



HAL
open science

Le visa, de verrou à vitrine : les dynamiques de transformations de la politique française de visa court séjour de 1995 à nos jours

Juliette Dupont

► To cite this version:

Juliette Dupont. Le visa, de verrou à vitrine : les dynamiques de transformations de la politique française de visa court séjour de 1995 à nos jours. Science politique. 2016. dumas-01430829

HAL Id: dumas-01430829

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01430829>

Submitted on 10 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'œuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Juliette Dupont

Le visa, de verrou à vitrine

*Les dynamiques de transformations de la politique française de visa
court séjour de 1995 à nos jours*

2016

Sciences Politiques de l'Union Européenne

Sous la direction de Sabine Saurugger

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Juliette Dupont

Le visa, de verrou à vitrine

*Les dynamiques de transformations de la politique française de visa
court séjour de 1995 à nos jours*

2016

Sciences Politiques de l'Union Européenne

Sous la direction de Sabine Saurugger

Remerciements

En premier lieu, mes remerciements vont à Sabine Saurugger, qui a relevé le défi d'encadrer cette recherche à partir de la fin du mois de janvier et malgré 6000km de distance. Chaque échange a été pour moi l'occasion de progresser intellectuellement sur la compréhension des enjeux de mon sujet et la manière de les traiter. Ses conseils et ses encouragements furent de précieuses ressources dans l'aboutissement de ce mémoire.

Je remercie Claire Dupuy pour avoir accepté de faire partie de mon jury de soutenance.

Je tiens particulièrement à remercier Céline Belot pour son accompagnement à distance tout au long de l'année. Sa disponibilité et son implication dès les premières hésitations sur la formulation de la problématique jusqu'aux reprises sur les notes de bas de page ont permis d'enrichir la qualité de ce travail. Aussi, la réactivité des responsables de l'enseignement à distance, Stéphanie Argoud et Yann Echinard, a tout à voir dans le bon déroulement de cette année entre Grenoble, Paris et le Québec.

Ce projet de recherche a mûri dans les couloirs de la Commission des Finances du Sénat, que j'ai arpentés toute l'année 2015. Je remercie Antoine Crombez, administrateur, d'avoir mis entre mes mains la toute première version du rapport budgétaire consacré à la délivrance des visas, et M. Richard Yung, Sénateur des Français à l'Étranger, de m'avoir recommandée auprès de Monsieur René Consolo, Sous-Directeur des Visas, qui m'a accordé un entretien d'une grande richesse.

Ce mémoire a ensuite lentement pris forme dans les locaux de l'Université de Montréal, où j'ai eu la chance de travailler en tant qu'étudiante invitée au semestre d'hiver, grâce à Frédéric Mérand, directeur du CERIU/CEUE.

Il m'est difficile de cacher plus longtemps qu'une recherche doctorale fera suite à ce mémoire de recherche dès le mois de septembre 2016, entre l'Université de Montréal et Sciences Po Grenoble. Je remercie Sabine Saurugger et Frédéric Mérand pour leur soutien décisif dans l'obtention de cette bourse et je me réjouis à l'avance de cette cotutelle entre la France et le Canada.

Sommaire

INTRODUCTION.....	12
PARTIE I : THEORISER LE CHANGEMENT DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE VISA ..	20
Chapitre 1 : Construction des concepts de sécurité et de compétitivité liés au visa	20
I/ La fonction de contrôle de la frontière : du concept de souveraineté à celui de sécurité..	20
II/ La frontière à l'épreuve des modèles managériaux et néolibéraux de l'action publique.	25
Chapitre 2 : Construction des hypothèses du changement de la politique de visa	33
III/ Le visa, un instrument d'action publique	33
IV/ Les mécanismes explicatifs du changement de la politique de visa	37
PARTIE II : LES FACTEURS DU CHANGEMENT DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE VISA.....	47
Chapitre 3 : L'eupéanisation, un facteur explicatif limité des transformations du visa	47
V/ Le changement d'échelle du visa (1995) : le modèle bureaucratique français entre rupture et continuité.....	47
VI/ Le <i>fit</i> intergouvernemental/domestique sur la fonction de sécurité du visa (1995-2004)	52
VII/ La compétition entre les niveaux communautaire et national pour définir le cadrage normatif du visa (2004 -)	57
Chapitre 4 : La concurrence dans l'activité de délivrance des visas, un facteur de développement des transferts.....	63
VIII/ Le potentiel de recettes du visa : un effet propre et non prévu de cet instrument	63
IX/ Le visa, vecteur d'une course à l'attractivité entre les Etats-membres	68
X/ Diffusion des réformes marchandes du visa entre la France et ses concurrents.....	73
Chapitre 5 : Le rôle des acteurs dans le changement domestique. Luttres d'influence sur le cadrage du visa, de la logique de sécurité à celle de compétitivité.....	80
XI/ La fragmentation et la compétition interministérielles propres au pilotage de la politique de visa	80
XII/ Les relations stratégiques entre pouvoirs publics et acteurs non-étatiques : la négociation de l'objectif de compétitivité du visa dans un jeu à deux niveaux	88
CONCLUSION	96
BIBLIOGRAPHIE	102
SOURCES	112
ANNEXES	116

Table des illustrations

Tableau 1: Typologie des visas uniformes	18
Tableau 2 : Conceptualisation de la logique de sécurité liée au visa	25
Tableau 3: Conceptualisation de la logique de compétitivité liée au visa.....	32
Tableau 4: Les principales dispositions relatives au régime commun de visa court séjour dans la Convention d'Application de l'Accord de Schengen	50
Tableau 5: Les fluctuations des droits de visa court séjour.....	64
Figure 1: La délivrance de visas par la France (1985-2015).....	66
Figure 2: La délivrance des visas par la France depuis 2009.....	66
Tableau 6: Le rendement de la délivrance de visa	67
Tableau 7 : La discontinuité du pilotage de la politique des visas (1995-2015).....	82
Tableau 8 : Evolution des taux de refus par la France de demandes de visa court séjour	87

Sigles

CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

CFAE : Caisse des Français à l'Étranger

CNIL : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

CRV : Commission administrative de recours contre les Refus de Visa d'entrée en France

DGEF : Direction Générale des Étrangers en France

GIE : Groupe d'Intérêt Économique

ICC : Instruction Consulaire Commune

IGV : Instruction Générale relative aux Visas

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MAE : Ministère des Affaires Étrangères

MPV : Mission Politique des Visas

NPM : *New Public Management*

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

OI : Organisation Internationale

PA : Pression adaptative

RMV : Réseau Mondial Visa

SDCE : Sous-Direction de la Circulation des Étrangers

SDV : Sous-Direction des Visas

SIS : *Schengen Information System*

TCN : *Third Country Nationals*

UE : Union Européenne

VIS : *Visa Information System*

« J'ai récemment fait une inspection en Chine, l'ambassadeur m'avait fait venir pour que je lui donne mon opinion sur son service visa. Je lui ai dit « Ecoutez, votre service visa, c'est un routier de bord de départementale dans les années 70, et nous on vous demande de travailler comme chez Macdonald ». C'est deux rondelles de cornichon dans le cheeseburger, pas trois, parce que le patron est bien luné ce jour. »

M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, le 21 janvier 2016, à Paris

Introduction

Un rapport récent de la Commission des finances du Sénat affirme sans détour que la politique de visa est «*une activité productive et rentable de notre administration à l'étranger*»¹. Cadrer un instrument de la politique migratoire sous un angle coût/bénéfice est paradoxal, à l'heure où l'afflux de migrants en Europe cristallise les préoccupations sécuritaires, urgeant les gouvernements à repenser leur action en matière d'accueil des réfugiés, de mise en œuvre du droit d'asile et de lutte contre l'immigration clandestine. Le visa, document délivré à un étranger pour lui permettre d'accéder temporairement au territoire national, est perçu comme un dispositif technique, peu saillant dans le débat public et académique. Pourtant, il a connu des (r)évolutions remarquables, qui en font un élément crucial pour comprendre les logiques de régulation de la mobilité internationale.

Son cadre institutionnel a particulièrement évolué. Depuis le XIX^{ème} siècle, les consulats français sont en charge de la délivrance de titres de séjour aux étrangers voulant pénétrer le territoire national. En 1990, la signature de la Convention Schengen entraîne la suppression des frontières internes et le déplacement de tout type de contrôle aux frontières externes, ce qui conduit les Etats contractants à adopter un même visa d'entrée, dit « uniforme ». Depuis 1995, le même document est délivré par les autorités consulaires de chaque Etat, donnant accès à l'ensemble du territoire de Schengen pour une durée inférieure à trois mois. Les règles de délivrance sont harmonisées et précisées dans le Code Visa², et son prix est fixé à 60 euros³. Il est accordé ou refusé aux ressortissants des pays inscrits sur la « liste noire » de Schengen, les autres nationalités étant exemptées de cette formalité⁴. En 2014, près de 90% des visas délivrés par la France étaient des visas Schengen⁵ : notre recherche va donc se concentrer sur cet instrument au statut hybride, obéissant à un cadre communautaire mais délivré par des autorités nationales qui maintiennent un pouvoir décisionnaire.

¹ Sénat, Rapport de la Commission des Finances du Sénat « Action extérieure de l'État » (Projet de loi de finances pour 2015) - Rapport général (2014-2015) du 20 novembre 2014, Tome III, Annexe 1 - par MM. Éric Doligé et Richard Yung

² Règlement (CE) No. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

³ Décision du Conseil 2006/440/CE du 1er juin 2006 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14a du manuel commun en ce qui concerne les droits à percevoir, correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande de visa

⁴ Règlement (CE) NO 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 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

⁵ Sénat, Rapport n°127 de mission de contrôle budgétaire de la Commission des Finances du Sénat (Projet de loi de finances 2016), Sénateurs Eric Doligé et Richard Yung, 2015-2016

Jusqu'à la fin des années 2000, les scènes de files d'attente interminables formées depuis quatre heures du matin étaient fréquentes, devant les consulats français de Tunis, Casablanca ou encore Istanbul. Face à une telle condition des demandeurs de visa, confrontés à des taux de refus élevés et des pratiques discrétionnaires, plusieurs chercheurs ont dénoncé une politique sécuritaire visant à mettre à l'écart des étrangers indésirables (Bigo, Guild, 2003). Le contraste avec la situation actuelle est saisissant : en 2016, au terme de plusieurs vagues d'évolutions, dont certaines sont toujours en cours, un demandeur peut prendre rendez-vous sur Internet, déposer son dossier chez un prestataire, où il a la possibilité de scanner ses empreintes digitales et où il lui est parfois même proposé des services « VIP ». La décision d'accorder ou le non le visa appartient aux autorités françaises, à qui le sous-traitant transmet les dossiers, instruits en masse dans des délais de plus en plus raccourcis. Dans un contexte de croissance de la mobilité internationale des professionnels⁶, des étudiants⁷ et des touristes⁸, la Commission européenne propose de faire du visa « *un levier pour la croissance* »⁹, tandis que le Sénat vient de publier un rapport intitulé « *Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France* »¹⁰. Le visa serait-il l'instrument d'un processus de gestion managériale du contrôle migratoire, au service non plus seulement d'un objectif de sécurité mais de plus en plus d'un objectif de compétitivité ? En d'autres mots, assiste-t-on à une évolution de l'utilisation du visa non plus comme « verrou » de l'immigration, mais désormais comme « vitrine » afin d'attirer les étrangers vers la destination française ?

Le visa est une pierre angulaire de la politique migratoire, soumise à des dynamiques d'eupéanisation et de globalisation, dans des espaces où circulent les individus mais aussi les modèles de politiques publiques. Les indices d'expansion de relations de marché dans un domaine aussi régalién que la politique des frontières, telle que la privatisation de toute une partie de la procédure, nous conduisent à penser la problématique du changement de la politique de visa, et plus précisément les facteurs de transformations du paradigme de régulation de la mobilité internationale.

On pose alors la question de recherche suivante :

⁶http://www.lemonde.fr/emploi/article/2013/03/06/la-mobilite-internationale-en-forte-progression-d-ici-a-2020_1843878_1698637.html consulté le 23 juin 2016

⁷<http://www.campusfrance.org/fr/actualite/publication-par-campus-france-des-chiffres-cl%C3%A9s-de-la-mobilit%C3%A9-internationale> consulté le 23 juin 2016

⁸ Organisation Mondiale du Tourisme (UNWTO), « *2015 Annual Report* », 2016.

⁹ Commission européenne, « *La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'Union Européenne* », COM (2012) 649 Final, Brussels 7.11.2012

¹⁰ Sénat, Rapport n°127 op. cité

Pourquoi voit-on une logique de compétitivité concurrencer l'objectif de sécurité, qui jusqu'ici orientait la politique française de visa ? Quels sont les facteurs explicatifs d'un tel changement lié à cet instrument ?

Justification du cas d'études : les tensions de la politique française de visa

Le cas français présente un agenda de recherche fertile pour questionner les dynamiques de changement propres au visa à travers la tension entre sécurité et attractivité. La France est le pays qui délivre le plus de visas uniformes, plus de 2.5 millions en 2014, soit 15% du total de visas Schengen délivrés¹¹. On observe une grande part de demandes pour des motifs liés au tourisme, mais aussi aux voyages d'affaires, d'études et enfin de visites familiales. Pour des raisons démographiques, la France est particulièrement exposée à cette dernière catégorie de demandes. En effet, les liens transnationaux maintenus entre les diasporas originaires des pays du Maghreb, et les membres de la famille restés sur place, se traduisent par une forte demande de visas de court séjour pour la France depuis l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, mais aussi d'Afrique subsaharienne. Or aux yeux des autorités consulaires, ce type de demande est associé à un risque migratoire élevé : les individus sont soupçonnés de vouloir détourner la procédure, en rentrant légalement avec un visa valide, puis en restant sur le territoire de manière abusive (Infantino, 2014). En ce sens, une partie importante des demandes instruites auprès des consulats français font l'objet d'une gestion préventive du risque migratoire que l'on peut qualifier de sécuritaire. En écartant les candidats jugés « à risque », le visa exprime une « *volonté d'inclusion différenciée* » (Infantino, Réa, 2012) et sert de « *tri sélectif* » entre voyageurs désirables et indésirables (Bigo, Guild, 2003).

En parallèle, la France est la première destination touristique mondiale, avec près de 85 millions de touristes accueillis en 2015, et en même temps elle dispose du troisième réseau consulaire mondial, après les Etats-Unis et la Chine. Une tendance remarquable se confirme : le recul de la part des touristes européens (-1.5%) au profit des touristes asiatiques (+22.7%)¹², lesquels sont soumis à une obligation de visa pour voyager. De ce fait, la délivrance de visas est en hausse nette depuis 2009. Or plus le volume de visas délivrés est important, plus le potentiel de recettes est élevé. Pour faire face à la demande croissante de titres de séjour depuis les pays émergents et engranger davantage de bénéfices nets en

¹¹ ibid

¹² Organisation Mondiale du Tourisme, 2016, op. cité

délivrant des visas, les pratiques de délivrance des visas sont marquées par « *une fuite en avant vers l'externalisation* » (Beaudu, 2007). En 2014, près des $\frac{3}{4}$ des demandes de visa court séjour pour la France ont été introduites auprès de centres externalisés, dont le coût est uniquement supporté par les demandeurs, optimisant ainsi la productivité des procédures d'instruction par les consulats. La prise de conscience des bénéfices tirés du visa se traduit par une multiplication significative de rapports institutionnels consacrés au potentiel lucratif de cette activité, qui constituent la majorité du terrain d'observation de ce mémoire.

