

Comparer la commercialisation de la politique des visas Schengen en Chine et en Algérie : un agenda de recherche

Juliette Dupont, *Université de Montréal*
juliette.dupont@umontreal.ca

RÉSUMÉ. Cette communication propose un chantier de recherche qui porte sur les mutations de l'articulation entre sécurité et marché dans la délivrance des visas Schengen à l'étranger. L'enjeu consiste à mettre en évidence un changement vers la marchandisation de cette politique, qui se traduit par l'émergence d'acteurs privés, formels et informels, mais aussi de nouveaux critères et pratiques pour donner un accès différencié à la mobilité internationale. Le texte expose la discussion du cadre théorique et comment les logiques de sécurité et de marché peuvent à la fois être antagonistes et s'autorenforcer dans la politique des frontières. Il précise aussi l'approche méthodologique, le *practice-tracing*. Enfin, il détaille la stratégie comparative de cette recherche : la délivrance des visas Schengen par les consulats européens dans deux pays-tiers distincts, la Chine et l'Algérie, dont les contextes de mise en œuvre seront confrontés et comparés grâce à des enquêtes de terrain menées dans chaque cas.

MOTS CLÉS. Visa Schengen · Marchandisation · Contrôle frontalier · Mise en œuvre · Politique comparée

Introduction

Dans son essai *Le coût humain de la mondialisation*, Zygmunt Bauman (2010) affirme que la liberté de se déplacer est une « denrée perpétuellement rare et inégalement distribuée » et représente un des principaux facteurs de stratification sociale de notre époque. Les visas, documents imposés aux étranger·e·s en fonction de leur pays d'origine pour leur permettre d'accéder temporairement au territoire d'un État, s'inscrivent dans ce régime international de mobilité différenciée.

Étudier ces instruments dans un contexte européen, en particulier les visas Schengen, révèle les dynamiques complexes du régime migratoire de l'Union européenne (UE) et de ses États membres. Ainsi, depuis la création de l'espace Schengen supprimant les contrôles aux frontières

intérieures, les pays européens ont aussi adopté une politique commune de visa, valable pour les séjours de moins de trois mois. Cette politique commune repose sur deux éléments principaux. D'abord, un document uniforme, c'est-à-dire le visa « Schengen » délivré par les consulats des États membres à l'étranger et qui donne accès à tous les pays de l'espace Schengen. D'autre part, deux règlements européens : le Code Visa¹ et la liste², régulièrement mise à jour, des nationalités soumises à l'obligation de visa.

Les visas constituent un élément clé de la politique européenne des frontières, qui désigne « l'ensemble des dispositifs de gestion des flux qui entrent et qui sortent d'un territoire ou d'une juridiction donnée ainsi que le discours sur la menace transfrontalière » (Guiraudon, 2008 :174). Le visa Schengen, en tant qu'instrument de « tri » (Bigo et Guild, 2003) aux frontières de l'Europe, est une réponse communautaire au « paradoxe libéral », identifié par James Hollifield (2004). Selon lui, la mondialisation exerce des pressions contradictoires sur les États, qui doivent à la fois maintenir leurs frontières ouvertes à l'économie, tout en se prémunissant des risques présentés par la mobilité des individus.

Or la crise économique et financière qui affecte l'UE depuis 2008 a imposé une recherche de rentabilité dans tous les secteurs d'action publique. Ainsi, depuis une dizaine d'années, la délivrance des visas Schengen par les consulats européens à l'étranger semble de plus en plus marquée par des processus de libéralisation et de marchandisation de gestion des frontières extérieures. Cette activité s'est partiellement privatisée et elle est même devenue une politique publique rentable (Infantino, 2016). À titre d'exemple, la Commission européenne (2014) déclare vouloir développer une politique des visas Schengen « au service de la croissance économique » et le Sénat français (2015) propose d'en faire « un levier d'attractivité ». Ces développements peuvent être interprétés comme des indices de marchandisation de la politique des visas, soit la mise en place d'idées, de logiques et de mécanismes tournés vers le profit dans la délivrance des services publics (Antonnen et Meagher, 2013). Bien que potentiellement paradoxale, cette tendance est peu problématisée tant les instruments de visa manquent de saillance dans le débat public et académique. Ainsi, comment s'articulent les logiques sécuritaires et économiques au niveau de l'activité de délivrance des visas ? Cette question de recherche fait l'objet d'une thèse de doctorat en cours, dont cet article présente le *design* de recherche.

Pour comprendre le glissement de la politique des visas Schengen vers des pratiques de plus en plus marchandes, cet article est organisé en trois sections. Tout d'abord, il expose la littérature consacrée aux logiques potentiellement antagonistes qui caractérisent les politiques migratoires et précise les concepts d'industrie et de *management* migratoires que cette thèse compte approfondir. Ensuite, il justifie les choix de l'approche conceptuelle de l'instrumentation et la méthodologie du *practice-tracing* pour étudier la mise en œuvre du visa Schengen et ses

¹ Règlement (CE) No. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (2009).

² Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

changements. Enfin, la dernière section développe la comparaison de deux contextes de délivrance – l’Algérie et la Chine – et les résultats attendus d’une telle stratégie de recherche.

Sécurité et marché, logiques antagonistes ou co-constitutives de la politique des visas Schengen ?

Historiquement, les politiques migratoires font appel à trois logiques : une logique de travail axée sur l’immigration de main-d’œuvre, une logique de population axée sur le contrôle démographique et une logique de police (Spire, 2005). Cette dernière logique caractérise le visa Schengen, pensé comme « instrument de police à distance » permettant de stopper les étranger-e-s indésirables avant leur accès au territoire (Bigo et Guild, 2003). L’objectif de cette section est d’identifier et de définir une quatrième logique, de marché, propre au visa Schengen, et de la mettre en perspective avec une telle logique restrictive. Il s’agit de comprendre comment elles peuvent être antagonistes ou bien s’auto-renforcer et de parvenir à les combiner de manière originale pour saisir la relation entre sécurité et marché se jouant au niveau de ce dispositif.

