est et de la Méditerranée qui n'ont pas la perspective d'une

72. Sur le discours et le politique des *failed states* et leur résonance avec des justifications impériales en faveur d'interventions dans l'ordre international, voir Jones B. G., "The global political economy of social crisis: towards a critique of the 'failed state' ideology", *Review of International Political Economy*, n°15, 2008, pp. 180-205, et Morton A.D., Bilgon P., "Historicizing representations of 'failed states': beyond the Cold War annexation of the social sciences", *Third World Quarterly*, n°23, 2002, pp. 55-80.

73. Sur la question de l'analyse des spatialisations et les territoires imaginés des gouvernements, voir Rose N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 34-40. Pour une discussion sur la région comme spatialisation particulière de gouvernement et sa connexion au néolibéralisme, voir Larner W., Walters W., « The political rationality of the 'new regionalism': toward a genealogy of the region », *Theory and Society*, n°31, 2002, pp. 391-432. Pour une excellente analyse sur le réseau comme espace et technologie de la règle, voir Duffield M., "Governing the borderlands: decoding the power of aid", *Disasters*, n° 25, 2001, pp. 308-320, sur l'aide et le développement, et Barry A., "The European network", *New Formations*, n°29, 1996, pp. 26-37, sur la gouvernance européenne.

adhésion imminente à l'Union européenne, la politique européenne de voisinage (PEV) leur offre une coopération politique, économique, culturelle et de sécurité accrue en vue d'une intégration future. La PEV profite de plans d'action, c'est-à-dire un ensemble de priorités qui doivent être décidées avec chaque État partenaire. L'idée du plan d'action est répandue dans de nombreux domaines politiques, au niveau national comme au niveau international. Au-delà de leurs objectifs affichés, ou du jargon auquel ils sont rattachés et qui nous pousserait à les écarter de l'analyse, les plans d'action devraient être entendus comme une technique essentielle au travers de laquelle les gouvernements se construisent comme des agents portant des responsabilités éthiques et une calculabilité pour la réforme dans des domaines de politiques particuliers. C'est l'instrument du plan d'action qui configure un nouveau type de relations entre les gouvernements, la communauté internationale et le contrôle des frontières étatiques. Ainsi, la gestion intégrée des frontières (GIF) dans les Balkans occidentaux – développée à la lumière de l'adoption de stratégies nationales et de plans d'actions nationaux – consiste à construire des institutions (des gardes-frontière et des douanes), une coordination et une harmonisation des procédures, une amélioration des systèmes de technologie d'information, et à fournir des équipements et des travaux d'infrastructure comme des démarcations de frontières, des équipements de surveillance, etc.⁷⁴ Cette modalité de coopération a été développée dans le cadre de la dimension extérieure de la politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration, dans le but d'intégrer l'asile et les migrations dans les relations de l'UE avec des pays tiers. Elle vise à amender les politiques migratoires et d'asile de ces pays afin de permettre l'intégration régionale et européenne des Balkans occidentaux.

L'OIM y joue un rôle central au niveau national. C'est le cas notamment en Serbie via la participation directe à des groupes de travail mis en place pour rédiger une législation sur les étrangers, l'asile et la citoyenneté⁷⁵. En Croatie, l'OIM promeut la *Migration Policy Advisory Study* dont l'objectif est d'examiner la politique migratoire et de faire des recommandations en vue d'une nouvelle politique. L'organisation offre des formations dans les deux pays sur le droit européen, l'immigration et les politiques d'asile aux représentants de gouvernements, d'organisations internationales, d'ONG et d'autres agences. L'objectif est de présenter la politique européenne d'immigration et d'asile d'un point de vue juridique à des fonctionnaires et des praticiens qui travaillent dans le développement ou la mise en œuvre de stratégies nationales dans le secteur des migrations.

74. CARDS, "Regional programme 2002-2003, establishment of EU compatible legal, regulatory and institutional framework in the field of asylum, migration and visa matters", *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*, Bruxelles, 2004, p. 27.