Aussi, le jeu multiniveau de la politique française de visa présente un intérêt particulier. Au niveau national, la compétence en matière de visas a jonglé entre plusieurs administrations : le Quai d'Orsay, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Immigration et de l'Identité Nationale, avant d'être finalement fragmentée entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de l'Intérieur depuis 2010. Au niveau européen, la politique de visa a connu une intégration à travers la coopération Schengen, d'abord intergouvernementale, puis communautaire dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela se traduit par un ensemble de contraintes institutionnelles, et des instances communes de décision et de délibération, le groupe de travail *Visa Working Party* au Conseil de l'Union européenne, et toutes les formations de coopération consulaire locale dans les pays tiers où sont délivrés des visas Schengen. Ainsi, la politique française de visa se caractérise par un contexte institutionnel à la fois complexe et instable, ce qui en fait un cas d'études privilégié pour interroger les dynamiques de changement.

Présentation du modèle analytique : le visa, un instrument d'action publique

La sélection du cas d'études de la France nous oriente sur les problématiques institutionnelles (quel niveau de compétence ?), stratégiques (quels acteurs en jeu ?) et normatives (quels systèmes de valeurs ?) du visa. Nous inscrivons par conséquent cette recherche dans l'analyse des politiques publiques : celle-ci permet de se concentrer sur les variables indépendantes de l'action publique pour expliquer les dynamiques de changement du visa.

Plus spécifiquement, nous choisissons comme fil directeur de cette recherche le cadre conceptuel de l'instrumentation, développé par Christopher Hood (1983). Les postulats de l'instrumentation portent sur l'ancrage d'un instrument dans une histoire institutionnelle, des

contraintes politiques et un cadrage idéologique, ainsi que sur les effets propres et indépendants du but initialement fixé que cet instrument produit. En outre, la dimension cognitive de cette théorie nous intéresse particulièrement : « *étudier la valeur apposée aux instruments d'un gouvernement est révélateur du paradigme, et plus particulièrement de l'évolution de paradigme* » (Hood, 2007, p.21). Non seulement le visa est porteur et producteur d'une représentation du problème politique qu'il adresse, mais il est de plus curseur du changement. S'inscrire dans un tel cadre nous permet de sélectionner l'instrument du visa comme niveau d'observation de la tension entre sécurité et compétitivité. De plus, l'instrumentation est une approche conceptuelle particulièrement mobilisée pour étudier les phénomènes de diffusion du *New Public Management* (Lascombes, Le Galès, 2007) : or l'objectif croissant de compétitivité de la politique de visa semble se confondre avec un tel modèle managérial de l'action publique.

D'ores et déjà, une connaissance préparatoire du contexte de notre objet d'études nous permet de repérer quelques pistes de facteurs explicatifs des transformations sur lesquelles porte notre question de recherche. Tout d'abord, le contraste entre le fonctionnement de la politique de visa en 1995, lors de l'entrée en vigueur de Schengen, et 2015, invite à se demander si la coïncidence entre les évolutions du visa et l'eupéanisation de cet instrument sur cette période relève d'un lien de corrélation, ou bien d'un lien de causalité. Ensuite, l'apparition à la fin des années 2000 d'une classe moyenne des pays émergents en mesure de voyager et la concurrence ardue entre les destinations européennes pour les attirer (Menz, 2009), posent la question de l'utilisation croissante du visa dans une course à l'attractivité. Enfin, la fragmentation de la compétence nationale en matière de visa, ainsi que l'inflation d'acteurs étatiques et non-étatiques dans un jeu à plusieurs niveaux, nous mettent sur la piste du rôle des intérêts stratégiques dans la transformation du cadrage du visa. Ces questions, détaillées à travers deux chapitres théoriques à la suite de cette introduction, nous conduiront à mobiliser les différents mécanismes du changement. Nous utiliserons à ces fins les mécanismes d'eupéanisation verticale, soit l'ensemble des « *ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par l'intégration européenne* » (Palier, Surel, 2007). En outre, le concept de transfert permettra de réfléchir au changement comme le résultat d'une diffusion des solutions d'action publique d'un système politique à un autre, notamment dans le cadre d'une concurrence internationale (Dolowitz, Marsh, 2000). Enfin, nous nous intéresserons aux mécanismes du changement incluant le rôle des acteurs, ainsi qu'aux relations entre groupes d'intérêt et pouvoirs publics. Toute la première partie de ce mémoire

sera consacrée au développement de ce modèle analytique, dont nous présentons désormais succinctement les hypothèses :

- (H1) Hypothèse de la pression adaptative : Plus les recommandations de régulation des flux migratoires du niveau européen sont en décalage avec le niveau domestique, plus la politique de visa française est contrainte de s'adapter et de se transformer.
- (H2) Hypothèse de la concurrence internationale : Plus la concurrence est forte entre Etats-membres dans l'activité de délivrance des visas, plus le recours à des transferts de solutions d'action publique pour rendre la politique de visa française plus attractive est élevé.
- (H3) Hypothèse des luttes d'influence : Plus le pilotage des visas est fragmenté, plus la tension entre logiques de sécurité et compétitivité fait l'objet de luttes d'influence.

Méthodologie de la recherche

Pour soumettre ces hypothèses à l'épreuve des faits, il nous semble pertinent d'adopter une méthodologie consistant à tracer le changement dans la « carrière politique » du visa, principalement à travers les rapports institutionnels. Pour cela, le champ d'analyse est circonscrit à la période allant de 1995 à nos jours, soit le « tournant » à partir duquel le visa est passé d'un instrument national à un instrument européen, et auquel la politique de visa a entamé sa transformation d'une action extérieure archaïque vers un modèle de service public de plus en plus néolibéral et managérial. Pour des raisons de simplification, nous nous limitons au visa court séjour, soit le visa permettant de franchir les frontières extérieures de Schengen et de séjourner sur le territoire d'une ou plusieurs parties contractantes pour une durée inférieure à trois mois. Nous excluons ainsi les instruments appartenant à la catégorie « long séjour » : non seulement ils relèvent d'une compétence exclusivement nationale et se prêtent ainsi moins à une analyse par les mécanismes de l'europanisation, de plus ils ne concernent qu'une partie marginale de l'activité de délivrance des visas (moins de 10%). Par ailleurs, il est plus précis de parler de visas uniformes au pluriel, dans la mesure où il en existe plusieurs catégories. Dans cette recherche, on se concentre sur le visa C : c'est à celui-ci que nous ferons référence en évoquant indifféremment « visa uniforme », « visa Schengen » ou « visa court séjour ».

Type de visa uniforme	Validité territoriale du visa	Nombre d'entrées autorisé
<u>Visa A : Transit aéroportuaire.</u> Autorisation de passer par la zone internationale de transit d'un aéroport sur le sol d'un Etat-membre	Durée du voyage	1 ou 2
<u>Visa B : Transit.</u> Permet de se rendre d'un Etat tiers (hors Schengen) à un autre Etat tiers (hors Schengen) en traversant l'espace Schengen	1 à 5 jours	1 ou multiple
<u>Visa C : Court Séjour.</u> Permet de se rendre et séjourner dans un ou plusieurs Etats-membres de Schengen	90 jours maximum sur six mois	1, 2 ou multiple
<u>VTL : Visa à Territorialité Limitée.</u> Visa dérogatoire, délivré à un étranger mais ne donnant accès qu'au territoire de l'Etat-membre qui délivre le visa	90 jours maximum sur six mois	1

Tableau 1: Typologie des visas uniformes¹³

La principale méthode d'observation empirique sera celle du recueil de données existantes. A travers l'analyse de sources secondaires, majoritairement des rapports institutionnels consacrés à l'évaluation de la politique française de visa, l'objectif est de tracer le changement de cet instrument. Ces rapports émanent de diverses institutions françaises : les administrations en charge de la politique de visa (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Intérieur), mais aussi de plus en plus les autorités chargées du contrôle budgétaire, telles que Bercy (le Ministère de l'Economie et des Finances), les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi que la Cour des Comptes. En outre, nous avons élargi la collecte de données aux acteurs ni nationaux, ni gouvernementaux : la Commission européenne, mais également les organisations internationales, comme par exemple l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) ou le G20. Deux entretiens exploratoires réalisés avec des acteurs de la politique de visa¹⁴ permettront d'illustrer des idées que nous cherchons à démontrer, voire à valider quelques tendances, en plus de fournir des données complémentaires à celles collectées dans les différents rapports. Pour tester nos hypothèses, nous analyserons les données collectées à l'aide d'une batterie d'indicateurs de mesure des

¹³ Circulaire du 23 mars 1995 relative à la mise en œuvre de la convention d'application de l'Accord de Schengen (dispositions autres que l'asile)

¹⁴ Nous avons eu l'opportunité de réaliser un entretien de visu avec le Sous-Directeur des Visas en janvier 2016, à Paris (retranscrit en annexe), ainsi qu'un entretien téléphonique avec la Directrice du CINDEK, groupe d'intérêt économique impliqué dans les problématiques liées à la mobilité internationale (non retranscrit)

concepts de sécurité et de compétitivité, qui seront établis et présentés dans la première partie de ce mémoire. Nous retenons une approche essentiellement qualitative, afin de considérer dans son ensemble la situation de la politique publique, le positionnement stratégique des acteurs et le cadre normatif dans lequel s'inscrit l'instrument du visa.

Enfin, il nous paraît nécessaire de contextualiser la démarche personnelle de ce mémoire de recherche : il est envisagé comme une étape préalable à la préparation d'une thèse à laquelle nous nous consacrerons à partir de septembre 2016. Ce travail doctoral portera sur une approche critique des politiques de visa, en particulier sur la tension entre les intérêts sécuritaires et économiques autour de cet instrument, à l'appui d'une comparaison entre les cas français, britannique et canadien. C'est pourquoi, par exemple, nous avons jugé pertinent de limiter le nombre d'entretiens avec des acteurs clés de la politique de visa française (notamment le service de la Mission Politique des Visas au Ministère des Affaires Etrangères), afin de réserver cette opportunité dans le cadre de travaux de recherche plus aboutis. Les hypothèses et les résultats de ce mémoire ont vocation à être des premières pistes de réflexion, qui seront ajustées et réutilisées aux fins de futures recherches. D'un point de vue intellectuel, il sera ainsi d'autant plus stimulant et enrichissant de souligner quelles hypothèses s'avèrent limitées, ou quels résultats de recherche devront être approfondis.

A partir de la politique française de visa, nous nous intéressons à la tension entre sécurité et compétitivité, traduisant un glissement managérial et néolibéral du paradigme de régulation de la mobilité internationale. Nous nous focalisons sur les facteurs du changement qui affecte cet instrument. Une première partie sera consacrée à l'élaboration d'un modèle analytique pour répondre à notre question de recherche : la littérature thématique sur la politique des frontières nous aidera à conceptualiser les logiques de sécurité et de compétitivité, tandis que la littérature théorique sur les mécanismes du changement de l'action publique nous servira à formuler des hypothèses de recherche. La confrontation de ces hypothèses avec l'analyse détaillée des évolutions de la politique de visa depuis 1995, l'étude de rapports institutionnels évaluant cette politique et des positionnements des acteurs impliqués dans ces transformations, feront l'objet de la deuxième partie.

Partie I : Théoriser le changement de la politique française de visa

Notre problématique porte sur le changement de paradigme de la politique française de visa, d'une logique de sécurité vers une logique de compétitivité. En effet, comment passe-t-on en deux décennies d'une action extérieure opaque, confinée aux consulats, et plutôt restrictive en matière de libre circulation ; à une politique publique communautarisée (pour les visas de court séjour), fragmentée entre plusieurs ministères, partiellement privatisée, reposant sur des technologies avancées et orientée vers un objectif d'attractivité ? Cette première partie vise à construire un modèle analytique pour questionner les facteurs d'une telle transformation, en établissant d'abord les concepts, puis les hypothèses de recherche.

Chapitre 1 : Construction des concepts de sécurité et de compétitivité liés au visa

Pour rendre notre question de recherche opérationnelle, nous devons procéder à un effort de conceptualisation des phénomènes que nous voulons analyser. Pour cela, il nous paraît nécessaire d'inscrire notre objet d'études, le visa, dans la politique des frontières, qui englobe « *l'ensemble des dispositifs de gestion des flux qui entrent et qui sortent d'un territoire/juridiction donné ainsi que le discours sur la menace transfrontalière* » (Guiraudon, 2008, p.174). Par conséquent, nous mobilisons la littérature sur les frontières pour conceptualiser les logiques de sécurité et de compétitivité articulées dans notre question de recherche.

I/ La fonction de contrôle de la frontière : du concept de souveraineté à celui de sécurité

A. La frontière, expression de la souveraineté étatique sur la mobilité des individus

A travers le visa, c'est l'action de l'Etat que nous questionnons. Or, étudier le visa implique un détour rapide mais indispensable par la très dense littérature sur les frontières, marquée par l'intensité du débat sur la corrélation entre dimension spatiale et pouvoir souverain. L'enjeu est d'évaluer l'obsolescence ou non d'un tel cadre de pensée lorsqu'on étudie le visa en 2016, mais aussi de comprendre quel peut être le rôle de l'Etat dans la gestion des flux de personnes.

Les études classiques de relations internationales précisent la dimension extérieure de la souveraineté étatique : la frontière fixe dans l'espace l'exercice de la souveraineté des Etats les uns par rapport aux autres (Agnew, 1994). Une approche synthétisée et actualisée de la frontière comme objet scientifique est fournie par Anderson, qui la définit comme tracé sur une carte mais surtout comme une institution politique de base, établie par des décisions politiques et régie par des textes juridiques. Il attribue un ensemble de propriétés aux frontières : elles sont un instrument d'exclusion et d'inclusion pour les Etats, elles délimitent les politiques et les pratiques des gouvernements, et enfin elles sont un marqueur d'identité (Anderson, 1997, p.18). Or, appliquer une conception wébérienne de la souveraineté à la frontière apporte un éclairage pertinent à notre question de recherche. En effet, selon Weber, l'Etat moderne se caractérise par le monopole de la violence légitime exercé sur les individus (Weber, 1922). Dans ses travaux constructivistes sur le passeport, John Torpey extrapole ce monopole exercé sur les individus au contrôle de la circulation de ces mêmes individus : «*Along with their efforts to monopolize the legitimate use of violence, modern states also seek to monopolize the legitimate means of movement* » (Torpey, 2000, p.10). En ce sens, les frontières privent les individus de leur propre liberté de mouvement, dans la mesure où ils sont dépendants du système étatique pour les franchir.

En outre, le contrôle étatique de la mobilité des personnes passe par une « révolution identificatoire ». Torpey explique comment, en deux siècles, le contrôle des documents d'identité est passé d'une échelle très locale à une échelle internationale. Les passeports acquièrent la fonction de réguler les mouvements de personnes au sein et entre des espaces délimités, réaffirmant par là le contrôle de l'Etat sur des territoires clos et la population qui s'y trouve. Ce contrôle peut se transformer en exclusion: «*The monopolization of the legitimate means of movement by states entailed their successful assertion of the authority to determine who « belonged » and who did not* » (Torpey, 2000, p. 20). Les individus sont ainsi dépendants du pouvoir de régulation des Etats pour se déplacer.