Le visa Schengen, un instrument de lutte contre le risque migratoire

Dispositif régalien par excellence, le visa est un outil bureaucratique de contrôle des frontières et des individus qui les franchissent. Depuis la genèse des États-nations et l’avènement du système de Westphalie en Europe, les frontières servent en effet de marqueur de la souveraineté d’un État sur son territoire et sa population (Duez et Simmoneau, 2018). Avec la « révolution identificatoire » qui opère au XIX^e siècle, passeports et cartes d’identité deviennent les moyens de surveillance et de contrôle de la mobilité des individus, dont la circulation est désormais conditionnée par leur nationalité (Torpey, 2000 ; Noiriél, 1991). Parmi ces instruments, le visa revêt des fonctions à la fois de sélection et de restriction des flux de personnes. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il devient le moyen uniformément retenu par le système international pour réguler la circulation des individus. On assiste à une utilisation instrumentale de ce dispositif par les États. Selon Neumayer (2006), si des intérêts de nature plutôt économiques et diplomatiques sont en jeu, alors un État fera une utilisation libérale du visa pour favoriser la mobilité. À l’inverse, si l’intérêt priorisé est la sécurité, l’État en question adoptera une approche beaucoup plus restrictive de la politique de visa.

À partir des années 1980, les pays de l’UE mettent en place un espace de libre circulation des personnes au sein de leurs frontières intérieures et adoptent des politiques communes de gestion des frontières extérieures (Guiraudon, 2010). Initialement, ces dynamiques d’intégration suivent un équilibre entre objectifs de contrôle et de croissance économique. L’instauration d’une liberté de circuler des personnes a été facilitée par la réalisation du marché unique, et vice-versa. Or le principe même de Schengen repose sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures et le report, voire le durcissement, du contrôle des frontières extérieures. Ainsi lorsqu’elle entre en vigueur au milieu des années 1990, la politique commune de visa est officiellement pensée par les architectes de Schengen comme « une mesure compensatoire de la

libre circulation »³. La sociologie critique, qui constitue la principale littérature consacrée au visa Schengen, souligne alors le « phagocytage » des politiques migratoires européennes par les enjeux de sécurité et le couplage entre immigration et criminalité qui en découle (Bigo, 2008 ; Huysmans, 2000). La lourdeur administrative de la procédure de demande, la constitution de bases de données biométriques à partir des dossiers (le *Schengen Information System*, puis le *Visa Information System*) et les refus élevés et non justifiés sont autant de pratiques de sécurisation, de précarisation et d'immobilisation imposées aux candidat·e·s au voyage (Bigo et Guild, 2003 ; Saas, 2003). Mise en œuvre par les consulats des pays membres à l'étranger, la politique de visas Schengen s'inscrit par ailleurs dans la stratégie européenne d'externalisation, qui consiste à délocaliser géographiquement les politiques de sécurité et de contrôle migratoire (Zaiotti, 2016 ; Lavenex, 2009 ; Lavenex et Mérand, 2007). En permettant de stopper, ou plus précisément trier, les étranger·e·s avant même leur accès au territoire, le visa Schengen fait donc office de filtre et constitue une « frontière au point de départ » (Bigo et Guild, 2003).

La majorité des travaux consacrés au visa Schengen analysent surtout la conception du régime européen des visas mais abordent peu la question de sa mise en œuvre. À cet égard, les travaux de la chercheuse Federica Infantino (2012 ; 2016 ; 2017) sont les seuls à étudier cette problématique. Ils reposent sur une enquête ethnographique menée auprès des consulats belges, italiens et français au Maroc. La chercheuse adopte une approche de *street-level bureaucracy*, dite SLB (Lipsky, 1980). La SLB vise à expliquer et documenter les possibilités de décalage entre la phase décisionnelle et celle de mise en œuvre d'une politique publique (Pressman et Wildavsky, 1973), en faisant l'hypothèse que les bureaucrates de « première ligne » se réapproprient la norme au moment de l'appliquer. Cette approche s'intéresse donc à la construction sociale de la discrétion administrative et ses effets sur le rapport entre l'autorité publique et l'utilisateur.

La mise en œuvre des politiques migratoires est un objet privilégié de la SLB, visant à dévoiler les pratiques routinières de l'exclusion ou de l'admission des personnes étrangères au sein des préfectures (Spire, 2005) ou encore des tribunaux de droit d'asile (Tomkinson, 2015). Dans le cas du Canada, Satzewich enquête au sein des *overseas visa offices* afin d'expliquer « *those who are denied a visa because of extra-legal, informal, not publicly stated, ideologies, practices and bias* » (Satzewich, 2015: 59). Dans les consulats des pays Schengen, Infantino et Réa (2012) démontrent que les agent·e·s responsables de l'instruction des demandes de visas se sont construits, avec l'expérience, tout un savoir pratique local informel mobilisé au moment de prendre la décision d'attribuer ou non le visa. Par des logiques d'apprentissage, ils·elles s'arrogent une mission de « lutte contre le risque migratoire », soit l'évaluation selon les profils de demandeur·se·s du risque d'utilisation du visa comme moyen légal d'entrer sur le territoire pour y rester de manière abusive. Or, une telle mission n'était pas si clairement formulée dans les textes originaux, et résulte en une forme de profilage. Cette étude empirique renforce l'interprétation sociologique de la vocation de tri sélectif du visa Schengen : l'évaluation du risque de détournement de procédure vise à écarter un individu selon le groupe (ethnique, socio-économique, ...) auquel il appartient. Elle met en

³ Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune (1999).