75. OIM, *Migration Management in Southeast Europe. Objectives for 2005*, Vienne, 2004.

L'OIM intervient également au niveau régional. La gestion des frontières dans les Balkans occidentaux fait partie de la mise en œuvre dudit « module des migrations » dans le cadre du projet appelé « Mise en place d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel compatible avec l'UE dans les domaines de l'asile, des migrations et des visas » de l'OIM⁷⁶. Le projet s'organise autour de trois modules, chacun mis en application par un organisme différent. Le module asile est géré par le HCR, le module visa par le Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM), et le module migration par l'OIM. L'objectif du projet est d'aider l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, la Serbie et le Monténégro à répondre aux exigences de l'acquis Schengen et celles mises en place par les Accords de stabilisation et d'association (ASA), qui sont les instruments contractuels du processus de stabilisation et d'association (PSA) adopté en 2000 et dont le but est d'offrir aux pays des Balkans occidentaux la perspective d'une intégration européenne entière. Étant donné les enjeux d'une adhésion à l'UE, on pourrait considérer que la collaboration des États à l'OIM est une affaire coercitive et que l'UE impose ses normes et ses standards de contrôle des frontières aux pays de la région susmentionnée. La situation est toutefois plus complexe que cela, car si l'UE a défini de manière collective des standards et des normes pour un régime particulier de frontières et de contrôles, l'OIM ne fonctionne pas comme simple missionnaire prêchant la bonne gestion des migrations à une série d'États réfractaires et récalcitrants aux limites actuelles de l'Union. Comme l'explique un fonctionnaire de l'OIM associé au bureau de Belgrade, dans le cas du travail de l'agence avec le gouvernement serbe :

« C'est l'inverse. Nous travaillons partout où les gouvernements nous invitent. L'objectif du gouvernement est de respecter les standards européens. Nous travaillons en partenariat avec celui-ci, nous avons un rôle consultatif en ce qui concerne l'apport de ressources, nous offrons des informations sur les standards de l'UE, nous facilitons la coopération/les discussions avec d'autres gouvernements de la région, avec les correspondants en Europe occidentale sur leurs standards et leurs pratiques. [...] Nous les aidons à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, et dans la mesure où ils en ont besoin, leur donnons des conseils, surtout dans des domaines techniques et des politiques sur les migrations. Un des objectifs du gouvernement ici est lié à l'adhésion, alors nous essayons de développer un cadre élargi de gestion des frontières, ce qui implique des standards liés à l'entrée et à l'adhésion. Nous offrons des *inputs*, en établissant une structure stratégique et finalement des initiatives législatives ou des instructions ministérielles pour mettre en œuvre certains des standards qu'ils essaient de développer⁷⁷ ».

76. OIM, *Essentials of Migration Management*, trois volumes, Genève, 2004. Pour une brève description de ce projet ainsi qu'une recension plus complète de projets similaires, voir http://www.iom.hu/regprojects/rm_completed.html#tcm. Page consultée le 19 mai 2011.

Les activités et les programmes que l'OIM met en place et auxquels elle prend part dans le cas des Balkans occidentaux font partie du régime qui dissémine des normes et des standards dans la perspective de l'accèsion à l'UE⁷⁸. Ce faisant, l'OIM a gagné un certain niveau d'influence dans les affaires intérieures des gouvernements avec lesquels elle travaille, ce qui mène également à sa participation dans le façonnage de leurs processus sociaux et politiques. Des réseaux privé-public et les partenariats entre l'OIM, l'UE, les gouvernements des États des Balkans occidentaux et des ONG sont au cœur de ce processus. En fait, pour poursuivre le propos de Duffield, nous pouvons observer « l'épaississement de réseaux internationaux entre les zones métropolitaines et les zones frontalière⁷⁹ ». Ces réseaux font partie de ce que Duffield identifie comme une innovation organisationnelle dans les manières dont les États métropolitains gouvernent les États périphériques. Le gouvernement, par des réseaux d'assistance internationaux et des associations privées, crée de nouvelles formes d'interactions et de dépendances entre des États et des acteurs non étatiques via des contrats, des standards (indicateurs de performance) et des partenariats, et constitue des formes flexibles d'alliance et de configurations de pouvoir⁸⁰ qui ont été par ailleurs discutées comme des exemples de « souveraineté partagée⁸¹ » et de « chevauchement de souverainetés⁸² ». Ces analyses indiquent que les transformations dans le mode de gouvernement ont pour résultat un « partage » de la souveraineté entre des acteurs étatiques et non étatiques et engendrent des espaces administrés différemment et des modèles de souveraineté non contiguë. Si cet article ne nous permet pas de nous engager dans un débat sur le pouvoir souverain, nous souhaitons souligner que les interventions de l'OIM dans les Balkans occidentaux⁸³ montrent que les relations entre les acteurs étatiques et non étatiques ne sont pas celles d'une imposition unilatérale, mais plutôt une réorganisation de l'autorité et du pouvoir internationaux tel que cela se passe dans le cadre du gouvernement international des frontières.