L'apport de Torpey est majeur pour comprendre le visa, qui *de facto* ne peut pas exister sans le passeport, son support physique : avec le système de visa, un Etat peut opposer un veto à des voyageurs avant qu'ils n'arrivent à la frontière (Bo, 1998). Le visa appartient donc à cette logique de régulation et de domination, et il sert aux Etats de « *première ligne de défense contre les indésirables* » (Torpey, 2000, p.252). Cette propriété s'inscrit dans la définition de la frontière comme le « *règne de l'administration souveraine et du monopole de la décision* » (Bigo, 2011a). Ce détour sur le concept de souveraineté articulée aux frontières

nous permet ainsi de comprendre la logique de domination étatique propre au visa, en ce qu'il assoit l'autorité de la puissance publique sur la liberté de mouvement d'un individu.

B. Approches critiques de la frontière : le nexus entre mobilité, sécurité et surveillance

1. Le concept de sécurisation

Les études critiques de sécurité ont développé les fonctions de contrôle et de surveillance des frontières en les intégrant à l'analyse du paradigme sécuritaire des politiques migratoires européennes et nord-américaines. D'un point de vue épistémologique, ces études proviennent du constructivisme. Ce courant, qui postule que la réalité est socialement construite, gagne le débat sur la sécurité au début des années 1990, dans un contexte post-Guerre Froide qui invite à redéfinir cette notion. La principale contribution aux études critiques de sécurité provient de l'école de Copenhague. Le concept de sécurisation est introduit par Ole Waever (1995), un des principaux chercheurs de ce courant, afin de comprendre la nature construite de la sécurité. La sécurisation représente un processus de désignation, notamment par le langage, d'un objet référent de la sécurité et d'identification des menaces contre celui-ci. Ce processus débute par l'énonciation par le langage d'une menace existentielle par l'Etat (Buzan, Waever, de Wilde, 1998). Selon Huysmans (2000), l'intégration européenne a conduit à représenter les flux migratoires comme un danger sociétal. La frontière est partie intégrante de ce processus de sécurisation : elle est désignée comme un objet de sécurité, et ceux qui veulent la franchir sont identifiés comme une menace. Comprendre ces processus est donc indispensable pour appréhender les logiques de contrôle et de surveillance propres à notre objet d'études, le visa.

2. Le concept de « remote control » : analyse du visa comme instrument de police à distance

Le concept de sécurisation renvoie à la fonction discursive de la frontière : elle désigne les flux migratoires comme une menace. Ce processus de sécurisation a des conséquences sur les objectifs et les pratiques de la politique aux frontières. Cela se traduit par le concept de « *remote control* », introduit par Aristide Zolberg (2003), qui désigne l'ensemble des mesures qui visent à stopper, ou plus précisément à trier, les étrangers avant qu'ils n'arrivent sur le territoire. Traduit en français par « télécommande », ce concept insiste sur le contrôle à distance exercé sur les migrants. On est donc dans une situation d'externalisation géographique. La fonction politique de la frontière est précisée : elle permet de discriminer les

voyageurs désirables et indésirables dès leur point de départ. Or selon les auteurs critiques, le visa est justement l'instrument politique de mise à l'écart de ces indésirables.

La littérature scientifique existant sur le visa est rare et fragmentée, et elle se concentre principalement sur sa fonction politique de « *frontière au point de départ* », pour reprendre les mots de Didier Bigo et Elspeth Guild (2003a). Il sert au blocage préventif des individus, et repose sur un pouvoir physique et bureaucratique qui s'impose aux étrangers selon des logiques de contrôle, de précarisation et d'immobilisation (Bigo, Guild, 2003a ; Salter, 2004). Dans la continuité de ces travaux critiques, la thèse de Federica Infantino (2014) se concentre sur l'utilisation du visa Schengen comme instrument de lutte contre le risque migratoire. C'est une rhétorique clé qui enrichit le socle du paradigme sécuritaire, en précisant la menace incarnée par la figure de l'étranger indésirable : celui-ci est soupçonné d'utiliser le visa comme un moyen légal d'entrer sur le territoire pour y rester de manière abusive. Non seulement le visa participe d'un « *paradigme de la suspicion* » (Shamir, 2009) mais de plus il fait office de tri sélectif : l'évaluation du risque migratoire permet d'écarter un individu selon le groupe (ethnique, socio-économique, ...) auquel il appartient. Pour Salter (2004), le visa Schengen est un composant d'un « *border security regime* » qui fonctionne selon une logique policière. La même sémantique est présente chez Bigo qui compare le visa à un « *instrument de police à distance* », en expliquant que la politique des frontières s'est déplacée du contrôle des individus criminels vers la surveillance de groupes dits « à risque » définis comme tels à partir d'études criminologiques et statistiques (Bigo, 1999).

3. La fonction de surveillance de la « *frontière intelligente* »

Cette domination bureaucratique et policière sur les étrangers dont la nationalité apparaît sur la « liste noire » de Schengen fait du visa une frontière de papier (*paper wall*), expression consacrée par Chajewski (2004). Or celle-ci est complétée par une frontière virtuelle (*virtual wall*) à partir du moment où les nouvelles technologies sont déployées pour profiler les individus, accentuant les logiques de contrôle et de surveillance. En plus de s'inscrire dans une stratégie policière de mise à l'écart, le visa appartient au système de frontière intelligente, de l'anglais « *smart border* ». En effet, Mark Salter explique comment après le 11 septembre, l'administration américaine a tenté de régler la question des voyageurs dangereux en les empêchant de voyager. Les conséquences sur le régime de visas furent une extension des droits des agents à la frontière en termes de vérification et d'exclusion, ainsi

qu'un renforcement du niveau de sécurité de la vignette du visa, devenue infalsifiable (Salter, 2004).

Cette priorité à la lutte contre la fraude dans un climat de suspicion s'appuie sur une technologisation des contrôles, des deux côtés de l'Atlantique. Dans les années 2000, l'UE investit lourdement dans un réseau de bases de données pour la politique migratoire. L'enjeu est d'assurer la traçabilité des étrangers qui ont accès au territoire des Etats Schengen (Broeders, 2011). Le régime européen de visa accumule les systèmes d'informations nationaux et européens, dont le SIS, prévu par la Convention Schengen de 1990 pour répertorier les ressortissants tiers qui pénètrent l'espace Schengen, et le VIS, qui généralise la collecte des données biométriques de tous les demandeurs de visa, qui sert en fait de système de ré-identification d'étrangers qui auraient prolongé illégalement leur séjour. Didier Bigo dénonce dans l'articulation de ces dispositifs « *une forme de police à distance qui reconfigure la notion juridique d'étrangers en notion policière d'indésirables* » (Bigo, 2006, p.262).

La pensée de Foucault développée dans l'ouvrage *Surveiller et Punir* (1975), établissant une connexion entre pouvoir, connaissance et surveillance, permet de préciser la rhétorique de l'Europe forteresse, « *muraille protectrice d'exigences légales et documentaires [...] « patrouillée » au moyens de systèmes d'identification et de contrôle sophistiqués* » (Engbersen, 2001, p.242). Didier Bigo (2006) apporte une nuance à ce propos : selon lui, le développement de pratiques exceptionnalistes, hétérogènes et transversales où la surveillance de tous n'est pas à l'ordre du jour, mais seulement à l'encontre des indésirables. La surveillance dépasse le simple contrôle : c'est une entreprise qui vise à habituer les indésirables à leur statut d'exclu, neutralisant ainsi le danger sociétal qu'on leur attribue. Ainsi, la frontière a une fonction d'organisation de la surveillance et de discrimination entre désirables et indésirables.

Au total, cette revue de littérature sur la fonction de contrôle de la frontière vient préciser le concept de sécurité lié au visa. Il se caractérise par un enchevêtrement plus ou moins anarchique, un nexus, entre contrôle des flux, surveillance et identification des individus. Ce nexus au cœur du paradigme sécuritaire du régime migratoire européen (Bigo, 2011b). Conformément à la méthodologie préconisée par Quivy et Van Campenhoudt (2011), nous décomposons ce concept de sécurité tel que présenté dans le tableau suivant. Ces indicateurs serviront à mesurer la logique de sécurité propre au visa et ses évolutions lorsque nous testerons nos hypothèses de recherche.

CONCEPT DE SECURITE	<i>Dimension 1 :</i> Contrôle des individus	<i>Composante 1.1 :</i> Pratiques de mise à l'écart lors de la délivrance	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicateur 1.1.1 :</i> Nombre de documents exigés aux demandeurs • <i>Indicateur 1.1.2 :</i> Nombre de procédures de vérifications • <i>Indicateur 1.1.3 :</i> Pratiques de « <i>remote control</i> » • <i>Indicateur 1.1.4 :</i> Taux de refus par consulat
	<i>Dimension 2 :</i> Désignation des flux migratoires comme une menace	<i>Composante 1.2 :</i> Technologies de surveillance et d'identification	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicateur 1.2.1 :</i> Développement de systèmes d'informations • <i>Indicateur 1.2.2 :</i> Recours à la biométrie
		<i>Composante 2.1 :</i> Sécurisation discursive	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicateur 2.1.1 :</i> Association des demandeurs à la notion de risque migratoire

Tableau 2 : Conceptualisation de la logique de sécurité liée au visa

II/ La frontière à l'épreuve des modèles managériaux et néolibéraux de l'action publique

Les observations préliminaires de notre objet d'études font état d'une attention croissante portée au levier de rentabilité et d'attractivité du visa, potentiellement contradictoire à la logique de sécurité que nous venons de détailler. Cette évolution semble correspondre à l'une des principales transformations de l'action publique de ces dernières décennies : la référence aux modèles néolibéraux et managériaux de régulation par le marché, tous deux tournés vers un objectif d'efficience et de profit du service rendu par l'Etat (Lascoumes, Simard, 2011). On regroupe ces deux modèles sous le concept de compétitivité : la littérature sur leur diffusion dans l'action publique, en particulier en matière de gestion des flux migratoires, fournit des clés de compréhension et de concision pour développer ce concept dans le cadre de l'analyse des transformations du visa.

A. Le *New Public Management* : la dimension managériale du concept de compétitivité

1. Le remplacement du référentiel bureaucratique par le référentiel managérial

Le *New Public Management* (NPM) correspond à un ensemble de réformes qui consiste à subordonner la délivrance de services publics à un objectif d'efficience (Lane, 2000) tout en empruntant ou imitant les institutions du marché et de l'entreprise pour les appliquer au secteur public (Hood, 1991). Lane (2000, p.131) définit le NPM comme "*a paradigm shift in the conduct of public sector activities*". Le NPM survient en effet à un moment où le référentiel de « *progressive public administration* » est en crise (Hood, 1995). Dominante depuis la fin du XIX^{ème} siècle, cette « façon de faire » repose sur une autorité de type légal-rationnelle. C'est la théorie de la bureaucratie de Weber (1922) : les bureaux sont le moyen le plus efficace de gouverner. La doctrine de ce référentiel consiste à limiter la corruption et les pratiques discrétionnaires pour assurer la responsabilité et la réputation des administrations, et maintenir une distinction très forte entre le public et le privé en termes de méthodes, d'organisation et de structures de carrières (Hood, 1991 ; Bezes, 2007). Or, ce modèle traverse une crise intellectuelle dans les années 1970 et le poids du secteur public est profondément critiqué (Ostrom, 1974). Un renversement doctrinal opère alors : la distinction public/privé est abandonnée au profit de la confusion entre les deux secteurs, et la confiance envers les administrations se déplace vers les institutions du marché.

La remise en cause de la bureaucratie au profit de la culture managériale présente un développement majeur pour notre objet d'études. La politique de visa est historiquement organisée autour d'une bureaucratie extraterritoriale : dépendants du Quai d'Orsay, les consulats sont chargés de délivrer les visas aux étrangers souhaitant entrer sur le territoire français depuis la première loi sur les étrangers et les réfugiés du 21 avril 1832 (Torpey, 2000). L'héritage administratif fort de ce secteur est une donnée importante pour notre recherche.

2. Le puzzle doctrinal du NPM : la réorganisation de l'action publique

Avancé par les gouvernements conservateurs et socio-démocrates comme un moyen de résoudre les lacunes administratives des services publics, le NPM a été présenté comme « idéologiquement neutre » (Lane, 2000, p.7). Or il s'apparente davantage à une idéologie de l'organisation de l'appareil d'Etat (Bezes, 2009). Qualifié de « puzzle doctrinal » par Hood (1991), ce référentiel comprend sept dimensions de changement : (1) la fragmentation des bureaucraties en plusieurs unités administratives autonomes et spécialisées ; (2) la

compétition entre secteur public et secteur privé ; (3) l'utilisation dans le secteur public de pratiques de management des employés issues du privé ; (4) le principe de parcimonie dans l'utilisation des ressources et la recherche d'un coût minimum de délivrance du service ; (5) un management *hands on* avec un manager qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire visible ; (6) l'introduction de standards de performance, (7) la culture du résultat. Lane (2000) rajoute un aspect essentiel du NPM : la contractualisation. L'idée que le service public sera plus opérationnel s'il dépend de contrats (internes au service public ou externes avec des acteurs du privé) est une des principales innovations idéologiques du NPM.

3. La diffusion du NPM dans l'administration française : double processus de marchandisation et de rationalisation

Dans le cas français, le NPM a été analysé comme une déclinaison du référentiel de marché (Muller, 2000). Or Bezes et Musselin (2015) invitent à ne pas surinvestir la thèse de la marchandisation. En effet, le NPM peut s'analyser comme un enjeu économique, mais aussi comme un enjeu organisationnel : c'est un processus de rationalisation et de spécialisation de l'action publique. Selon Bezes, les réformes inspirées du NPM s'inscrivent dans une crise des façons de faire de l'administration française à la fin des années 1980, confrontées à une forte dégradation des finances publiques et au défi de l'intégration européenne (Bezes, 2009). A partir de la théorie des cycles d'action publique (Muller, 2011), Bezes explique l'émergence à cette période de l'Etat-gestionnaire, suite à la victoire de la Direction du Budget au jeu d'influence pour réformer les administrations. Le Budget prône la réduction des dépenses, et met en place des instruments de gestion par la performance pour assurer cet objectif (Bezes, 2009). Cette logique de rationalisation budgétaire aboutit en 2001 avec l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) : réplique des idées du NPM, elle consacre un Etat-entreprise (Lindhart, Muniesa, 2011).

Il nous semble que cette logique gestionnaire est particulièrement forte dans le cas de l'évaluation de la politique des visas. Le fait que la majorité des rapports institutionnels proviennent d'acteurs chargés non pas des politiques migratoires mais des politiques budgétaires (Cour des Comptes, Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat etc.) en apparaît comme une première preuve. Ceci constitue un des marqueurs de la dimension managériale du concept de compétitivité, avec entre autres l'émergence d'une culture du résultat dans l'activité de délivrance de visas et la dynamique de contractualisation avec des sous-traitants. Il nous semble important cependant de pousser plus loin l'analyse.

B. La dimension néolibérale du concept de compétitivité du visa : articulation entre économie politique et régulation de la mobilité internationale

Dans le cadre de l'analyse de la politique de visa, le concept de compétitivité semble revêtir deux dimensions : managériale, soit l'organisation de l'administration, et néolibérale. Selon Colin Hay (2004), le néolibéralisme contemporain est non seulement une philosophie d'économie politique dominante depuis les années 1980, mais aussi une approche de gouvernance qui consiste à favoriser les marchés, déréguler, réduire les dépenses publiques, déléguer au supranational et imposer une discipline de marché. Vivien Schmidt et Mark Thatcher (2013) résument ce set d'idées comme l'adhésion aux principes fondamentaux du libre marché et d'un Etat limité. Appliquée aux *border studies*, l'économie politique internationale fournit un ensemble de marqueurs « marchands » de la logique de compétitivité du visa.