évidence que la mise en œuvre peut poursuivre des objectifs encore plus restrictifs que ceux inscrits dans le Code Visa.

Vers une industrie migratoire de la délivrance : mise en œuvre et mise en marché des visas Schengen

Cependant, les indices récents d'une marchandisation de la délivrance des visas Schengen échappent aux analyses sociologiques axées sur la sécurité, nécessitant de mobiliser de nouvelles approches et de nouveaux concepts. Depuis le milieu des années 2000, des prestataires privés interviennent dans la politique des visas. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les premiers pays à avoir délégué la prise de rendez-vous pour déposer les demandes de visa à des plateformes téléphoniques privées, notamment en Inde. La contractualisation s'étend progressivement à la collecte des dossiers, transmis ensuite aux consulats qui instruisent les demandes (Beaudu, 2007). La firme devenue multinationale VFS Global est alors en situation de quasi-monopole, suivie par les concurrents TLS Contact, BLS ou encore Worldbridge. En 2014, 77 millions d'applications de visas ont été traitées par les services de VFS Global dans le monde entier (Satzewich, 2015). Les stratégies de *lobbying* de cette entreprise auprès des consulats d'autres États ont conduit les pays Schengen à recourir eux aussi à l'ouverture de *Visa Application Centers* (VAC), jargon qui désigne les centres privés de collecte des dossiers (Infantino, 2016). En 2014, 64 % des visas Schengen délivrés par le Danemark l'étaient par l'intermédiaire d'un VAC; 49 % pour l'Espagne et 45 % pour la France (Sánchez-Barrueco, 2018). Ce phénomène connaît une croissance exponentielle : en 2017, 80 % des demandes de visa Schengen traitées par les consulats français ont été déposées à un VAC.

La littérature consacrée au concept d'industrie migratoire permet de considérer l'émergence de ces acteurs privés dans la gestion des flux de personnes. Ce n'est pas un phénomène inédit, mais celui-ci prend une nouvelle ampleur avec la mondialisation économique (Gammelthoft-Hansen et Sorensen, 2013). Ruben Hernandez-Leon définit l'industrie migratoire comme « l'ensemble des entrepreneurs qui, motivés par le gain financier, fournissent une variété de services facilitant la mobilité humaine à travers les frontières » (Hernandez-Leon, 2005). Les travaux plus récents d'Infantino se concentrent sur l'apparition de prestataires privés dans la mise en œuvre de la politique de visa Schengen. Elle étudie les stratégies de légitimation de recours au privé des États européens et les effets de dépolitisation de la politique des frontières entraînés par le passage d'un guichet public à un guichet privé (Infantino, 2017). Selon elle, la délégation est une réaffirmation de la souveraineté étatique et non un déclin de celle-ci. En effet, la sous-contractualisation permet de tirer profit de l'augmentation des flux migratoires et des inégalités en matière de liberté de circulation, le tout en contexte de restriction budgétaire. Elle démontre par ailleurs que dans un contexte local, la sous-traitance est une stratégie politique d'évitement du blâme au sens de Weaver (1986), car elle permet de diminuer les possibilités de contestation de procédures souvent perçues comme lourdes et injustes.

En réalité, le transfert de pouvoirs décisionnels et opérationnels renforce la capacité des États de contrôler, et avec elle le durcissement, des frontières extérieures de l'UE (Infantino, 2016 ; 2017). Toutefois, ses analyses se limitent au cas du Maroc et ne prennent en compte qu'un seul type d'acteur privé, formel, alors que la mise en œuvre des visas Schengen suscite toute une activité économique de nature informelle. En effet, dans les pays où les consulats européens

traitent un nombre important de demandes de visas, la presse locale se fait régulièrement l'écho des divers réseaux de corruption gravitant autour des consulats, couvrant la délivrance illégale de titres de séjour ou encore le trafic de faux documents. Le concept d'industrie migratoire oriente donc la recherche vers la prise en compte des marchés informels de visas Schengen.

Attractivité et sélectivité : vers le renforcement d'une mobilité à deux vitesses ?

Alors que le concept d'industrie migratoire vise à prendre en compte la diversité d'acteurs cherchant à profiter économiquement des mobilités internationales, le concept de *management* migratoire s'intéresse quant à lui à l'introduction, par les autorités publiques, d'objectifs d'attractivité dans les politiques migratoires. Selon Menz (2009), le cadrage sécuritaire des mobilités adopté par les pays de l'UE serait en contradiction avec la priorité à la croissance économique. Les dispositifs frontaliers doivent donc être aménagés pour être « *business-friendly* ». Or cette recherche d'attractivité concerne surtout un type particulier de flux de personnes : les migrations de travail. Menz (2009) parvient donc à l'hypothèse suivante : l'ouverture à certains flux se fait au prix de contrôles plus stricts envers d'autres groupes de personnes qualifiés d'indésirables. Dans le contexte canadien, la chercheuse Hélène Pellerin identifie une tension similaire, soit le développement d'un paradigme dit « de la mobilité » à partir des années 2000, qui consiste à sélectionner les voyageurs selon leur capital économique (Pellerin, 2011). Cette logique de sélection serait amenée à se renforcer en contexte d'austérité, comme le démontrent les travaux menés au Québec (Forcier et Dufour, 2015). Ceci aurait pour effet d'instaurer un « marché d'accueil des élites » (Wagner, 2016).

Ainsi le concept de *management* migratoire amène à examiner les mesures de délivrance du visa Schengen destinées à renforcer l'attractivité des pays européens, phénomène qui constitue un angle mort de la recherche sur les visas. *In fine*, il s'agit de déterminer quels profils de voyageurs en bénéficient ou en sont exclus. En d'autres mots, si la marchandisation de la politique européenne des visas est accompagnée de l'émergence d'une figure de l'étranger-e, mobile et à fort potentiel économique, alors il existe aussi de nouvelles catégories d'immobilisation.