77. Communication personnelle du 21 juillet 2004 dans le cadre du projet de recherche *Transit Migration*. Voir aussi <http://www.transitmigration.org>, page consultée le 19 mai 2011. Traduction de Miriam Périer.

78. Nous nous sommes concentrés pour cet article sur les programmes de l'OIM dans les Balkans occidentaux. Il convient de noter que l'OIM a été impliquée dans des programmes similaires en vue de l'élargissement de l'UE dans le cadre du processus de Söderköping, c'est-à-dire le processus de coopération transfrontalière entre trois « groupes » d'États : (1) la Biélorussie, l'Ukraine, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ; (2) l'Ukraine, la Hongrie et la Slovaquie ; et (3) l'Ukraine, la Moldavie et la Roumanie.

79. Duffield M., *op. cit.*, 2001, p. 309.

80. *Ibid.*, p. 318.

81. Rigo E., *Europa di Confine: Trasformazioni della Cittadinanza nell'Unione Allargata*, Rome, Meltemi, 2007.

82. Ong A., *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham, NC, Duke University Press, 2006.

83. L'OIM est candidate à des appels d'offres de la Commission européenne, les États des Balkans occidentaux offrent des contrats à l'OIM, et cette dernière approche les gouvernements comme des « clients ».

Le gouvernement néolibéral d'expulsion

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, les programmes de l'OIM cherchent à faire participer des États dans de nouveaux régimes qui les gouverneraient par une autonomie régulée, des réseaux et des partenariats. Nous souhaitons également attirer l'attention sur un élément néolibéral introduit dans les pratiques actuelles par lesquelles les États gouvernent les frontières et les populations, et qui s'illustre par les programmes dits de Retours Volontaires Assistés (RVA) visant à faire partir les demandeurs d'asile déboutés et les immigrés clandestins en les faisant retourner dans leurs pays d'origine. Ce type d'initiatives, qui a débuté en Allemagne en 1970, a été largement développé (en nombre et en portée) par l'OIM au fil des années. En 2004, l'organisation a mené vingt programmes de RVA, poussant ainsi au départ des migrants dans dix-huit pays européens⁸⁴. Comme nombre des autres programmes de l'OIM, les RVA sont mis en œuvre par une collaboration entre l'agence, les gouvernements et des ONG et sont donc développés comme des partenariats public-privé.

Universitaires comme militants n'ont pas tardé à critiquer ces programmes de RVA de l'OIM, en soulignant que l'utilisation de l'adjectif « volontaire » en relation à des expulsions était une antinomie. Dans le cas de Lampedusa, point d'entrée d'une immigration clandestine en provenance de Libye, la participation de l'OIM dans l'expulsion de demandeurs d'asile ou de clandestins du centre de rétention de cette île vers la Libye – des opérations qui sont souvent exécutées avec utilisation de la force – suggère que lorsque les migrants prennent la décision de retourner sous la contrainte ou comme alternative à des expulsions organisées par l'État, le « volontaire » semble plus désigner une absence d'option viable qu'un choix délibéré⁸⁵.