1. Conceptualisation de l' « Etat-compétition » et du « management migratoire »

Les premiers travaux d'économie politique appliquée aux migrations apparaissent au cours des années 2000. Ils postulent l'impact de l'idéologie néolibérale sur les régimes migratoires des pays de l'OCDE. Georg Menz (2009) traite le concept d'Etat-compétition, au cœur de cette idéologie, sous l'angle de la gestion des flux migratoires dans le contexte européen. L'Etat-compétition intervient dans un cadre marqué par un certain nombre de contradictions caractéristiques. En effet l'immigration est acceptée par les démocraties libérales en même temps que se mettent en place des tentatives gouvernementales pour la limiter (Joppke, 1998). La priorité de l'Etat-compétition est la compétitivité de son économie nationale, qui dépend notamment des investissements étrangers. Or il se trouve limité par le cadrage sécuritaire de la mobilité internationale : Menz explique alors que l'Etat-compétition prend pour objectif d'aménager la frontière afin qu'elle soit plus « *business-friendly* » voire « *investment-friendly* ».

Le paradigme sécuritaire se voit concurrencé par un paradigme dit de « management migratoire ». Tout d'abord, ce paradigme renforce la dichotomie entre voyageurs désirables et indésirables, car l'Etat-compétition est sensible aux représentations en termes de classe : les individus sont filtrés selon le capital humain et/ou financier qu'ils vont apporter ou bien le fardeau qu'ils représentent. Castles (2012) nuance toutefois cette vision en affirmant que les individus demeurent catégorisés certes en termes de capital humain, mais aussi de genre, d'ethnicité, et que cette tendance s'est renforcée avec la crise. Ensuite, les groupes d'intérêt

économique ont un rôle clé dans ce nouveau paradigme, dans la mesure où ils partagent avec l'Etat l'objectif de compétitivité (Freeman, 2002). Menz explique que ces groupes ont accès à la définition de la politique aux frontières non seulement grâce aux points de bifurcation qui permettent de se dérober à la dépendance au sentier des modèles migratoires (Castles, Miller, 2003), mais aussi grâce à la redistribution de ressources induite par l'eupéanisation de la politique migratoire. Au niveau européen, le paradigme de management migratoire s'articule autour d'une rhétorique d'efforts communs pour attirer le capital humain et financier dans l'UE, tout en durcissant l'accès aux indésirables (réfugiés et regroupement familial).

Réfléchir à la politique des frontières en termes d'Etat-compétition et de management migratoire permet d'identifier des marqueurs néolibéraux de la logique de compétitivité du visa, parmi lesquels les aménagements pro-business (par exemple, les facilitations de voyage accordées aux hommes d'affaires), ainsi que le rôle des groupes d'intérêt économique dans la définition des objectifs de la politique de visa.

2. Externalisation et privatisation de la frontière

Le paradigme du management migratoire se caractérise également par une tendance à l'externalisation. On retrouve ici l'idée néolibérale d'une intervention étatique limitée. L'affirmation de l'Etat-compétition dans la gestion migratoire entraîne une reconfiguration institutionnelle : cette gestion implique de plus en plus d'acteurs non-étatiques, dont les organisations internationales (OI) et le secteur privé, et l'externalisation gagne en sophistication (Zaiotti, 2016, p. 22). Elle peut être géographique et prendre la forme de pratiques de « *remote control* », mais elle peut aussi être stratégique : c'est le cas de la sous-traitance d'activités et de responsabilités au privé. C'est cette dimension qui nous intéresse, l'externalisation étant un développement majeur de la politique française des visas depuis une dizaine d'années.

La première analyse du recours au privé est celle en termes d'évitement du blâme (« *blame avoidance* »), théorie dérivée de la psychologie sociale introduite par Kent Weaver (1986). L'externalisation de la gestion migratoire débute dans les années 1980 et vise les compagnies de transport. En 1992, la France adopte une loi prévoyant une amende de 10.000 francs aux compagnies aériennes qui laisseraient passer un voyageur sans visa valide. Dans l'activité de délivrance des visas, l'externalisation débute à la fin des années 2000, et consiste à déléguer à des entreprises privées une partie de la procédure, généralement la collecte de dossiers, et désormais la collecte des données biométriques (Beaudu, 2007). L'évitement du blâme, voire

le transfert du blâme (« *blame shifting* ») permet d'analyser cette privatisation comme une ressource pour l'Etat-compétition : il se décharge ainsi de tâches pénibles comme refuser à un passager l'accès à un transport, ou dans le cas des visas, la notification de refus de délivrance. Le travail de terrain de Federica Infantino (2010) sur la délivrance des visas Schengen au Maroc met en évidence le lien entre sous-traitance et dé-responsabilisation des acteurs étatiques.

Une seconde analyse revient à considérer le recours au privé comme une ressource économique. La sous-traitance en matière de visas relève d'une rationalisation budgétaire, puisque le coût de l'externalisation pèse exclusivement sur le demandeur, qui doit dépenser des frais supplémentaires pour rémunérer le prestataire (Beaudu, 2007). L'approche en termes de « logistiques » de la géographe Deborah Cowen (2010) propose d'aller encore plus loin dans l'interprétation de cette privatisation. Les logistiques sont un ensemble de savoirs visant à sécuriser l'espace pour garantir la compétitivité économique. Elles font l'objet de lourds investissements de l'Etat-compétition, qui applique ces savoirs au management des frontières pour accélérer et faciliter les flux sélectionnés, et interdire l'accès à ceux décrétés dangereux. Enfin, Cowen explique que le gouvernement décide de l'agenda mais délègue la mise en œuvre à la plus petite échelle, y compris le privé (Cowen, 2010, p.607).

3. La nature de la compétition internationale en matière de politique des frontières

Selon Susan Strange, une des fondatrices de l'économie politique internationale, la mondialisation a changé la nature de la compétition entre les Etats. Ils ne se disputent plus des territoires ou des ressources, mais des parts de marché : « *States are now engaged increasingly in a different competitive game : they are competing for world market shares as the surest means to greater wealth and greater economic security* » (Strange, 1988, p.564). Strange complète alors une facette de l'Etat-compétition: son autorité s'articule autour du pouvoir de taxer et du pouvoir de réguler les marchés ; et cette autorité est partagée avec d'autres entités. La nouvelle nature de la compétition internationale entraîne une érosion de l'autorité de l'Etat au profit des marchés et des OI : Strange analyse ce processus comme un retrait de l'Etat (Strange, 1995). Or Menz, auteur du paradigme du management migratoire, s'oppose à une telle théorie du retrait : pour lui, la déclinaison de l'Etat néolibéral dans le contrôle migratoire ne se traduit pas par un retrait, ni une perte de souveraineté, malgré les dynamiques de privatisation ou d'externalisation. Au contraire, il insiste sur la mainmise de

l'Etat-compétition sur l'agenda de la politique des frontières, argument par ailleurs partagé par Cowen (2010).

Les développements liés à la crise financière de 2008 apportent une grille de lecture synthétique sur l'articulation entre Etat-compétition, parts de marché et contrôle migratoire. Ils mettent en lumière les conséquences de la financiarisation de la dette publique dès la fin des années 1970, dans un contexte de crise fiscale latente (Salamon, 2002). La constitution d'une dette publique entraîne une dépendance des gouvernements aux agents financiers pour définir les lignes budgétaires, afin de prouver sa capacité à rembourser les emprunts (Lemoine, 2014). De plus, le contexte instable de la crise renforce l'impératif de limiter ses dépenses. Enfin, la surveillance macroéconomique des institutions de la zone euro s'ajoute à la pression des marchés financiers : il ne reste à l'Etat plus qu'un jeu à la marge pour tenir ses trajectoires de finances publiques (Lemoine, 2013). Cette recherche d'économies marginales peut expliquer l'inclusion des politiques des frontières dans une logique coût/bénéfices comme un ajustement budgétaire.

Cadrer la discussion sur l'articulation entre Etat, marché et contrôle migratoire en termes d'économie politique internationale permet de préciser la nature de l'Etat-compétition et sa prérogative centrale dans le paradigme du management migratoire. Il a une préférence idéologique pour le néolibéralisme, ses priorités sont la compétitivité et un climat favorable aux affaires. Il admet la participation des groupes d'intérêt économique à la définition de la politique des frontières et se repose sur des acteurs privés pour la mettre en œuvre, mais il détient la mainmise sur l'agenda. Enfin, l'Etat-compétition évolue dans un contexte de maîtrise des finances publiques et de pression des marchés financiers qui limitent ses marges budgétaires. Cette recherche sera l'opportunité de se demander quel peut être l'intérêt de cet Etat-compétition à maximiser des recettes marginales comme celles provenant du visa, et l'éventuelle pression concurrentielle pouvant en découler avec d'autres Etats.

En guise de synthèse de cette discussion théorique sur la diffusion des modèles managériaux et néolibéraux dans la politique des frontières, nous décomposons le concept de compétitivité lié au visa tel qu'il suit. En reprenant la même méthode qu'utilisée pour le concept de sécurité, on parvient à une série d'indicateurs :

CONCEPT DE COMPETITIVITE	<i>Dimension 1 :</i> Modèle managérial	<p><i>Composante 1.1 :</i> Remise en cause de l'organisation bureaucratique</p> <p><i>Composante 1.2 :</i> Les objectifs gestionnaires</p> <p><i>Composante 2.1 :</i> Cadrage coût/bénéfices de l'activité de délivrance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicateur 1.1.1 :</i> Fragmentation des administrations (contractualisation interne) • <i>Indicateur 1.1.2 :</i> Recours au privé (contractualisation externe) • <i>Indicateur 1.2.1 :</i> Développement d'une culture du résultat • <i>Indicateur 1.2.2 :</i> Introduction de standards de performance • <i>Indicateur 1.2.3 :</i> Intervention des acteurs chargés du contrôle budgétaire • <i>Indicateur 2.1.1 :</i> Privatisation partielle de la procédure • <i>Indicateur 2.1.2 :</i> Recherche de rentabilité dans la délivrance de titres
	<i>Dimension 2 :</i> Modèle néolibéral	<p><i>Composante 2.2 :</i> Stratégies pour attirer les investissements étrangers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicateur 2.2.1 :</i> Référence aux demandeurs en termes de marché • <i>Indicateur 2.2.2 :</i> Accès des groupes d'intérêt économique au <i>policy- making</i> en matière de visa • <i>Indicateur 2.2.3 :</i> Facilitations de voyage accordées aux hommes d'affaires • <i>Indicateur 2.2.4 :</i> Mise en place de produits spécifiques destinés aux élites économiques • <i>Indicateur 2.2.5 :</i> Attitude concurrentielle avec les autres Etats-membres

Tableau 3: Conceptualisation de la logique de compétitivité liée au visa

Chapitre 2 : Construction des hypothèses du changement de la politique de visa

Au cours du premier chapitre, nous avons conceptualisé les deux logiques composant notre question de recherche, qui s'interroge sur les facteurs du changement de la politique de visa, d'un objectif de sécurité à un objectif de compétitivité. A partir de cet exercice de conceptualisation, l'enjeu est désormais de proposer des pistes de réponse sous forme d'hypothèses. Pour cela, on s'inscrit dans le courant théorique des politiques publiques, afin de considérer le visa comme un instrument d'action publique, puis analyser les mécanismes du changement qui affectent un tel instrument. Articulés les uns aux autres, les concepts et les hypothèses formeront un cadre analytique qui structurera ce travail de recherche.

III/ Le visa, un instrument d'action publique

A. Les variables explicatives de l'action publique

Exercée par l'Etat, à destination d'un public d'usagers étrangers, la politique de visa constitue une relation de gouvernants à gouvernés. Pour analyser cette politique publique, en particulier ses dynamiques de changement, il convient d'adopter le réflexe des « 3I », soit les trois variables d'explication de l'action publique : les institutions, les intérêts et les idées (Palier, Surel, 2005).

Premièrement, les institutions sont les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir. Les institutions sont l'élément de stabilité d'une politique publique. Elles constituent un tissu de règles, qui exercent un ensemble de contraintes sur la conduite de la politique. Dans le cas de notre objet d'études, la mise en place d'un visa « uniforme » dès la Convention Schengen de 1990, puis la communautarisation de l'acquis Schengen à partir de 1997, en parallèle des compétences des administrations françaises des Affaires Etrangères et de l'Intérieur, constituent une refonte institutionnelle majeure et une redistribution des rôles au sein de la politique des frontières.

Deuxièmement, la variable des intérêts permet de situer les acteurs en jeu. C'est l'approche la plus balisée de l'analyse, qui vise à repérer et identifier les stratégies de représentation et de mobilisation des acteurs. Traditionnellement campée par le gouvernement et ses « bras extérieurs » les consulats, la politique de visa française se caractérise par une inflation d'acteurs depuis vingt ans : les partenaires Schengen, les institutions

communautaires, mais aussi les firmes privées qui développent le marché de l'externalisation, et enfin un public hétérogène d'utilisateurs étrangers.

Troisièmement, il faut prendre en compte la dimension intellectuelle de l'action publique. Elle est cadrée et guidée par des éléments normatifs et cognitifs : les idées. Trois strates d'idées orientent une politique (Sabatier, 2000). Le niveau d'abstraction le plus élevé est le « *deep core* », soit les valeurs fondamentales. Dans le cas du visa, cela peut désigner le débat idéologique entre liberté et sécurité. Vient ensuite le niveau plus sectoriel du « *policy core* », soit la déclinaison des valeurs fondamentales en diagnostic spécifique au domaine d'action publique donnée. Enfin, les « aspects secondaires » concernent les éléments de méthode, les instruments choisis pour délivrer la politique.

Le rôle des idées dans l'action publique nous amène à discuter les concepts de « paradigme » et de « référentiel ». L'approche cognitive des politiques publiques permet une analyse qui ne se limite pas à la portée explicative de la domination institutionnelle ni à la confrontation des intérêts. Peter Hall (1993) théorise le lien entre les idées et le *policy-making* en reprenant à Thomas Kuhn (1970) le concept de paradigme. Il définit un paradigme de politique publique comme un cadre d'idées et de standards dans lesquels les acteurs évoluent au quotidien, qui structure les objectifs politiques et les instruments mis en place pour les atteindre, ainsi que l'interprétation des problèmes qu'ils doivent adresser. C'est donc l'idée que les objectifs et les instruments de l'action gouvernementale sont orientés par une matrice cognitive. L'appropriation française de l'approche cognitive des politiques publiques s'articule autour du concept de référentiel : c'est une norme globale qui donne un sens et une lisibilité à l'action publique, déclinée en référentiels sectoriels dans chaque domaine d'intervention (Jobert, Muller, 1987). La consonance entre niveau national et niveau sectoriel assure ainsi une continuité entre la décision et la mise en œuvre. Ces concepts seront essentiels pour cadrer la discussion sur le changement du système de valeurs du visa, de la sécurité à la compétitivité.

B. Le cadre conceptuel de l'instrumentation

Les 3I constituent donc les variables indépendantes à observer dès lors que l'on s'inscrit dans une approche de politiques publiques. Or, quel *niveau* d'observation adopter ? La sélection du visa comme objet d'études nous invite à choisir le niveau de *l'instrument*. On considère dès lors le visa comme un instrument d'action publique, soit un dispositif qui rend opérationnelle l'action gouvernementale : en effet, le visa est un moyen concret pour réguler

les flux d'individus étrangers sur un territoire national. On s'inscrit donc dans le cadre conceptuel de l'instrumentation. Développée par Christopher Hood dans les années 1980, cette approche rejette les idées qu'un instrument d'action publique est neutre politiquement et qu'il n'a qu'une visée administrative. Au contraire, il propose de les considérer comme variables explicatives de l'action publique (Hood, 1983).