La littérature existante sur le visa Schengen permet d'établir que tant dans sa conception et son application, cet instrument poursuit un objectif de lutte contre l'immigration irrégulière. Or le contexte de crise économique met sous pression la fermeture des frontières : en période de contraction budgétaire, l'équilibre précaire du paradoxe libéral, tel qu'identifié en introduction, tend à pencher davantage vers la recherche de recettes publiques, y compris marginales, y compris celles générées par la mobilité internationale des personnes. Pour comprendre comment s'adapte la délivrance des visas, les concepts d'industrie et de *management* migratoires permettent de considérer de nouveaux acteurs et de nouvelles pratiques qui cherchent à faire du visa Schengen un levier de rentabilité et d'attractivité de la destination européenne, et de questionner les effets de ces objectifs sur la mise en œuvre. L'enjeu de la thèse sera donc de déterminer quels sont ces nouveaux éléments et comment ils s'articulent aux pratiques existantes de sécurisation et de restriction des flux migratoires propres à la mise en œuvre de cet instrument.

Cadre analytique et méthodologique : tracer la politique et les pratiques du visa Schengen

L'instrumentation : niveau d'analyse et d'observation du changement

Pour questionner et tracer le changement des pratiques de délivrance des visas, cette recherche s'appuie sur l'approche de l'instrumentation. Cette approche rejette les idées qu'un instrument d'action publique est neutre politiquement et qu'il n'a qu'une visée administrative (Hood, 1983). Au contraire, elle propose de prendre un instrument d'action publique (ou un groupe d'instrument) comme niveau d'observation et d'analyse d'une politique publique. À partir de cette approche, on peut considérer le visa comme « un dispositif à la fois technique et social, qui organise les relations entre l'État et le public, selon les représentations et le système de valeurs qu'il renferme » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 13). Elle rejette le postulat de neutralité des instruments, et suggère qu'au contraire ils sont porteurs et producteurs d'une représentation du problème politique dont il est question. Cette catégorisation est centrale dans le régime de visa Schengen, reposant sur une liste des nationalités devant détenir un visa ou non pour voyager, soit une distinction entre désirables et indésirables.

En outre, cette approche permet également de considérer l'instrument comme curseur du changement. Selon Hood, précurseur de l'approche, « étudier la valeur apposée aux instruments d'un gouvernement est révélateur du paradigme, et plus particulièrement de l'évolution de paradigme » (Hood, 2007). Cette approche invite donc à s'intéresser à la carrière politique du visa Schengen, du processus de sa sélection à celui de son usage par différents acteurs et dans différents contextes. L'instrumentation participe en ce sens aux analyses de reconfiguration des modes de régulation politique (Halpern et al., 2014). Enfin, adopter l'instrument comme niveau d'analyse est un moyen de rompre avec l'approche traditionnelle des cycles de politiques publiques (Downs, 1972), puisque l'instrumentation permet d'interroger la (dis)continuité entre le moment de la décision des paramètres du visa Schengen et de son application, et de voir comment le contexte affecte – voire distord – l'activité de délivrance d'un dispositif sensé être uniforme.

Le changement du visa Schengen en pratique : la méthodologie du practice-tracing

Un mode opératoire privilégié pour étudier la trajectoire des instruments de visa est le *practice-tracing*, définie par Pouliot comme « *a hybrid methodological form that rests on two simple tenets : social causality is to be established locally, but with an eye to producing analytically general insights* » (Pouliot, 2014 : 238). La méthodologie du *practice-tracing* repose sur une distinction entre mécanismes et pratiques. Alors que les premiers sont des construits analytiques et poursuivent une logique d'abstraction, les pratiques, elles, sont directement observables et sont encadrées dans un environnement social, dans lequel elles recouvrent un sens particulier que le ou la chercheur·se tente de reconstituer. Ainsi l'explication accorde une plus grande place à la contextualisation des processus étudiés et aux significations que les acteurs donnent à ces processus.

Par l'importance accordée au contexte local, le *practice-tracing* et la comparaison s'enrichissent mutuellement, dans la mesure où la démarche comparée consolide la possibilité de généralisation de la démonstration. Une telle méthodologie s'opérationnalise via l'observation participante, mais aussi des méthodes d'observation indirecte des pratiques : « *even when practices cannot be seen, they may be talked about through interviews or read thanks to textual analysis* » (Pouliot, 2014 : 246). Ces pratiques peuvent être observées à plusieurs niveaux et par différentes méthodes, comme en témoigne les exemples empiriques qui suivent, tirés d'expériences de pré-terrain à cette thèse de doctorat. Ils proviennent notamment d'une série de quatre entretiens exploratoires réalisés entre 2016 et 2018 avec des diplomates et hauts fonctionnaires français·es responsables de la politique des visas. Ce matériel sera analysé, complété et comparé au cours de la recherche à venir.

Tout d'abord, les pratiques s'observent évidemment au niveau du consulat. Si les travaux inspirés de la *street-level bureaucracy* d'Infantino mettent surtout l'accent sur la lutte contre le risque d'établissement migratoire grâce au visa Schengen, cet extrait d'entretien avec un diplomate ayant occupé des fonctions consulaires en Chine montre que le biais discrétionnaire peut également jouer en faveur de la compétitivité, notamment touristique :

Je me rappelle être intervenu un jour car mes agents refusaient de délivrer des visas à des Chinois sous prétexte que les personnes allaient passer quinze jours en Norvège pour aller voir les aurores boréales, et ensuite deux jours à Paris. Et comme deux jours c'est inférieur à quinze, c'est aux Norvégiens de délivrer. Je regarde le dossier : ils descendaient au Plaza Athénée. Vous vous rendez compte, ces gens-là vont deux nuits au Plaza Athénée. Ils vont faire un *strike* sur l'avenue Montaigne [...] Il faut absolument qu'ils viennent chez nous.⁴

Dans cet extrait, on peut identifier une pratique de contournement discrétionnaire de la règle afin d'attirer des voyageurs·se·s à fort capital économique, tout en captant les demandeur·se·s d'un partenaire Schengen, le consulat norvégien. Cette pratique fait donc du visa un vecteur d'attractivité.