84. Il est difficile d'identifier avec précision les nationalités visées par les programmes de RVA, mais ils semblent pointer certains pays et reflètent souvent les mouvements des populations de réfugiés. Voici quelques exemples : Programme de retour volontaire assisté vers la Bosnie Herzégovine et la région du Kosovo pour les demandeurs d'asile déboutés/immigrés clandestins résidant actuellement dans le Canton de Vaud (Suisse) ; Retour volontaire assisté et Assistance à la réintégration pour les demandeurs d'asile congolais en Belgique ; Retour volontaire assisté pour les demandeurs d'asile afghans en Grèce (dans le cadre du programme AKTINERGIA) ; Programme général de retour volontaire assisté pour les demandeurs d'asile déboutés et les immigrés clandestins résidant actuellement en France (GARIF) ; Retour volontaire assisté et assistance à la réintégration pour les demandeurs d'asile congolais au Royaume-Uni ; et tests d'ADN pour les demandes de regroupement familial pour des familles vivant en Italie. Voir <http://www.iom.int/jahia/Jahia/op/edit/pid/747>, page consultée le 19 mai 2011.

85. Pour une discussion plus détaillée du rôle de l'OIM dans les détentions et expulsions à Lampedusa et vers la Libye, et sur la relation de l'expulsion à la constitution d'une citoyenneté européenne, voir Andrijasevic R., "From exception to excess: re-reading detention and deportations across Mediterranean space", in de Genova N., Peutz N. (eds.), *Deported: Removal and the Regulation of Human Mobility*, Durham, NC, Duke University Press, 2010, pp. 147-165.

Prenons un autre exemple de RVA mené par l'OIM aux Pays-Bas en 2002 et visant des immigrés du Sud Caucase. Le RVA distingue trois catégories de « volontaires au retour ». Premièrement, les clandestins qui n'ont pas fait de demande de régularisation ou d'asile ; deuxièmement, les demandeurs d'asile qui ont été déboutés et qui ne font pas appel de la décision ; et troisièmement, ceux dont le statut n'est pas définitif, résultat d'une attente de l'aboutissement de leur appel, de la délivrance d'un statut humanitaire ou d'un permis de séjour en tant que réfugié ou victime de trafic. L'OIM offre des compensations financières pour chaque catégorie avec un maximum de cent trente-cinq euros par personne de la première catégorie, deux cent vingt-cinq euros pour la deuxième catégorie et cinq cent soixante-dix euros pour la troisième. Chacune de ces compensations est un peu plus élevée dans le cas de familles avec enfants, avec un maximum de trois cent vingt euros pour les deux premières catégories et de huit cents euros pour la dernière ⁸⁶. Ce qu'il est intéressant de noter est que ce programme vise tant les migrants « clandestins » que les autres. En cela, ce programme aide les gouvernements à expulser les immigrés sans papiers, mais il offre également des incitations financières aux immigrés qui n'ont pas encore terminé le processus de demande d'asile ou qui se sont vus attribuer un permis de séjour temporaire afin de les encourager à retourner dans leur pays d'origine. En plus d'offrir une aide financière, les programmes de RVA peuvent également fournir une aide pré-départ, le transport et une assistance post-retour – ils offrent pour ainsi dire de l'information, des références et de l'aide avec les démarches administratives liées à leur départ du pays d'accueil ou encore une aide logistique limitée à la réinsertion dans le pays de destination. Les programmes de RVA peuvent être perçus comme participant à la « tendance à l'expulsion » (*deportation turn*) ⁸⁷ par l'augmentation prodigieuse ces dix dernières années de l'utilisation de l'expulsion – l'éviction autorisée par l'État de personnes non résidentes du territoire national – par les États occidentaux comme moyen de répondre aux demandeurs d'asile déboutés, aux migrants hors-la-loi, aux criminels et aux personnes suspectées de terrorisme. Toutefois, si l'expulsion est historiquement considérée comme impliquant le transfert de personnes forcé et parfois violent, les activités de l'IOM dans ce champ évoquent un nouveau modèle que nous appellerons l'expulsion néolibérale. En ce sens, l'aspect « volontaire » n'est pas lié au fait de savoir si le migrant a été expulsé de son plein gré ou pas, mais à la modalité organisationnelle des programmes de RVA. Ces derniers ne concerneraient donc pas l'expulsion forcée. Ils explorent et expérimentent les moyens d'obtenir la coopération des migrants dans leur propre expulsion par une offre d'information, d'assistance et d'incitations financières. L'histoire des