1. L'instrument, théorisation du lien gouvernant/gouverné

Dans ses travaux sur la gouvernementalité, Michel Foucault (1978) s'intéresse aux dispositifs, aux innovations par lesquels se matérialise l'exercice du pouvoir. En effet, un instrument constitue une forme d'autorité, de domination. Le point de départ de l'instrumentation est de s'opposer au postulat fonctionnaliste, qui se limite à questionner un instrument sur sa capacité à atteindre l'objectif qui lui a été assigné. Au contraire, un instrument est une institution au sens sociologique du terme, dans le sens où il détermine des comportements attendus de la part de l'autorité et du public (Lascoumes, Le Galès, 2005). Il rentre ainsi dans la définition que Streeck et Thelen donnent de l'institution : « *an institution is defined by continuous interaction between rule makers and rule takers* » (Streeck, Thelen, 2005, p.16). Le visa est un instrument et une institution dans la mesure où il stipule des règles du jeu entre les demandeurs étrangers d'une part, et l'autorité qui consent (ou non) à le lui délivrer d'autre part. Il définit ainsi la relation sociale entre la puissance publique et l'usager, faisant de l'instrument « *a specific kind of institution* » (Saurugger, 2014, p. 321).

Pour comprendre le choix d'un instrument, et son utilisation par les acteurs, il faut s'intéresser à son environnement politique et au système de croyances auquel il correspond. Selon Hood, qui a initié cette approche à partir des instruments de régulation économique mis en place en Grande-Bretagne, chaque instrument est ancré dans une histoire institutionnelle, des contraintes et des choix politiques ainsi qu'un cadrage idéologique qui précisent la nature du rapport gouvernant/gouvernés (Hood, 1983, 2007). En outre, Lascoumes et Le Galès insistent sur la dimension cognitive de cette approche, en définissant un instrument d'action publique comme « *un dispositif à la fois technique et social, qui organise les relations entre l'Etat et le public, selon les représentations et le système de valeurs qu'il renferme* » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p.13).

2. Un marqueur concret du changement d'action publique

Le cadre conceptuel de l'instrumentation est particulièrement pertinent pour interroger le changement, au cœur de notre question de recherche. Combiner une vision historique et les

postulats de l'instrumentation conduit à s'intéresser à la « carrière politique » de l'instrument au long terme. Un instrument est dynamique, et développe des effets propres et indépendants du but de régulation qui lui a été initialement assigné. Cette propriété de l'instrument permet de considérer la rentabilité directe du visa (soit la délivrance des visas comme un levier de recettes budgétaires non fiscales pour l'Etat¹⁵) comme un de ces effets non prévus.

En s'appuyant sur les travaux empiriques d'Alain Desrosières (1993) sur la production de statistiques par l'Etat, Lascoumes et Le Galès identifient un effet autonome important d'un instrument d'action publique : il est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il adresse (Lascoumes, Le Galès, 2005, p.32). En d'autres mots, réguler par un instrument revient à proposer une catégorisation de la situation abordée. Cet effet est particulièrement fort dans le cas du visa. Par exemple, le régime du visa Schengen fonctionne par nationalité. Les ressortissants dont la nationalité est inscrite sur la liste blanche sont exemptés de visa pour voyager en France et dans l'espace Schengen, tandis que ceux sur liste noire sont dans l'obligation de se munir d'un visa uniforme pour franchir les frontières. Il y a donc ici une distinction entre les étrangers désirables et indésirables (Bigo, Guild, 2003).

En revenant sur l'instrumentation plus de vingt ans après ses premières hypothèses, Hood complète la dimension cognitive de l'instrument par les propriétés dynamiques et évolutives de celui-ci : « *étudier la valeur apposée aux instruments d'un gouvernement est révélateur du paradigme, et plus particulièrement de l'évolution de paradigme* » (Hood, 2007). Non seulement le visa est porteur et producteur d'une représentation du problème politique qu'il adresse, mais il est de plus curseur du changement. Ainsi l'instrumentation est l'approche la plus pertinente pour montrer que le visa produit ses propres effets, et mesurer l'ampleur du changement de politique que ces effets entraînent, en étudiant sa carrière politique de 1995 à aujourd'hui.

La force de ce cadre conceptuel est de pouvoir considérer le visa à la fois comme une variable *dépendante* et *indépendante*. Cet instrument est affecté par les évolutions des 3I, mais de plus il a des propriétés propres qui lui confèrent un pouvoir explicatif des phénomènes que nous voulons étudier.

¹⁵ Les recettes de l'Etat se distinguent en trois catégories : fiscales, non fiscales et les emprunts. Près de 95% des recettes sont fiscales : elles proviennent de l'impôt (sur le revenu, sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée etc.). Les recettes non fiscales sont tirées des revenus du patrimoine de l'Etat, du produit des jeux, des amendes, ainsi que des revenus tirés des activités commerciales, industrielles et des rémunérations des services rendus par l'Etat. Les droits de visa appartiennent à cette toute dernière catégorie.

IV/ Les mécanismes explicatifs du changement de la politique de visa

Cette recherche a pour but de disséquer un instrument au prisme des dynamiques de changement qui le traversent depuis ces vingt dernières années, le faisant progresser d'une logique vers une autre. Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle analytique pour répondre à notre question de recherche, nous avons d'abord précisé les concepts de sécurité et de compétitivité liés au visa, puis sélectionné une approche théorique de politiques publiques, et l'instrumentation comme niveau d'observation de ces changements. Après une présentation succincte des caractéristiques du changement en politiques publiques, la dernière étape de l'élaboration du modèle analytique consiste à formuler les hypothèses. Pour cela, nous mobilisons les mécanismes du changement les plus pertinents pour problématiser les pistes de facteurs de transformation du visa, que le cadre théorique et une connaissance préliminaire de notre sujet d'études nous permettent d'identifier à ce stade.

A. Questionner le changement en politiques publiques

1. Les degrés du changement

« Une politique publique se définit toujours par rapport au changement » (Muller, 2005, p.156). En effet, la question de l'évolution, ou au contraire de l'inertie, est un angle d'analyse de l'action publique. Comment caractériser le changement ? Streeck et Thelen le définissent comme un processus de renégociation des régulations politiques et sociales dans les économies de marché (2005, p.5). En 1993, Hall se sert des réformes macroéconomiques sous le gouvernement Thatcher pour interroger le lien entre idées et changements politiques. Son postulat initial est que le *policy-making* est un processus d'apprentissage (« *social learning* »), qu'il définit comme “*a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information*” (Hall, 1993, p. 278). Le changement est au donc au cœur d'un tel processus social. A partir de là, il distingue trois degrés de changement. Le premier degré affecte le paramétrage, soit le niveau d'utilisation d'un instrument au sein d'une politique publique. Il est donc de nature routinière. Le second degré concerne l'introduction de nouvelles techniques et nouveaux instruments : il est davantage stratégique. Le troisième degré de changement est plus problématique, dans la mesure où il impacte l'orientation et les objectifs fondamentaux de la politique publique. Hall considère qu'un changement de troisième degré équivaut à un changement de paradigme, entraînant une concurrence entre l'ancien paradigme et le nouveau. La classification de Hall permet ainsi de

caractériser le changement en fonction de son *degré*, toutefois elle ne permet pas directement d'élaborer des hypothèses sur les *causes* du changement.

2. Les propriétés et facteurs du changement

Deux approches s'opposent pour expliquer les causes du changement. La première décrit les politiques publiques comme des institutions stables mais pouvant connaître des changements radicaux et rapides, tandis que la seconde définit le changement comme une transformation lente par accumulation de modifications marginales. On pourrait résumer cette dichotomie en opposant deux modèles-types classiques de la science politique, celui de la fenêtre d'opportunité et celui de dépendance au sentier. Développé par Kingdon (1995), le changement par fenêtre d'opportunité correspond à l'alignement d'actions indépendantes, comme par exemple la rencontre entre l'intérêt des élus et les solutions que les fonctionnaires veulent mettre en œuvre depuis longtemps. Le changement est alors abrupt. A l'opposé, la dépendance au sentier incarne la continuité de l'action publique et la capacité réduite à s'éloigner des décisions prises auparavant, sauf en cas de chocs exogènes appelés « points de bifurcation » (Pierson 1996 ; Thelen, 2003).

Le courant néo-institutionnaliste a produit un apport très poussé sur la question du changement, à partir de l'approche incrémentale de Lindblom (1959). Streeck et Thelen (2005) rejettent le modèle du choix rationnel qui définit le changement nécessairement comme une rupture. Selon eux, le changement a pour propriété d'opérer graduellement, par des dynamiques longues, marginales et sous-jacentes. Ils dressent une typologie des processus transformateurs du changement graduel : le déplacement des pratiques, l'accumulation de dispositifs, la dérive des institutions par rapport aux réalités économiques et sociales, la conversion ou l'épuisement de l'institution (Streeck, Thelen, 2005, p.31).

Au-delà des propriétés du changement, le lien qu'ils établissent entre changement institutionnel et libéralisation nous intéresse. Streeck et Thelen attribuent à la diffusion des thèses néolibérales la fonction de dénominateur commun des changements politiques dans les démocraties occidentales ces dernières décennies. Celles-ci fournissent un support idéologique pour privatiser, déréguler et ouvrir les services publics à une logique de marchandisation. En d'autres mots, le changement prend la forme de l'expansion des relations de marché dans les systèmes politiques. Dans le cadre de notre recherche, cet apport nous aidera à constituer les hypothèses sur le remplacement du concept de sécurité par celui de compétitivité.

B. Les changements du visa à l'épreuve des mécanismes du changement en politiques publiques

Le choix de l'instrument comme unité d'observation du changement de politiques publiques, ainsi qu'une connaissance exploratoire de notre sujet d'études, nous permettent d'identifier les trois potentielles pistes de la progression du visa d'une logique à une autre. Nous allons présenter puis développer ces pistes à l'appui de différents mécanismes du changement afin de les problématiser sous la forme d'hypothèses de recherche.

1. L'europanisation comme modèle explicatif du changement domestique

Il nous semble qu'une première piste explicative du changement du visa mobilise une variable de nature institutionnelle, et réside dans le passage d'un instrument national à un instrument communautaire, en 1995. En effet, les débuts de la transformation que nous voulons étudier coïncident avec la mise en œuvre de Schengen. Aujourd'hui, plus de 90% des visas délivrés par les autorités françaises sont des visas de court séjour qui donnent accès au territoire français ainsi qu'à l'ensemble des Etats membres de Schengen, pour une durée maximale de trois mois par période de six mois. Il s'agit d'un visa uniforme, qui obéit à des règles communes : un règlement qui dresse la liste « blanche » des nationalités exemptées de visa court séjour et la liste « noire » des nationalités qui sont soumises à cette obligation¹⁶ ; le Code Visa qui précise les instructions de délivrance du visa uniforme¹⁷ et des bases de données communes des demandeurs de visa, le *Schengen Information System* (SIS) et plus récemment le *Visa Information System* (VIS). De plus, nous avons remarqué qu'il existe très peu de sources sur la politique française de visa avant 1995. Nous n'avons pu trouver de rapport institutionnel, et seulement quelques articles de presse consacrés à des enjeux spécifiques, souvent liés à des circonstances exceptionnelles voire historiques, comme par exemple la levée de l'obligation de visa pour les ressortissants des ex-pays communistes¹⁸, ou encore le rapatriement des services consulaires français en Algérie à Nantes pour des raisons de sécurité en 1994¹⁹. Or à partir de 1995, nous observons un intérêt grandissant pour le visa,

¹⁶ Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 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

¹⁷ Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (Code des Visas)

¹⁸ Source : Le Monde, « *Touristes* » *Indésirables*, 9 avril 1991

¹⁹ Source : Le Monde, *La France Ferme Ses Frontières A La Majorité Des Algériens*, 1^{er} septembre 1994, disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1994/09/01/la-france-ferme-ses-frontieres-a-la-majorite-des-algeriens_3821952_1819218.html?xtmc=visa_consulat&xtrc=416, consulté le 27 juillet 2016

dans les champs politique, médiatique et académique. Le différentiel d'enjeux liés à cet instrument *avant* et *après* son changement d'échelle nous amène donc à interroger l'intégration européenne comme facteur de transformation.

La construction européenne et l'accroissement des compétences communautaires ont impulsé un agenda prolifique de recherche sur l'influence de l'Union européenne (UE) sur les systèmes politiques nationaux. Selon Hix et Goetz (2000), l'intégration européenne est le facteur explicatif principal des changements observés dans le fonctionnement des politiques publiques nationales depuis ces dernières décennies. En particulier, le concept d'eupéanisation, apparu dans les années 1990, a été (sur?)-exploité pour caractériser cette influence. Hix (1999) le définit comme une transformation du niveau national imputable à l'intégration européenne. Radaelli en donne la définition la plus exhaustive en définissant l'eupéanisation comme un processus circulaire de « *(a) construction, (b) diffusion et (c) institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « manières de faire des choses » et de croyances et normes partagées qui sont définis et consolidés lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporés dans les logiques de discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationales* » (Radaelli, 2001). Enfin, l'eupéanisation peut se résumer comme « *l'ensemble des ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » (Palier, Surel, 2007).

Dans la littérature sur l'eupéanisation, l'approche de Risse et Börzel (2000) présente un intérêt pour notre recherche, dans la mesure où ils font de l'eupéanisation un modèle explicatif du changement de l'action publique domestique. L'eupéanisation est pensée en termes de « pression adaptative » (PA) du communautaire sur le national. Elle est nécessairement une contrainte. A partir de cela, les chercheurs construisent l'hypothèse du *fit/misfit* : plus la compatibilité entre les contenus européen et national est forte (en normes, structures, institutions...), plus la PA est facile à assimiler. La réponse domestique dépend aussi de freins (l'existence de vétos empêchant la formation d'un consensus pour assimiler la PA) et de facteurs de facilitation, comme la présence de communautés épistémiques (Haas, 1992) ou encore de coalition plaidante (Sabatier, 1993, 2000) pour accueillir la PA. Les auteurs distinguent trois effets de l'eupéanisation, et in fine, trois niveaux de changement, qui dépendent du degré de *misfit* initial : l'absorption, l'accommodation et la transformation.

Par rapport à notre question de recherche, ce modèle explicatif de l'eupéanisation nous invite à penser le degré initial de compatibilité entre la politique de visa française pré-Schengen d'une part, et les institutions et le contenu normatif de la politique commune d'autre part. On formule alors notre première hypothèse de recherche :

H1. Hypothèse de la pression adaptative : Au cours de la carrière politique du visa, plus la régulation des flux migratoires recommandée au niveau européen est en décalage avec le niveau domestique, plus la politique de visa française est contrainte de s'adapter et de se transformer.

Cette première hypothèse fait intervenir une variable de nature *institutionnelle*, dans la mesure où la structure européenne s'est substituée à la structure nationale avec la mise en œuvre de Schengen. Pour la tester, il s'agira de comparer les caractéristiques de la politique de visa avant toute forme d'eupéanisation, avec les recommandations en termes de sécurité et de compétitivité du contenu de Schengen (avant et après l'absorption dans l'acquis communautaire en 1997). Le degré de *misfit* dégagé sera potentiellement un facteur explicatif du changement.