Ensuite, l'approche de *street-level bureaucracy* se prête également à l'observation de pratiques au niveau des centres sous-traitants. Pour donner un exemple de ces pratiques, on peut s'appuyer sur un extrait de notes d'un entretien avec un ancien haut fonctionnaire français des visas. Ayant occupé plusieurs postes à responsabilités liées aux visas, dans l'administration centrale et consulaire, il est aujourd'hui consultant pour une des firmes multinationales de sous-traitance. Cette reconversion témoigne par ailleurs de la porosité entre les activités de contrôle et celles de profitabilité économique liées à la mobilité internationale et aux visas. De passage à Montréal, où la firme vient de décrocher l'appel d'offres d'un consulat européen, il propose de se donner rendez-vous dans le VAC tout juste ouvert :

Le VAC est au 8^e étage d'une tour d'affaires, vers le métro Peel. Un premier agent de sécurité m'intercepte à l'extérieur du bureau pour me demander si j'ai rendez-vous. Il

⁴ Entretien EN01, réalisé en 2016 par l'auteure.

m'accompagne à l'intérieur du centre où un deuxième garde barre l'entrée. Celui-ci vérifie que j'ai véritablement rendez-vous avec le consultant/ex-fonctionnaire. Il me fait éteindre mon cellulaire. Il procède ensuite à une fouille approfondie de mon sac. Ensuite, je suis invitée à passer sous un portique de détecteur de métaux. Environ quinze personnes sont assises dans la salle d'attente et patientent avant d'être appelées à se présenter à un des cinq guichets de collecte des dossiers. [...] À la fin de l'entretien, l'ancien haut fonctionnaire devenu consultant me montre les photos du nouveau VAC que la multinationale vient d'ouvrir dans une ville en Algérie. C'est lui a préparé la réponse à l'appel d'offres du consulat désireux de sous-traiter. Il est prévu pour accueillir 2000 personnes par jour (contre 60 à Montréal). Pour la sécurité, il dit s'être totalement inspiré des infrastructures de sécurité dans les aéroports internationaux. J'en conclus donc que le niveau de sécurité dans les nouveaux VAC est équivalent à celui des terminaux internationaux les plus récents.⁵

Ces observations font état du niveau de sécurité au sein du centre de demandes de visa, aussi élevé qu'au consulat, voire davantage. Cette réplique des infrastructures de sécurité propres à des lieux à haut risque (aéroport ou mission diplomatique à l'étranger) dans le VAC peut être interprétée comme une pratique, inédite, combinant logique sécuritaire et marchande.

Le *practice-tracing* ne se limite pas à la politique « du guichet ». Pour prendre en compte d'autres communautés d'acteurs, les espaces socio-numériques tels que forums, blogues et groupes Facebook peuvent être considérés comme des terrains d'observations des pratiques à part entière (Vodanovich et al., 2010). Dans le cas de l'Algérie, il existe en effet au moins une dizaine de pages Facebook où les demandeur·se·s partagent leurs expériences de demandes, leurs difficultés ou leurs conseils pour maximiser les chances de réussite. En étant abonnée à ces pages, j'ai pu constater la présence de profils proposant des services de nature informelle comme la revente de rendez-vous chez le prestataire (Figure 1) ou la falsification de documents pour compléter un dossier de demande de visa contre rémunération financière (Figure 2). Par exemple, un rendez-vous chez le prestataire VFS Global du consulat français à Alger est proposé à 2000 dinars algériens, soit une somme équivalant à 15 euros, alors que la prise de rendez-vous est censée être gratuite. L'utilisation des médias sociaux par les facilitateurs rend possible l'observation en ligne d'une pratique informelle – la fraude – plus difficile à déceler dans le monde social hors ligne. La netnographie constitue donc une méthode à part entière pour tracer les pratiques propres aux processus de demandes et de délivrance des visas Schengen (Kozinets, 2006).

⁵ Extrait de notes de pré-terrain, centre privé de collecte des demandes de visa, Montréal (Qc, Canada), 2018.

Figure 1 – Exemple de proposition de revente de rendez-vous

Figure 2 – Exemple de proposition de falsification de documents



Sources : capture d'écran du groupe Facebook « Rendez-vous Visa » (4 novembre 2018) pour la Figure 1 ; capture d'écran de la page Facebook « VFS global Algérie » (7 novembre 2018) pour la Figure 2.

Avec la méthodologie du *practice-tracing*, tracer le changement revient à repérer et expliquer l'émergence de nouvelles pratiques. L'objectif de la thèse en cours est de comprendre leur articulation avec les pratiques préexistantes et de déterminer l'influence jouée par le contexte. La recherche de ces pratiques sera déployée à travers une enquête de terrain au niveau du contexte local de la délivrance des visas Schengen, dont l'enjeu sera d'observer l'instrument à travers les acteurs qui le mobilisent au quotidien : les consulats européens compétents pour le délivrer, les entrepreneurs formels et informels qui tirent des gains financiers de cet instrument et les demandeur-se-s de visa dont la liberté de voyager est conditionnée à l'obtention du « sésame ». Afin de saisir la contextualisation de telles pratiques, la collecte de données par entretiens semi-dirigés et observations directes et indirectes aura lieu dans deux pays de délivrance de visa Schengen : la Chine et l'Algérie, dont la comparabilité est détaillée dans la troisième et dernière section.