86. Cette logique économique est plus nuancée lorsqu'une famille a plus de deux enfants. Pour chaque enfant additionnel, une famille des deux premières catégories a droit à 45€ maximum et une famille du troisième groupe un maximum de 90€. Voir OIM, *Return Migration. Policies and Practices in Europe*, Genève, 2004, pp. 264-265.

87. Gibney M.J., "Asylum and the expansion of deportation in the United Kingdom", *Government and Opposition*, vol. 43, n°2, 2008, pp. 146-167.

expulsions montre que les RVA ne correspondent pas aux premières démarches, positives ou négatives, « encourageant » les migrants à quitter un territoire national⁸⁸. Néanmoins, du moins dans le cas néerlandais, le fait qu'il existe un calcul financier précis appliqué aux différents contextes et formes de migration non souhaitée (par le pays d'accueil) montre que nous sommes face à de nouveaux développements dans la rationalisation économique de l'expulsion. Cette rationalisation vise à atteindre ses effets en traitant la cible migrante non pas comme une masse homogène, mais bien comme un ensemble à casser, peut-être même à individualiser, afin que les incitations économiques puissent mieux répondre aux vies particulières et aux circonstances en question. Tout comme dans les développements récents dans l'administration de la pauvreté et du crime, la pratique de l'expulsion semble s'ouvrir à la tactique néolibérale que Valverde et Mopas décrivent comme une « gouvernance ciblée »⁸⁹.

Nous avons ouvert cette discussion en observant le changement d'approche adoptée par les universitaires sur la question des frontières en lien avec la mondialisation. Si la question était initialement posée en termes de jeu à somme nulle, des travaux plus récents semblent penser la frontiérisation et la mondialisation comme des processus allant de pair. En cela, les frontières ne sont plus théorisées comme des réminiscences d'une ère antérieure, censée être plus « territoriale », et dont le destin était d'être écartées par des vagues successives d'intégration régionale et globale. Les frontières sont en réalité perçues comme étant dorénavant recrées sous des conditions globalisantes, et la recherche s'attèle donc à comprendre ces frontières spécifiques à un monde global, quelle que soit la compréhension du « global » que l'on adopte.

Nous avons suggéré qu'une des dimensions particulières de la (re)création contemporaine des frontières méritait d'être explorée davantage : la problématisation de la frontière dans des schémas concrets, des programmes et des tactiques d'expertise et d'interventions internationales ; ce que nous avons appelé le gouvernement international des frontières. L'existence d'une littérature abondante sur le rôle des agences, des lois et des concepts de l'UE dans la réorganisation des frontières européennes nous montre que la question du gouvernement international des frontières n'a pas été ignorée. Toutefois, elle a été abordée comme un phénomène européen *sui generis*, et principalement par le champ des études européennes. Elle n'a donc pas suffisamment été connectée à des courants intellectuels et des questions politiques plus globales. Nous avons essayé de montrer que l'étude de l'expertise internationale et de son rôle dans la re-création de frontières peut dépasser le cadre des études euro-

88. Ngai M., *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004 ; Walters W., "Deportation, expulsion, and the international police of aliens", *Citizenship Studies*, n°6, 2002, pp. 265-292.

89. Valverde M., Mopas M., "Insecurity and the dream of targeted governance", in Larner W., Walters W. (eds.), *Global Governmentality*, Londres, Routledge, 2004, pp. 233-250.

péennes. Nous avons pour cela cherché des connexions entre le néolibéralisme, la gouvernementalité et le gouvernement international des frontières en prenant l'exemple de l'OIM.