2. L'apport des policy transfer studies : penser les facteurs exogènes du changement

Néanmoins, l'approche en termes de PA est limitée dans la mesure où elle ne pense l'influence que dans une dynamique top-down. De manière générale, le concept d'eupéanisation, en ce qu'il revient à imputer le changement à la construction européenne seulement, et pas au processus de mondialisation dans sa globalité, se trouve rapidement épuisé. Ainsi Saurugger et Surel (2006) proposent d'étudier les dynamiques de changement à la lumière des théories du transfert de politiques publiques. Introduit par Dolowitz et Marsh (2000), le concept de transfert englobe les phénomènes de diffusion et de convergence des solutions d'action publique d'un système politique à un autre. En d'autres mots, le transfert est un processus de ré-utilisation et de connaissances sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées entre les systèmes politiques (Saurugger, 2009, p.274).

Le transfert permet de dépasser l'eupéanisation en pensant l'influence extérieure non pas comme un processus linéaire mais comme un ensemble de transactions autonomes, caractérisées par un degré variable de volonté ou de contrainte. Il prend en compte les jeux multiniveaux de l'action publique, c'est-à-dire les configurations institutionnelles

domestiques, mais aussi les dynamiques de la mondialisation. A ce titre, Knill et Lenschow (2005) identifient deux facteurs qui multiplient les transferts : la vocation des organisations internationales à promouvoir les mêmes solutions d'action publique dans des pays différents et l'émulation en résultat de la mise en concurrence des Etats entre eux. La rapidité croissante à laquelle se diffusent les connaissances est aussi un facteur de multiplication des transferts (Dolowitz, Marsh, 2000). Enfin, le transfert n'est pas un « *all-or-nothing process* » mais ses résultats se déclinent en un continuum d'effets : la copie, la traduction, l'inertie ou la résistance, et enfin le rejet (Delpeuch, 2008). Prendre en compte les dynamiques liées à la globalisation, au-delà de l'intégration européenne, est crucial pour étudier le visa, instrument de régulation de la mobilité internationale.

« *When we are analyzing policy change, we always need to ask the question: is there policy transfer involved?* » (Dolowitz, Marsh, 2000, p.21). Adopter le réflexe intellectuel du transfert enrichit la construction d'hypothèses sur le changement de la politique de visa, et en particulier dans sa dimension exogène. Enfin, cette approche est complémentaire avec celle de l'instrumentation, dans la mesure où l'instrument peut être vecteur du transfert, lui-même étant porteur d'une conception précise d'un mode de régulation (Delpeuch, 2008).

Parmi les facteurs impulsant les transferts et *a fortiori*, le changement, celui de la concurrence internationale provoquant un glissement du visa vers une logique d'attractivité présente une seconde piste fertile. Une de nos précédentes recherches sur la mise en œuvre de la politique de visa Schengen en Turquie, montre l'importance de la compétition entre les Etats touchés par la crise pour attirer les voyageurs : un entretien conduit au consulat grec d'Istanbul révélait que les taux de refus très bas de ce service (moins de 1%) se justifiaient par l'intérêt « vital » de capter les touristes turcs, clientèle importante du secteur touristique en Grèce²⁰. Aussi, les résultats des travaux de Menz (2009, 2010) mettent en évidence la concurrence entre les destinations européennes pour capter les flux économiques liés à la circulation des personnes (tourisme, voyages d'affaires, investissements...), comme composante du paradigme de management migratoire, encore plus dans un contexte de crise budgétaire des Etats. Les mécanismes de transfert nous permettent donc d'articuler ces résultats théoriques et nos observations empiriques afin de formuler notre deuxième hypothèse :

²⁰ Dans le cadre du Master 1 "Affaires Européennes" à Sciences Po Lille effectué en 2013-2014, nous avons réalisé un mémoire de recherche intitulé « *Le visa Schengen, un instrument européen de mise à l'écart de la Turquie?* », à partir d'une enquête de terrain d'un mois menée à Istanbul auprès de demandeurs turcs et des consulats allemand, belge, français, grec et néerlandais (sous la supervision de Selma Bendjaballah).

H2. Hypothèse de la concurrence internationale : Plus la concurrence entre Etats-membres dans l'activité de délivrance des visas est forte, plus le recours à des transferts de solutions d'action publique pour rendre la politique de visa française plus attractive est élevé.

Cette seconde hypothèse fait intervenir des variables à la fois *cognitives* et *stratégiques* : les mécanismes du transfert impliquent diffusion des idées, opèrent selon les intérêts des acteurs en jeu et peuvent entraîner des nouvelles règles de délivrance du service. Cette hypothèse propose donc la concurrence comme facteur du changement, et le transfert le mécanisme par lequel opère ce changement. En prenant le visa comme unité d'observation, elle sera testée en cherchant des mimétismes entre la France et ses principaux « concurrents » pour attirer les voyageurs internationaux au potentiel économique le plus élevé.

3. Le rôle des acteurs dans les transformations du visa

La troisième piste de changement que nous avons identifiée à partir d'une observation préparatoire de notre objet d'études porte sur la configuration d'acteurs impliqués dans la politique de visa : celle-ci semble très instable depuis 1995. Or qu'il s'agisse du mécanisme de pression adaptative ou celui de transfert de solution d'action publique, les chercheurs insistent sur le rôle des acteurs dans ces processus. On s'intéresse donc désormais à la variable des intérêts et leur pouvoir explicatif du changement.

L'europanisation de la politique des frontières est marquée par un ensemble de conflits stratégiques. Le changement d'échelle de la politique des frontières se caractérise par une compétition entre deux modèles, l'un porté par les Etats-membres et l'autre par la Commission. Schengen est le fruit d'initiatives intergouvernementales, à l'image de l'accord multilatéral signé en 1985, alors que la même année, une tentative de coordination de la Commission européenne²¹ est désavouée et portée devant la Cour de Justice par des Etats-membres (Sciortino, 2005). L'intégration a ensuite été approfondie lors des sommets européens de Tampere, de Séville etc., où dominent les acteurs nationaux. Cette compétition stratégique est aussi une compétition normative : alors que la Commission prône une vision englobante et libérale de la politique migratoire, les Etats-membres sont en faveur d'un modèle incrémental axé sur le contrôle. Sciortino parle d'« orthodoxie restrictive » pour qualifier le contenu de la vision intergouvernementale de la politique migratoire européenne :

²¹ COM (85) 48 Final, « *Guidelines for a Community Policy on Migration* », JOUE Supplément 9/185

les objectifs sont de réduire les volumes, garder un contrôle discrétionnaire sur leurs compositions et mener une gestion des flux d'entrée la moins visible possible.

En outre, l'eupéanisation est une dynamique complexe qui affecte le cadre de pensée, l'organisation des administrations et le poids des groupes d'intérêt (Favell, Guiraudon, 2009). Dans ses travaux sur les négociations du dispositif Schengen, Virginie Guiraudon (2006, 2010, 2011) a mis en évidence les conflits interministériels entre les fonctionnaires de l'Intérieur et ceux des Affaires Etrangères pour définir la vision du problème. Le conflit s'est soldé par la mainmise des fonctionnaires chargés des questions de sécurité, qui cherchaient à identifier de nouvelles menaces à la fin de la Guerre Froide. On a donc adopté une solution (la sécurisation) avant la définition même du problème de l'immigration : c'est le « modèle de la poubelle » de March et Olsen (1989), soit une forme d'anarchie organisée où le champ des solutions politiques est indépendant du champ des problèmes politiques. Cependant, on suppose une perte d'influence progressive des gouvernements des Etats-membres, et en particulier des ministères de l'Intérieur, sur la politique des visas. C'est une politique communautaire depuis le traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999), et elle attire de plus en plus d'acteurs non-gouvernementaux, comme l'expliquent les travaux de Menz sur le paradigme néolibéral du management migratoire. Cette dernière donnée invite à prendre en compte l'apport de la littérature sur les stratégies de représentation des groupes d'intérêt, et les relations entre gouvernements et groupes privés nationaux (Grossman, Saurruger, 2012). En particulier, le pilotage très fragmenté de la politique des visas et les conflits interministériels pour cadrer le visa nous conduisent à bâtir une dernière hypothèse à partir de la théorie de l'Etat fragmenté de Wilson (1983), développée pour analyser les luttes d'influence entre corps de fonctionnaires sous la Vème République : celle-ci suppose que chaque segment administratif défend son intérêt contre les éventuels empiètements des autres corps de l'Etat, et s'engage dans des conflits stratégiques pour défendre son champ d'action.

Dans la perspective d'explorer le rôle des acteurs dans le changement, il nous semble pertinent de mobiliser l'approche en termes d'usages de l'Europe. Développée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll (2004, 2008), elle invite à dépasser la théorie du *misfit*, en considérant les acteurs comme des variables intermédiaires du changement domestique. Selon les chercheuses, l'Europe est un jeu politique innovant, qui comprend un ensemble d'opportunités et de ressources à la fois institutionnelles, idéologiques, politiques et organisationnelles. En postulant le volontarisme des acteurs, elles expliquent l'intégration comme le fruit d'un travail politique où « *les acteurs prennent possession de ces ressources,*

se les approprient afin de transformer les objectifs qui y sont contenus en pratiques politiques » (Jacquot, Woll, 2004, p.16). Elles distinguent ensuite trois types principaux d'usages. L'usage *cognitif* (1) est déployé lors de la problématisation de l'action publique et la définition de ses solutions. L'idée est alors un vecteur de diffusion. L'usage *stratégique* (2) est le plus répandu. L'objectif de l'acteur est d'accroître sa marge de manœuvre sur la décision politique et la sélection d'alternatives. Enfin, l'usage *par légitimation* (3) est mobilisé par les représentants politiques dans une visée discursive. Les usages présentent donc le changement comme un mécanisme de processus social, et un processus graduel et profond dont les causes sont à la fois endogènes et exogènes. On peut inscrire cette approche dans l'analyse du changement institutionnel (Streeck, Thelen, 2005). Articulée au mécanisme de l'europanisation, elle est pertinente pour explorer la piste sociologique du changement de la politique française de visa. En particulier, les usages *cognitif* et *stratégique* ont un potentiel explicatif des phénomènes de luttes d'influence autour de la tension entre sécurité et compétitivité sur le cadrage normatif du visa. Nous voulons démontrer ce phénomène à l'appui de l'hypothèse suivante :

H3. Hypothèse des luttes d'influence : Plus le pilotage des visas est fragmenté, plus la tension entre logiques de sécurité et compétitivité fait l'objet de luttes d'influence entre les acteurs en jeu.

Le facteur explicatif proposé dans cette hypothèse est le rôle des acteurs qui développent des intérêts, potentiellement contradictoires, dans l'utilisation du visa. La variable en jeu est *stratégique* : en testant cette hypothèse, l'enjeu est d'identifier la montée en puissance d'acteurs cherchant à influencer le développement d'un objectif de compétitivité propre à l'instrument du visa, et ainsi amender le paradigme dominant sécuritaire. Ces acteurs peuvent être étatiques. Le mécanisme des usages de l'Europe sera alors mobilisé. Il peut être cognitif, dans la mesure où les institutions européennes prônent une politique des visas plus libérale que sécuritaire, c'est-à-dire un visa au service de la compétitivité. Il peut également être stratégique, puisque l'intégration européenne entraîne une redistribution des ressources et permettre à certains acteurs étatiques de gagner en marge de manœuvre par rapport à d'autres. La littérature sur les groupes d'intérêt sera également utilisée pour questionner l'effectivité de leur influence dans l'amendement du paradigme sécuritaire au profit d'un objectif de compétitivité.

La littérature sur les politiques des frontières et les modèles managériaux et néolibéraux de l'action de l'Etat, ainsi qu'une connaissance préparatoire de notre objet d'études, ont amené à proposer trois hypothèses de facteurs du changement du visa : l'écart entre le contenu européen et le contenu français en matière de régulation des frontières (H1), la pression concurrentielle entre Etats-membres pour délivrer des titres de séjour aux étrangers (H2) et enfin les luttes entre acteurs ayant un intérêt à agir dans la politique de visa (H3). Inscrites dans un modèle d'analyse des politiques publiques, chacune de ces hypothèses fait intervenir les variables des 3I et les mécanismes de changement de l'action publique. En choisissant l'instrument du visa comme marqueur du changement, les hypothèses seront testées en mesurant la tension entre sécurité et compétitivité, grâce à la batterie d'indicateurs que nous avons établis. Divisée en trois chapitres, la prochaine partie de ce mémoire sera consacrée à la confrontation des hypothèses avec les données empiriques sélectionnées puis analysées.

Partie II : Les facteurs du changement de la politique française de visa

Chapitre 3 : L'eupéanisation, un facteur explicatif limité des transformations du visa

Au cours de ce chapitre, nous explorons l'hypothèse (H1), qui propose que *Au cours de la carrière politique du visa, plus les recommandations de régulation des flux migratoires du niveau européen sont en décalage avec le niveau domestique, plus la politique de visa française est contrainte de s'adapter et de se transformer*. La variable en jeu est institutionnelle: dans quelle mesure le passage d'un instrument national à un instrument commun explique-t-il les changements du visa ? Cette hypothèse s'inscrit dans une approche qui considère l'eupéanisation comme une contrainte exercée sur le domestique : le changement est alors déterminé par une pression adaptative (Börzel, Risse, 2000). On s'intéresse alors à la carrière politique du visa : en 1995, la politique française se distingue par un fort degré d'opacité des procédures, d'inefficience de la bureaucratie et un objectif affiché de restriction des flux migratoires. A partir de là, nous allons comparer le contenu français d'une part, et européen d'autre part, pour tenter de dégager un *misfit* entre les deux, soit un degré d'incompatibilité qui engendrerait des transformations au niveau national.

V/ Le changement d'échelle du visa (1995) : le modèle bureaucratique français entre rupture et continuité

Dans un premier temps, il s'agit de confronter l'hypothèse de la pression adaptative au phénomène suivant : la dynamique de rationalisation de l'activité de délivrance du visa par les autorités françaises. A cette fin, nous pouvons décliner notre première hypothèse principale en une hypothèse secondaire : *L'eupéanisation du visa entraîne un effort de rationalisation des pratiques bureaucratiques nationales*. On peut en effet s'attendre à ce que le passage à un instrument commun implique une certaine standardisation des services nationaux de délivrance de visa. Il est particulièrement intéressant de tester cette proposition dans le cas français, qui se distingue avant toute forme d'intégration européenne par un modèle bureaucratique de plus en plus défaillant. Ici, l'analyse se concentre sur les transformations qui affectent l'instrument aux débuts de la coopération intergouvernementale Schengen, en particulier avant que celle-ci soit intégrée à la méthode communautaire (1995-début des années 2000).

A. La crise du référentiel bureaucratique national de délivrance des visas

Depuis 1995, on suppose qu'il y a eu un renversement doctrinal de la façon de faire des administrations chargées de la délivrance des visas, d'un modèle bureaucratique vers un modèle rationalisé. Parmi les auteurs qui ont abordé la question du *New Public Management*, Lane (2000) explique que les anomalies du paradigme bureaucratique ont entraîné son remplacement par le paradigme managérial. Avant de déterminer si ce « *paradigm shift* » est favorisé ou non par le passage à un instrument commun, il s'agit de mettre en lumière les éléments de « crise » du modèle bureaucratique précédant toute forme d'intégration européenne en matière de visa.