L'enquête de terrain dans ces deux espaces contient son lot quotidien de dilemmes micro-éthiques (Tomkinson, 2014 ; Rossman & Rallis, 2010). Par exemple, l'administration des visas emploie des hauts fonctionnaires, dits de catégorie A, mais également du personnel dit de catégorie B pour traiter les demandes de visa au quotidien. Alexis Spire (2008) donne au personnel des guichets de l'immigration l'attribut de « subalterne », en rapport avec la précarité et la dévalorisation liée à leur statut de fonctionnaire de premier plan. D'un point de vue éthique, il est nécessaire de s'assurer du consentement informé de ces participant-e-s, notamment de leur autonomie à accepter un entretien ou une observation même si leur hiérarchie l'a préalablement

validé. Enfin, le rapport de domination implicite mais évident entre doctorante blanche issue d'une université occidentale et demandeur ou demandeuse de visa, détenteur-riche d'un passeport algérien ou chinois, dont la mobilité internationale est contrariée par le régime européen des frontières extérieures, se doit d'être pris en compte sur les plans éthique, méthodologique et analytique⁶.

Comparer et contextualiser les pratiques de marchandisation du visa Schengen : les cas de la Chine et de l'Algérie

Cette dernière section développe donc la stratégie comparative globale retenue pour répondre à la question de recherche, à partir de deux contextes de mise en œuvre de la politique de visa Schengen : la Chine et l'Algérie. Les enquêtes se déploieront principalement dans les deux capitales respectives de ces deux pays, à savoir Pékin et Alger. La Chine et l'Algérie sont deux des cinq pays-tiers où sont traitées le plus de demandes de visas Schengen, respectivement 2,5 millions et 780 000 en 2017 (Commission européenne, 2017)⁷. Au-delà du fait qu'ils soient comparables en termes de volume de demandes de visas de court séjour pour l'Europe, ces deux pays présentent plusieurs similitudes dont les effets sur l'articulation entre sécurité et marché sont pertinents à comparer. Les deux villes ont accueilli des programmes pilotes pour l'externalisation vers le privé (Sénat, 2007). VFS Global et TLS Contact, les deux principaux sous-traitants, sont en compétition pour remporter les appels d'offres émis par les consulats, rouverts à la concurrence tous les trois à cinq ans, selon les consulats. Cette concurrence se joue également entre destinations européennes pour capter les voyageurs les plus riches. À cet égard, cet extrait d'un entretien exploratoire avec une diplomate relate la « course à l'attractivité » – et ses limites – lors de la mise en place d'une procédure accélérée de délivrance au consulat français de Pékin, en 2014 :

Agir sur les délais est un outil d'attractivité. Mais attention, car c'est aussi un outil de concurrence. Quand on a mis en place le Visa 48h à Pékin, l'Italie a voulu mettre le visa 36h. Puis il a été question d'un visa 24h. Or, c'est inconcevable de faire les vérifications de sécurité nécessaires en un délai si court.⁸

Cet extrait illustre l'articulation contradictoire entre l'objectif d'attractivité et l'exigence de sécurité, qui influent sur les relations de concurrence et d'interdépendance des États membres entre eux (ici, la France et l'Italie).

En termes de similitudes, les États chinois et algériens comportent également tous deux des régimes aux tendances autoritaires, où la mobilité des citoyen-ne-s est contrôlée par le gouvernement. À cet égard, les possibilités de circulation des ressortissant-e-s de ces deux pays vers l'Europe sont récentes. L'UE n'a acquis le statut de destination autorisée (SDA) par le

⁶ La présente recherche a obtenu un certificat du Comité éthique de l'Université de Montréal.

⁷ Les statistiques mobilisées dans l'article font référence à la période à laquelle a débuté la recherche (hiver 2018). Toutes les statistiques de délivrance et de refus citées proviennent de la publication annuelle des statistiques par la DG Home de la Commission européenne (2017).

⁸ Entretien EN03, réalisé en 2017 par l'auteure.

gouvernement chinois qu'en 2004, permettant aux groupes de minimum cinq personnes de visiter un pays à l'étranger. Du côté algérien, il faut prendre en compte la variable importante des liens historiques et post-coloniaux qui caractérisent la relation entre l'Algérie et la France. Cet État représente environ 75 % des visas Schengen demandés à l'ensemble des consulats européens en Algérie. Les services consulaires français ont rouvert en 2007, après leur rapatriement suite de l'attaque contre l'Ambassade de France en Algérie d'août 1994. Jusqu'en 2007, les demandes de visas étaient traitées à distance, soit « une manière de bloquer les Algériens »⁹. En effet, en 1998, le nombre de visas délivrés aux Algérien·ne·s chuta à 80 000, son plus bas niveau, contre 800 000 en 1990 (GISTI, 2015). En ce sens, la réouverture des consulats européens en Algérie est un signe d'amélioration de la relation diplomatique, et rend plus accessible le processus de demandes de visas, puisque depuis plusieurs centaines de milliers de visas sont délivrés par année (près de 500 000 en 2017) (Commission européenne, 2017).

Ces deux pays bénéficient donc d'une ouverture relativement nouvelle vers les pays de l'UE. Pourtant, les liens migratoires de ces deux pays avec l'Europe sont à re-historiciser. En effet, la Chine et l'Algérie sont tous deux pays d'origine de diasporas transnationales installées dans les pays européens. Cette présence doit nécessairement être prise en compte. En effet, dans le cas de la diaspora marocaine, il a été mis en évidence que les représentations sociales des membres de la communauté immigrée dans le pays d'accueil influencent les perceptions que les agent·e·s consulaires ont des demandeur·se·s de visa dans le pays de départ (Infantino et Rea, 2012).