Nous avons également cherché à montrer que l'analytique foucauldienne du néolibéralisme est utile dans la théorisation du gouvernement international des frontières, du moins dans le cas concret qu'est l'OIM, en ce qu'elle fait écho à certains mécanismes subtils qui opèrent et par le truchement desquels des États-cibles deviennent des sujets prenant activement part à des projets de frontiérisation. Le fait que des gouvernements cherchent une assistance auprès de l'OIM pour améliorer la « gestion » de leurs frontières suggère que ces aspects du gouvernement international des frontières ne peut être entièrement compris si l'on considère qu'il n'y a rien d'autre que la continuation des vieux jeux de l'impérialisme occidental. C'est au travers de projets qui prennent souvent la forme mondaine d'ateliers de formation, de la promotion de manuels et de textes sur les migrations et la gestion des frontières, qui apparaissent souvent comme rébarbatifs et techniques, et d'un ancrage de ces éléments dans des réseaux d'aide, de développement régional et de programmes de stabilisation régionale et nationale que les États de ces zones frontières sont encouragés à se refrontiérer, à améliorer leurs « capacités » de contrôle, et, ce faisant, à jouer un rôle stratégique dans la refrontiérisation plus large de la société globale.

Nous ne souhaitons toutefois pas réduire le gouvernement international des frontières à la logique néolibérale, qui constitue une lentille de sensibilisation à la présence d'éléments particuliers et de styles spécifiques de gouvernement. Tout ne fonctionne pas par incitation, réseaux, autorégulation ou gestionnarisation, et il serait dommage, en allant trop loin dans cette perspective, de reproduire la vision irénique et libérale de la politique et de l'ordre mondial qui sous-tend tant d'écrits sur le thème de la « gouvernance globale »⁹⁰.

Le fait que le gouvernement international des frontières fasse de la frontière un lieu susceptible d'une meilleure « gestion » plus qu'une question de citoyenneté participe entièrement de ce mode de gouvernement. Une reformulation de la frontière en termes de normes techniques, de standards et de régulations et leur mise en œuvre par des réseaux et des partenariats permet de présenter le contrôle des frontières comme une question allant « au-delà » du politique. Toutefois, quelle que soit la dépolitisation du langage managérial, le politique survient dans des espaces technocratiques. La constitution des frontières et de la mobilité comme problèmes managériaux avant tout pousse à négliger les manières dont les frontières continuent à produire des hiérarchies d'accès à la citoyenneté et à cacher les luttes (politiques) qui accompagnent les

90. Pour une critique pertinente du libéralisme de la « gouvernance globale », voir Dean M., *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*, Maidenhead, Berks, McGraw-Hill/Open University Press, 2007.

actes de refrontiérisation. De nouveaux travaux sur le gouvernement international des frontières pourraient ainsi créer des ponts avec d'autres recherches qui ont donné une place centrale aux questions de luttes, d'autorité, de police et de violence en sciences sociales⁹¹. Mettre l'accent sur la police et/ou la résistance permettrait de contrebalancer la tendance à voir la refrontiérisation comme un phénomène spatial uniquement et, que nous souhaitons ou pas caractériser les frontières comme des interventions sur un territoire global, celles-ci sont également de vraies condensations et contestations du pouvoir politique.

91. de Genova N., "Conflicts of mobility, and the mobility of conflict: rightlessness, presence, subjectivity, freedom", in Andrijasevic R., Anderson B. (eds.), *Subjectivity. Special Issue on Conflicts of Mobility, Migration, Labour and Political Subjectivities*, n°29, 2009, pp. 445-466 ; Laffey M., Weldes J., "Policing and global governance", in Barnett M., Duvall R. (eds.), *Power and Global Governance*, New York, Cambridge University Press, 2005 ; Mezzadra S., Neilson B., "Border as method or the multiplication of labour", *Transversal: Borders, Nations, Translations*, 2008. <http://eicpc.net/transversal/0608/mezzadraneilson/en> (page consultée le 19 mai 2011) ; Sheptycki J., "The drug war: learning from the paradigm example of transnational policing", in Sheptycki J. (ed.), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge, 2000, pp. 201-228.