La première caractéristique de la politique française de visa en 1995 est son degré d'opacité. La compétence relève du Ministère des Affaires Etrangères (MAE), depuis l'époque de la Révolution Française²². La première loi sur les étrangers et les réfugiés du 21 avril 1832 autorise les consuls « *dans tous les cas où les usages du pays dans lesquels ils sont établis n'y font pas obstacle, à délivrer des passeports pour la France aux étrangers qui leur en demanderont* »²³. En 1995, le texte en vigueur qui définit la compétence des consulats en matière de délivrance de visa est un simple décret de 1947²⁴. Si la compétence est plutôt clairement définie, ce n'est pas le cas pour les procédures. Dans le droit français, il n'existe pas de texte définissant le visa, encore moins les procédures de délivrance. Le document de référence en 1995 est l'Instruction Générale relative aux Visas (IGV), une circulaire administrative non publiée et non accessible au public. Elle est gardée confidentielle, après que le Conseil d'Etat ait confirmé l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) estimant que « *la divulgation des instructions porterait atteinte à la sécurité publique, [...] de nature à faciliter l'élaboration de documents falsifiés par d'éventuels fraudeurs* »²⁵. Le caractère discrétionnaire de la politique française des visas pré-Schengen est renforcé par la position en vigueur sur les refus. Non seulement les taux ne sont pas communiqués, mais de plus le principe est celui de la non-motivation des décisions de refus. Ce principe se fonde sur un arrêt du Conseil d'Etat de 1986, qui affirme que « *En*

²² Arrêté du 22 messidor an VII relatif à l'organisation des rapports entre les étrangers accrédités et les autorités de la République

²³ 21-26 avril 1832 *Loi relative aux étrangers réfugiés qui résideront en France* (1). (IX, Bull. LXXV, m. 165). On note qu'il n'est pas encore question de visa à proprement dit. Les fonctions de passeport et de visa se confondent pendant le XIX^{ème} siècle : le passeport est une invention de l'Etat moderne pour contrôler la mobilité des individus selon leur nationalité, tandis que le visa est une complexification de ce contrôle qui n'apparaît qu'au cours du XX^{ème} siècle (Torpey 2000).

²⁴ Décret n°47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de visa.

²⁵ Arrêt du Conseil d'Etat *CE 17 février 1997, ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) c/ Ministère des affaires étrangères*.

l'absence de toute disposition législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public mais sur toute considération d'intérêt général »²⁶. Ce principe est adopté quelques mois plus tard dans l'article 16 de la « loi Pasqua » sur l'immigration²⁷.

En plus du manque de transparence, la bureaucratie consulaire rencontre un problème d'inefficience. En effet, à la fin des années 1990, un rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale²⁸ ainsi qu'une mission d'études sur les services de l'Etat chargés des étrangers²⁹, font part de leurs préoccupations sur la gestion des moyens de cette administration. Le rapport du député Yves Tavernier déplore que les consulats soient « *les parents pauvres des services extérieurs* »³⁰, souligne le manque quantitatif mais aussi qualitatif de personnel, qui regroupe trop peu de fonctionnaires qualifiés et trop d'employés locaux étrangers, et enfin il reproche au corps diplomatique d'être « *trop laxiste en matière de gestion de l'argent public* »³¹. La mission d'études rejoint le constat des effectifs insuffisants et évoque même des conditions d'accueil « *médiocres* » des demandeurs, les aménagements « *spartiates* » des locaux et la « *mauvaise gestion* » des files d'attente. Ce dernier point tend par ailleurs à émerger comme un problème récurrent de l'administration française à l'étranger, relayé par un certain nombre d'articles de presse³².

Au moment où le visa est en passe de devenir un instrument commun, on est donc en présence d'une bureaucratie nationale fondée sur une domination de type wébérienne, qui détient un fort pouvoir discrétionnaire à l'encontre des étrangers. Or, l'opacité procédurale, ainsi que les critiques récurrentes sur son manque d'efficience à partir du milieu des années 1990 constituent la base de remise en cause de ce modèle bureaucratique, soit la composante

²⁶ Arrêt du Conseil d'Etat CE du 28 février 1986, Ngako Jeuga c/ République Française

²⁷ Loi n°86-1025 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

²⁸ Assemblée Nationale, Rapport n°1803 déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan sur « *Les moyens des services des visas* », 8 septembre 1999

²⁹ Rapport de la Mission d'Etudes sur l'Organisation et le Fonctionnement des Services de l'Etat et des Organismes chargés des Etrangers, La Documentation Française, Mai 1997

³⁰ Assemblée Nationale, Rapport n°1803, op. cit., p.51

³¹ Ibid, p.8

³² Le Monde. « La plainte des demandeurs de visa : « La France, on a fait une croix dessus » », 18 octobre 1997, disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/10/18/la-complainte-des-demandeurs-de-visa-la-france-on-a-fait-une-croix-dessus_3541073_1819218.html#FGICjJzr73Vdlm7u.99 ;

Le Monde. « Les visas, principal verrou de l'immigration », 11 décembre 1997, disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/12/11/les-visas-sont-le-principal-verrou-de-l-immigration_3808008_1819218.html#lh3xRsFFGSpTTUop.99

1.1 du modèle managérial élaboré en première partie. Selon la littérature sur le remplacement du référentiel bureaucratique par le référentiel managérial, c'est justement la mise en évidence d'anomalies qui précipite le processus de rationalisation (Lane, 2000). Il s'agit désormais de voir quel peut être le rôle causal de l'intégration européenne dans ce processus.

B. La pression adaptative limitée du niveau intergouvernemental sur la bureaucratie nationale

L'instrument du visa connaît un bouleversement institutionnel majeur avec la signature de l'accord intergouvernemental de Schengen, entre la France, l'Allemagne et le Benelux en juin 1985. Ce traité est suivi en juin 1990 d'une Convention d'Application, qui indique les mesures de suppression de contrôle aux frontières intérieures et de renforcement de la coopération dans les domaines touchant à la circulation des personnes, y compris le visa. La Convention d'Application contient une série de dispositions relatives au visa court séjour, dont les grands principes sont renseignés dans le tableau ci-dessous. Ce texte précise la nature hybride du visa Schengen : c'est un instrument uniforme, mais délivré par des autorités nationales, dont les procédures restent inchangées. Le nouveau visa est délivré par les parties contractantes à partir du 26 mars 1995³³.

Article 9.1	« Les Parties contractantes s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et notamment le régime des visas. A cette fin, elles se prêtent mutuellement assistance. Les Parties contractantes s'engagent à poursuivre d'un commun accord l'harmonisation de leur politique en matière de visas. »
Article 10.1	« Il est institué un visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des Parties contractantes. Ce visa, dont la durée de validité est régie par l'article 11, peut être délivré pour un séjour de trois mois au maximum. »
Article 12.	« 1. Le visa uniforme institué à l'article 10, paragraphe 1, est délivré par les autorités diplomatiques et consulaires des Parties contractantes et, le cas échéant, par les autorités des Parties contractantes désignées dans le cadre de l'article 17. 2. La Partie contractante compétente pour la délivrance de ce visa est en principe celle de la destination principale. Si celle-ci ne peut être déterminée, la délivrance du visa incombe en principe au poste diplomatique ou consulaire de la Partie contractante de première entrée. »

Tableau 4: Les principales dispositions relatives au régime commun de visa court séjour dans la Convention d'Application de l'Accord de Schengen

³³ Circulaire du 23 mars 1995 relative à la mise en œuvre de la Convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990 (dispositions autres que l'asile)
Bulletin officiel du ministère de l'intérieur n° 95/1 p. 44-150

La Convention prévoit la création d'un Comité exécutif, qui rassemble les représentants des parties contractantes sur le modèle du Conseil des Ministres de l'UE. Il est chargé d'adopter un ensemble de normes pour garantir l'application de Schengen, en statuant à l'unanimité. Dans le cadre de ce mandat, il publie la première version de l'Instruction Consulaire Commune (ICC) en 1999³⁴ : celle-ci a pour but de favoriser l'harmonisation des procédures et la coopération consulaire locale entre parties contractantes. Elle établit des critères communs pour instruire les demandes de visa uniforme, tout en laissant une large marge de manœuvre discrétionnaire aux autorités nationales. Tout d'abord, il y a un double effort de transparence : non seulement ce texte réglementaire est un document accessible publié au Journal officiel qui remplace l'IGV confidentielle, mais de plus, la nécessité de coopération et d'harmonisation oblige à « *un échange de statistiques relatives aux visas de court séjour, de transit et de transit aéroportuaire délivrés et formellement refusés [...] chaque trimestre* ». Elle contient également une mise en cause implicite de la bureaucratie, en invitant à prendre des mesures pour éviter la corruption du personnel :

« Les chefs de poste doivent s'assurer que le service chargé de la délivrance des visas est organisé de manière à prévenir tout type de négligence susceptible de faciliter les vols et falsifications:

- le personnel affecté à la délivrance des visas ne devra en aucun cas être exposé à des pressions locales,

- pour éviter que se créent des "habitudes" susceptibles d'entraîner une diminution de la vigilance, il sera notamment procédé à des permutations régulières des agents »

Néanmoins, un tel texte relève majoritairement de la coordination et ne comprend aucune mesure de *hard law* sur la rationalisation des procédures de délivrance. En l'absence de contrainte légale, l'on ne peut pas véritablement dégager de *misfit* qui favoriserait le changement dans les procédures, bien que le niveau intergouvernemental infléchisse le caractère secret et opaque du niveau national vers des procédures davantage transparentes.

Notre hypothèse secondaire est donc en grande partie erronée, et de manière générale, l'hypothèse de la pression adaptative s'avère limitée pour expliquer le glissement vers une logique gestionnaire de la politique française, d'autant plus que celle-ci n'est pas immédiate dès le passage à un instrument commun. A titre d'exemple, les premières externalisations

³⁴ Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune [SCH/Com-ex (99) 13]

pour régler la question de l'inefficience n'ont lieu qu'à partir de 2006. Il semblerait donc que l'on se situe dans un changement plutôt incrémental, qu'abrupt. Ce constat nous invite à considérer une autre piste du changement : l'approche néo-institutionnaliste, développée par Streeck et Thelen (2005). On peut alors comprendre le remplacement graduel de la façon de faire bureaucratique par une façon de faire inspirée du modèle managérial comme un processus lent de déplacement des pratiques³⁵. En outre, il est permis d'inclure l'intégration européenne dans l'équation de ce processus transformateur, en la pensant comme un « point de bifurcation » (Thelen, 2003). La coopération intergouvernementale n'affecte pas réellement les pratiques nationales, mais le changement d'échelle du visa a pour effet de révéler le « *constat d'insuffisance général* » du modèle français, pour reprendre les mots du député Y. Tavernier³⁶, à la fois trop opaque et pas assez efficient dans la gestion de ses moyens humains et financiers. Schengen met en lumière la crise de cette administration considérée jusqu'ici comme « *subalterne* »³⁷ : en effet, il n'existe quasiment aucun rapport institutionnel disponible consacré à cette politique dans la période précédant l'accord de Schengen. L'échelon intergouvernemental met donc à l'agenda la nécessité d'évoluer vers une logique plus gestionnaire et plus performante, bien que ce changement opère par des dynamiques longues, et dans un premier temps marginales.

VI/ Le *fit* intergouvernemental/domestique sur la fonction de sécurité du visa (1995-2004)

Après avoir questionné le changement des pratiques bureaucratiques, on s'intéresse désormais à l'influence européenne sur le contenu normatif du visa. En effet, le cadre conceptuel de l'instrumentation nous apprend qu'un instrument comporte une dimension cognitive (Lascoumes, Le Galès, 2005). On se demande alors à quel moment, et par quels facteurs, intervient le changement normatif du visa, de la logique de sécurité vers celle de compétitivité. Afin de continuer à explorer la piste du *misfit* comme facteur de transformation, on compare le cadrage normatif du visa au niveau domestique et au niveau européen. Cette partie se concentre sur la phase intergouvernementale de Schengen (1995-2004). En d'autres

³⁵ L'approche incrémentale du changement de politiques publiques dresse une typologie de cinq processus transformateurs : le déplacement des pratiques, l'accumulation de dispositifs, la dérive des institutions par rapport aux réalités économiques et sociales, la conversion ou l'épuisement de l'institution (Streeck, Thelen, 2005, p.31)

³⁶ Assemblée Nationale, Rapport n°1803, op.cité p.63

³⁷ Ibid. p.68

termes, nous faisons l'hypothèse secondaire que *le cadre institutionnel (intergouvernemental ou communautaire) est une variable déterminante du changement cognitif du visa.*

A. Le visa pré-Schengen : un instrument de restriction des flux migratoires

L'étude de la politique française de visa pré-Schengen à l'épreuve des indicateurs du concept de sécurité révèle une orientation sécuritaire du visa. En premier lieu, elle met en évidence la composante discursive (2.1) du concept de sécurité, soit la désignation des flux migratoires comme une menace. En 1997, très peu de temps après le passage à un instrument commun, le rapport d'une mission d'études *ad hoc* sur les services de l'Etat chargés des étrangers rappelle que la procédure de visas pour l'entrée des étrangers en France est « *un élément fondamental du dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière* », tout en précisant en note de bas de page que « *l'accent était mis à l'origine sur les questions de sécurité, puis sur l'aspect financier lié aux risques d'hospitalisation en France, avant de concerner prioritairement l'immigration clandestine* »³⁸. La frontière fait l'objet d'un processus de sécurisation, et la menace désignée est l'étranger qui voudrait la franchir pour rester au-delà de la durée autorisée. Les demandeurs sont associés à la notion de risque migratoire, également appelé, dans certains rapports « *taux d'évaporation* », soit la proportion de fraudeurs parmi les demandeurs (*indicateur 2.1.1*).

Cette sécurisation discursive s'accompagne de mesures visant à contrôler la mobilité des individus (*composante 1.1* du concept de sécurité). Le premier niveau visible de ce contrôle de la mobilité internationale est la liste des nationalités soumises à une obligation de visa. La liste noire permet d'écarter les étrangers indésirables à distance grâce au visa : cela relève d'une technique de « *remote control* » (*indicateur 1.1.3*). En septembre 1986, suite à une vague d'attentats survenus à Paris, la France rétablit une obligation de visa pour tous les ressortissants étrangers, alors que des accords de libre circulation bilatéraux³⁹ ou multilatéraux⁴⁰ avaient été signés depuis l'après-guerre. Cette obligation est levée pour un

³⁸ Rapport de la Mission d'Etudes sur l'Organisation et le Fonctionnement des Services de l'Etat et des Organismes chargés des Etrangers, La Documentation Française, Mai 1997, p.9

³⁹ Premiers accords bilatéraux de suppression de l'obligation de visa : Nouvelle-Zélande (1947), États-Unis (1949), Canada (1950) et le Japon (1955), puis Suisse, Corée du Sud, Malte, Israël et la Yougoslavie dans les années 1960. Des Conventions de libre circulation sont signées avec la Tunisie (1964) et l'Algérie (1968) : après leur suspension en 1986, elles ne seront jamais rétablies.