Néanmoins, ces deux cas présentent une différence majeure, visible dans les taux de refus de visa Schengen. En 2017, ils étaient de 3,30 % pour la Chine, et de 35,90 % pour l'Algérie, alors que la moyenne globale des refus de visa par les consulats des pays Schengen à l'étranger se situe à environ 10 % (Commission européenne, 2017). Pour expliquer un tel écart, la question du passé colonial avec la France, principal pourvoyeur de visa en Algérie, se pose. En effet, plusieurs travaux sociologiques et historiques ont mis en évidence les racines coloniales de la violence administrative subie par les immigré·e·s des anciennes colonies, utilisée par les pays d'accueil pour maintenir un rapport de domination (Sayad, 1991 ; Weil, 1995). La variable postcoloniale joue donc un rôle évident et un des enjeux de la recherche sera de mesurer son poids. Toutefois, elle ne suffit pas à elle-seule à expliquer un tel écart : les taux de refus de deux autres anciennes colonies françaises, le Maroc et la Tunisie, sont respectivement de 15,30 % et 16,50 % (Commission européenne, 2017), soit relativement faibles par rapport à l'Algérie. Ceci renvoie au concept de « l'échelle des nationalités » propre au traitement administratif des étranger·e·s (Spire, 2005 : 275).

Dans une vision interprétative, le point de départ de cette comparaison serait donc l'existence de deux idéaux-types des logiques de sécurité et de marché (Weber, 1922). Les dynamiques de marchandisation opèrent dans un contexte où le visa est un vecteur de renforcement de la compétitivité (en Chine) et dans un contexte où le même instrument sert un objectif de restriction (en Algérie). L'enjeu de la comparaison est d'expliquer une telle différence « quantitative » en explorant qualitativement chaque contexte de délivrance des visas, avec ses logiques propres de marchandisation formelle et informelle, ainsi que des pratiques et des

⁹ Entretien EN04 réalisé en 2018 par l'auteure.

objectifs tournés vers la rentabilité et l'attractivité qui diffèrent. Ces deux cas semblent donc être une piste de comparaison fertile pour parvenir à démontrer que malgré le changement, les visas restent vecteurs d'une mobilité internationale à deux vitesses, sélectionnant mais aussi excluant certaines catégories d'étranger·e·s.

Conclusion

À des fins de conclusion, ce chantier de recherche vise à mettre en lumière la trajectoire d'un instrument, le visa Schengen, d'une sphère d'action publique à l'autre, d'un contexte de mise en œuvre à l'autre et surtout d'une logique à l'autre. L'idée n'est pas de savoir si l'une des logiques annule l'autre, parce qu'on suppose que cette réponse est empirique et dépend des contextes, mais bien de voir à quelles fins elles sont mobilisées par les acteurs, ainsi que de déceler ce qui contraint leur activation ou leur mise sous silence.

Plusieurs contributions sont attendues de cette recherche. D'un point de vue théorique, son originalité consiste à combiner les champs des études migratoires et d'économie politique afin de contribuer à la réflexion sur les enjeux économiques du contrôle des frontières. Inscrite dans les études européennes et dans l'analyse des politiques publiques, elle invite à réfléchir à l'articulation des logiques sécuritaires et marchandes dans un secteur public qui se trouve lui-même à l'intersection des niveaux domestique et supranational. Ensuite, observer et contraster deux contextes de mise en œuvre est une contribution non seulement de nature empirique, dans la mesure où il n'existe à ce jour aucune comparaison de l'administration locale des visas, au niveau des services consulaires, mais aussi de nature méthodologique, compte tenu de la dimension globale. Cette comparaison, déployée à travers plusieurs enquêtes de terrain, documentera les pratiques des acteurs de la politique des visas, diplomates, agent·e·s consulaires, facilitateurs et demandeur·se·s dont la mobilité est favorisée ou contrainte par l'une des deux logiques. Enfin, elle servira à (in)valider ou à mettre en évidence la manifestation concrète des concepts de « marché d'accueil des élites » ou de « mobilité à deux vitesses » liés aux enjeux de contrôle des frontières.

Références

- Antonnen, A. & G. Meagher (2013). Mapping marketisation: concepts and goals. Dans G. Meagher & M. Szebehely (dirs.). *Marketisation in Nordic eldercare, a research report on legislation, oversight, extent and consequence* (p. 13-22). Stockholm: University of Stockholm.
- Bauman, Z. (2010). *Le coût humain de la globalisation*. Paris, France : Hachette.
- Beaudu, G. (2007). L'externalisation dans le domaine des visas Schengen. *Cultures & Conflits*, 68, 85-109.
- Bigo, D. (2008). Le « phagocytage » des questions de migration et de libre circulation en Europe par les enjeux de sécurité ?. *Migrations Société*, 116(2), 73-84.
- Bigo, D. & E. Guild. (2003). Schengen et la politique des visas. *Cultures & Conflits*, 49, DOI : 10.4000/conflits.921.
- Commission européenne. (2014). *A smarter visa policy for economic growth*. Repéré à https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290165_/com_com%282014%290165_en.pdf
- Commission européenne. (2017). *Visa Statistics for Consulates*. Repéré à https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The issue-attention cycle. *Public Interest*, 28, 38-50.
- Duez, D. & D. Simonneau. (2018). Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie. *Droit et société*, 98(1), 37-52.
- Forcier, M. & F.-G. Dufour. (2015). Immigration, néoconservatisme et néolibéralisme après la crise de 2008: le nouveau régime de citoyenneté canadien à la lumière des trajectoires européennes. *Revue Interventions économiques*, 52, DOI: 10.4000/interventionseconomiques.2514.
- Gammeltoft-Hansen, T. & N. Nyberg Sorensen. (2013). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Abingdon-on-Thames, Royaume-Uni: Routledge.
- GISTI, Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s. (2015). Les droits des Algériennes et des Algériens en France. *Les cahiers juridiques*. Repéré à <https://www.gisti.org/spip.php?article4843#som>
- Guiraudon, V. (2008). Chapitre 6 : Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration. Dans O. Borraz & V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne* (p. 173-194). Paris, France : Presses de Sciences Po.
- Guiraudon, V. (2010). Les effets de l'eupéanisation des politiques migratoires. *Politique européenne*, 31(2), 7-32.
- Halpern, C., P. Lascoumes & P. Le Galès. (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris, France : Presses de Sciences Po.
- Hernandez-Leon, R. (2005). The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System. *CCPR Online Working Papers Series*. Repéré à <http://repositories.cdlib.org/ccpr/olwp/CCPR-049-05>
- Hollifield, J. F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38(3), 885-912.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Londres, Royaume-Uni: Macmillan Publishers Limited.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS : Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.

- Infantino, F. (2017). La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen. *Gouvernement et action publique*, 6(4), 51-73.
- Infantino, F. (2016). *Outsourcing Border Control. Politics and Practice of Contracted Visa Policy in Morocco*. Londres, Royaume-Uni: Palgrave Macmillan.
- Infantino, F. & A. Rea. (2012). La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca. *Sociologies Pratiques*, 24(1), 67-78.
- Kozinets, R. (2009). *Netnography: Doing Ethnographic Research Online*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Lascoumes, P. & P. Le Galès. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris, France : Presses de Sciences Po.
- Lavenex, S. (2009). The External Governance of EU Internal Security. *Journal of European Integration*, 31(1), 83-102.
- Lavenex, S. & F. Mérand. (2007). Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne. *Politique européenne*, 22(2), 5-14.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, États-Unis: Russell Sage Foundation.
- Menz, G. (2009). *The Political Economy of Managed Migration. Non-State Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford, Royaume-Uni: Oxford University Press.
- Neumayer, E. (2006). Unequal Access to Foreign Spaces: How States Use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalized World. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(1), 72-84.
- Noiriel, G. (1991). *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*. Paris, France : Calmann-Lévy.
- Pellerin, H. (2011). De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 27(2), 57-75.
- Pouliot, V. (2014). Practice Tracing. Dans A. Bennett & J. T. Checkel (dir.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (p. 237-259). Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Pressman, J.L. & A.B. Wildavsky. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, États-Unis: University of California Press.
- Rossmann, G.B. & S.F. Rallis. (2010). Everyday ethics: reflections on practice. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 23(4), 379-391.
- Saas, C. (2003). Les refus de délivrance de visa fondés sur une inscription au SIS. *Cultures & Conflits*, 50, 63-83.
- Sánchez-Barrueco, M.-L. (2018). Business as usual? Mapping outsourcing practices in Schengen visa processing. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(3), 382-400.
- Satzewich, V. (2015). *Points of Entry. How Canada's Immigration Officers Decide Who Gets in*. Vancouver, Colombie-Britannique: UBC Press.
- Sayad, A. (1991). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Bruxelles, Belgique: De Boeck/Éditions universitaires.
- Sénat (France). (2007). Rapport d'information n°353 « Trouver une issue au casse-tête des visas ». Repéré à <https://www.senat.fr/rap/r06-353/r06-353.html>
- Sénat (France). (2015) Rapport d'information n°127 « Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France ». Repéré à <https://www.senat.fr/rap/r15-127/r15-127.html>

- Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris, France : Raisons d'Agir.
- Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris, France : Éditions Grasset.
- Tomkinson, S. (2015). Studying refugee decision-making: difficulties in accessing the research site and strategies for resolving them. *Refugee Review*, 2(1), 151-160.
- Tomkinson, S. (2014). Doing Fieldwork on State Organizations in Democratic Settings: Ethical Issues of Research in Refugee Decision Making. *Qualitative Social Research*, 16(1), DOI: 10.17169/fqs-16.1.2201.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Vodanovich, S., D. Sundaram & M. Myers. (2010). Research Commentary—Digital Natives and Ubiquitous Information Systems. *Information Systems Research*, 21(4), 711-723.
- Wagner, A.-C. (2016). Attirer les talents internationaux. Les ambiguïtés d'une hospitalité sélective. *Savoir/Agir*, 36(2), 33-38.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tubingue, Allemagne : Mohr.
- Weil, P. (1995). Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995. *Vingtième siècle*, 47, 77-102.
- Weaver, R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Zaiotti, R. (2016). *Externalising Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*. Abingdon-on-Thames, Royaume-Uni: Routledge.

Note biographique

Juliette Dupont est doctorante en science politique à l'Université de Montréal (Montréal, Qc) depuis septembre 2016. Diplômée d'un master en affaires internationales et européennes de Sciences Po Lille, elle prépare une thèse provisoirement intitulée « Le visa Schengen, verrou ou vitrine ? », sous la supervision de Frédéric Mérand (Université de Montréal) et de Sabine Saurugger (Sciences Po Grenoble). Dans ses recherches, elle compare les différences de mise en œuvre de la politique de visa Schengen par les acteurs européens en Chine et en Algérie, où il existe des écarts de taux de refus considérables. Impliquant plusieurs terrains à l'étranger, notamment à Alger, Beijing ou encore Bruxelles, la recherche de Juliette Dupont bénéficie d'un financement du Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC). Elle est étudiante associée au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM) et au Centre Jean Monnet de Montréal (CJMM).

Citation suggérée

Dupont, J. (2020). Comparer la commercialisation de la politique des visas Schengen en Chine et en Algérie : un agenda de recherche. *Regards politiques*, 3(1), 21-36.