⁴⁰ La Convention du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957 relative à la libre circulation engage chaque partie contractante à dispenser de visa les ressortissants des parties contractantes entrant sur son territoire des autres parties pour y effectuer des séjours inférieurs ou égaux à trois mois. A noter que la Turquie est exclue de la Convention en septembre 1980, au lendemain du Coup d'état militaire, pour éviter un afflux de réfugiés politiques.

certain nombre de pays à partir de décembre 1988 mais elle est maintenue pour 128 pays tiers. 110 nationalités ont un régime de délivrance directe, avec des demandes traitées entre 24 et 72 heures, tandis qu'une liste confidentielle de 15 nationalités est placée sous un double contrôle du MAE et du Ministère de l'Intérieur. Les demandes sont soumises à des enquêtes approfondies et les délais de traitement s'étalent sur dix à quinze jours supplémentaires, parfois un mois. Le second niveau visible concerne les entraves administratives, soit le nombre de documents requis et le poids des procédures de vérifications (*indicateurs 1.1.1 et 1.1.2*) A ce titre, le rapport Weil, commandé par le gouvernement Jospin en amont de la réforme de 1998 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, évoque un véritable excès de zèle, de nature à décourager les demandes :

« Les pièces à fournir sont dans ce cas trop nombreuses (certificat d'hébergement, attestation de ressources, billet d'avion aller et retour, etc.) et difficiles à réunir ; la durée de la procédure pour les visas soumis à consultation reste excessive, dès lors qu'elle s'applique à des hommes d'affaires pressés ou à des touristes dont la bonne foi ne peut être mise en doute. Le caractère obligatoire de la consultation pour des personnes qui voyagent régulièrement dans notre pays et ont souvent déjà obtenu des visas de court séjour, n'est pas compris des intéressés qui admettent difficilement qu'il faille parfois attendre plus d'un mois pour obtenir un visa de court séjour en France. »⁴¹

Cela se traduit par une baisse des visas délivrés, de 6 millions en 1987 à moins de 1.8 millions en 1996⁴². D'après l'administration, celle-ci correspond à une politique délibérée : *« Au cours des dix dernières années, le ministère des Affaires Etrangères s'est convenablement adapté aux efforts qui lui ont été demandés dans le cadre la politique de contrôle des flux migratoires »*⁴³. Il est néanmoins difficile de dire si cette diminution correspond à une hausse des taux de refus (*indicateur 1.1.4*), qui ne sont pas communiqués, ou bien à une baisse des demandes, résultant notamment de la levée progressive de l'obligation de visas pour certaines nationalités. Enfin, à partir de la fin des années 1980, le paradigme sécuritaire de la politique française de visa s'étoffe par des avancées technologiques (*composante 1.2*) avec la création d'une vignette infalsifiable, qui sera reprise par les parties contractantes de Schengen, et d'un système d'information, le Réseau Mondial Visa (RMV) (*indicateur 1.2.1*). Tous ces

⁴¹ Patrick Weil, « Pour une politique de l'immigration juste et efficace », Rapport au Premier Ministre, juillet 1997

⁴² Assemblée Nationale, Rapport n°1803, op.cité, annexe

⁴³ Rapport de la Mission d'Etudes sur l'Organisation et le Fonctionnement des Services de l'Etat et des Organismes chargés des Etrangers, La Documentation Française, Mai 1997, p.21

indicateurs réunis nous permettent d'affirmer que le principe dominant de régulation des flux migratoires au niveau français est de nature sécuritaire.

B. La compatibilité national/intergouvernemental sur le contrôle restrictif des frontières : l'inertie du cadrage sécuritaire du visa

L'intégration européenne au sein de Schengen suppose une compétition entre les niveaux de gouvernance pour déterminer quel doit être l'objectif régulateur du visa. Lorsqu'on compare le contenu normatif domestique avec celui du niveau intergouvernemental, que l'on trouve principalement dans l'ICC, on observe un très fort degré de compatibilité. L'absence de *misfit*, et au contraire la présence d'un *fit* prononcé, laissent penser que le changement d'objectif du visa, d'une logique de sécurité vers une logique de compétitivité, n'intervient pas pendant la phase intergouvernementale de Schengen.

En effet, l'ensemble des indicateurs de sécurité mis en évidence dans le contenu national se retrouvent au niveau intergouvernemental. Le principal document à notre disposition pour établir un point de comparaison est l'ICC, document établi par le Comité Exécutif, organe intergouvernemental statuant à l'unanimité, pour harmoniser les principes directeurs d'instructions des demandes de visa uniforme. Tout d'abord, on retrouve le même processus de sécurisation discursive (*composante 2.1*) : dès le préambule, l'ICC est présentée comme visant à « éviter les conséquences négatives possibles dans les domaines de l'immigration », et il est rappelé que les préoccupations essentielles devant guider l'instruction des demandes de visa sont la sécurité des parties contractantes et la lutte contre l'immigration clandestine. En ce sens, le visa uniforme est compris comme une mesure compensatoire à la libre circulation. En outre, le Comité exécutif fournit les critères de base pour évaluer les demandes. On retrouve les pratiques de mise à l'écart des indésirables (*composante 1.1*) : sont définis comme « populations à risque » les chômeurs, les étudiants et les personnes démunies de ressources stables. Le nombre de procédures de vérifications (*indicateur 1.1.2*) est aussi élevé qu'au niveau national, voire plus : on retrouve la même distinction entre les nationalités pour lesquelles les autorités consulaires doivent consulter leur autorité centrale nationale (article 2.1 de l'ICC), et les nationalités dont les demandes sont soumises à la consultation de l'autorité centrale nationale et les homologues des parties contractantes. Cette liste de pays « ultra-noire » est, elle aussi, précisée dans une annexe confidentielle, l'annexe 5B. La liste de pays soumis à l'obligation de visa uniforme est sensiblement la même que la liste française initiale, d'autant plus que les parties contractantes

ont à leur disposition une liste grise flexible sur laquelle elles peuvent rajouter des pays-tiers bilatéralement soumis à l'obligation de visa. Il subsiste donc une marge de manœuvre importante.

Lors de la phase intergouvernementale de la politique de visa, nous ne sommes pas en présence d'un *misfit* qui provoquerait un glissement de la logique de sécurité vers celle de compétitivité. L'absence de pression adaptative résulte en une inertie du cadrage normatif du visa : cet instrument reste inscrit dans un paradigme sécuritaire de régulation des flux migratoires. Cependant, une nuance peut être apportée au résultat de l'inertie : bien qu'il n'y ait pas de changement de troisième degré au sens de Hall (1993), qui affecterait l'objectif de l'instrument, il y a toutefois un changement de second degré, au niveau des paramètres et des techniques déployés autour du visa. Effectivement, la phase intergouvernementale de Schengen se caractérise par une innovation technologique, avec la mise en œuvre de systèmes d'informations (*indicateur 1.2.1*). Prévu à l'article 93 de la Convention d'application, le *Schengen Information System (SIS)* « a pour objet [...] de préserver l'ordre public et la sécurité y compris la sûreté de l'Etat, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention, sur les territoires des Parties contractantes à l'aide des informations transmises par ce système ». Cette base de données met en commun les informations des ressortissants tiers qui se rendent dans l'espace Schengen, et est utilisée à des fins de signalement des indésirables (Saas, 2003). Le SIS est complété par le *Visa Information System (VIS)*, qui centralise les données biométriques des détenteurs de visa afin d'assurer leur traçabilité. Le recours à la biométrie comme technique d'identification et de contrôle de la mobilité des individus relève du concept de sécurité (*indicateur 1.2.2*).

Ainsi, s'intéresser à la carrière politique d'un instrument permet de tracer le changement : la phase intergouvernementale se caractérise donc par un changement d'échelle, une inflexion de certains paramètres techniques, mais globalement une continuité idéologique faisant du visa un instrument de lutte contre le risque migratoire. Le constat de cette inertie nous permet de vérifier l'inverse de notre hypothèse (H1) sur la pression adaptative : plus le degré de compatibilité du contenu européen/national sur la régulation des flux migratoires est fort, moins la politique française de visa est susceptible d'évoluer. Dans cette hypothèse, la variable institutionnelle est déterminante : le caractère intergouvernemental du niveau de gouvernance européen de 1995 à 1999, et la règle de l'unanimité réduisent la probabilité de *misfit* avec le niveau domestique.

VII/ La compétition entre les niveaux communautaire et national pour définir le cadrage normatif du visa (2004 -)

Toujours dans la perspective de tester notre hypothèse (H1), nous continuons d'explorer la variable institutionnelle, en comparant les contenus européen et français. Nous avons proposé une hypothèse secondaire, selon laquelle la nature du cadre institutionnel influence la dimension normative du visa. Nous venons de démontrer que le cadre intergouvernemental, pendant les premières années de la coopération Schengen, favorisait l'inertie de l'objectif sécuritaire du visa. On s'intéresse désormais à la phase communautaire de Schengen, à partir de 2004. Il est question de déterminer si le changement de cadre institutionnel entraîne des contraintes légales et un *misfit* cognitif plus à même de provoquer un changement au niveau domestique.

A. Les effets contraignants de l'absorption de l'acquis Schengen dans la méthode communautaire

Conformément aux préceptes de l'instrumentation, nous suivons la carrière politique du visa afin de tracer les dynamiques du changement. A ce titre, le Traité d'Amsterdam (1997) marque un tournant institutionnel. L'ensemble des dispositifs propres à Schengen sont intégrés à l'acquis communautaire, et figurent au protocole n°1 du Traité qui rentre en vigueur en 1999. Le Comité Exécutif est remplacé par le Conseil des Ministres, et statue à l'unanimité pendant une période transitoire de 5 ans, jusqu'en 2004, puis à la majorité qualifiée. A partir de cette date, la compétence sur le contrôle des frontières extérieures est partagée entre les institutions européennes selon la procédure législative classique.

Le visa uniforme est alors doté d'un cadre réglementaire relevant du *hard law*. La liste noire précisée en annexe de l'ICC est remplacée par le règlement n°539/2001. Celui-ci retire une certaine flexibilité aux Etats-membres : la liste grise est supprimée, et la Commission est mandatée pour négocier les accords d'exemption et/ou de facilitation avec les pays-tiers. En 2009, le règlement n°810/2009, dit Code Visa, vient définitivement remplacer l'ICC, plusieurs fois amendée. Il harmonise les procédures d'examen des demandes, tout en laissant aux autorités consulaires nationales une marge de manœuvre discrétionnaire : elles peuvent convoquer des demandeurs à un entretien « *lorsque cela se justifie* » (article 21.8), et refuser un visa « *s'il existe des doutes raisonnables sur la fiabilité des déclarations effectuées par le demandeur ou sur sa volonté de quitter le territoire des Etats-membres avant l'expiration du*

visa demandé » (article 32.1.b). Le pouvoir d'appréciation est respecté, néanmoins, le principe directeur du Code Visa est celui du guichet unique, afin de garantir aux demandeurs un traitement le plus équitable possible. Il contraint également les Etats-membres à mettre en place des formes de coopération consulaire locale sur une base régulière (article 48.3).

En plus d'encadrer plus strictement la politique commune de visa, la communautarisation s'accompagne d'une inflexion du contenu sécuritaire. Les négociations autour de la mise en place du VIS entre 2004 (décision du Conseil portant création du système d'information sur les visas) et 2010 (début de la mise en œuvre du dispositif) sont révélatrices de cette tension sur les objectifs à assigner au visa. Alors qu'il est officiellement prévu pour centraliser les données biométriques de tous les détenteurs de visa Schengen, les autorités françaises ont une position beaucoup moins neutre sur les objectifs du VIS. D'après le député T. Mariani, auteur d'un rapport sur la politique européenne de visa, le VIS « *permettra de lutter contre la fraude documentaire et de renforcer la sécurité intérieure des Etats membres et l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures des Etats membres. Il facilitera également l'éloignement des étrangers en situation irrégulière* »⁴⁴. Dans cette perspective, les Etats-membres demandent à la Commission d'autoriser les services chargés de la sécurité intérieure d'accéder au VIS : or la Commission a refusé aux forces de police un accès illimité au VIS, et ne prévoit qu'une consultation au cas par cas, pour les cas de terrorisme et d'infraction pénale rare⁴⁵. Cette position s'appuie sur un avis du Contrôleur Européen de la Protection des Données (CEPD) qui rappelle que le VIS avait été développé « *en vue d'une politique commune des visas et non en tant qu'outil du maintien de l'ordre* »⁴⁶. Cet exemple traduit un antagonisme entre la Commission, dont la vision plus libérale concurrence l'objectif de sécurité du visa, et les Etats-membres, dont la France.

B. L'inclusion du visa dans la stratégie Europe 2020

Le décalage entre les positions française et communautaire s'accroît avec l'intégration de plus en plus de domaines politiques dans la stratégie de croissance des institutions européennes. Lancée en 2000, la Stratégie de Lisbonne vise à faire de l'UE « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique d'ici 2010* »⁴⁷. Son remplacement par un autre label, Europe 2020, qui reporte l'échéance dix ans plus tard pour atteindre de tels

⁴⁴ Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3764 sur la politique européenne des visas, 21 février 2007

⁴⁵ Décision 2008/633/JAI du Conseil sur les règles d'accès au système d'information de l'Union européenne sur les visas

⁴⁶ Avis 2006/C 97/03 du Contrôleur Européen de la Protection des Données

⁴⁷ Conseil Européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, 23 et 24 mars 2000.

objectifs, témoigne de son échec. En effet, plutôt qu'une véritable stratégie, il s'agit davantage d'une rhétorique visant à insuffler des réformes néolibérales dans les Etats-membres, via des mécanismes de coordination horizontale (Lebaron, 2012). L'enjeu est de hiérarchiser les politiques européennes à un objectif de croissance. Deux communications de la Commission, « *La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE* »⁴⁸ (2012) et « *Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique* »⁴⁹ (2014), proposent d'orienter la politique des frontières vers un objectif de compétitivité. L'étude détaillée du contenu de ces communications met en évidence l'ensemble des indicateurs de la dimension néolibérale du concept de compétitivité tel que nous l'avons défini. L'objectif de régulation est clair : la sécurité ne doit pas être la priorité de la politique de visa, mais une condition préalable à remplir afin de maximiser le potentiel attractif de cet instrument.

Dans le premier document de 2012, la Commission prend en compte l'impact positif du visa et établit une série de recommandations pour le rendre « *cohérent avec les objectifs de croissance de la stratégie Europe 2020* » (p.2). A plusieurs reprises, on retrouve des références aux voyageurs en termes de marché (*indicateur 2.2.1*). Est particulièrement visé le « *potentiel de croissance du tourisme issu des marchés émergents [...] largement inexploité* » (p.3). Dans sa volonté affichée depuis 2010 d'examiner les possibilités et les instruments du franchissement des frontières afin d'en optimiser l'utilisation⁵⁰, la Commission propose des pistes de réformes du visa pour le rendre plus attractif : le respect du délai de 15 jours prévu à l'article 23 du Code Visa, la réduction des listes des documents requis etc. La communication s'appuie sur une étude de marché d'analystes du secteur touristique⁵¹, qui ont estimé que si « *d'ici 2015 si la souplesse de la réglementation actuelle en matière de visas était pleinement exploitée; cette augmentation pourrait générer de 11 à 60 milliards d'euros de recettes touristiques supplémentaires dans le tourisme international (exportations) tandis qu'entre 100 000 et 500 000 emplois supplémentaires seraient directement créés dans le secteur du tourisme* » (p.4). Non seulement l'instrument du visa est clairement cadré comme un levier de

⁴⁸ Commission Européenne, COM (2012) 649 Final, « Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU », November 2012

⁴⁹ Commission Européenne, COM (2014) 165 Final, « A smarter visa policy for economic growth », April 2014

⁵⁰ Commission Européenne, COM (2010) 352 final « L'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen », section 5.4

⁵¹ Association européenne des tour-opérateurs (ETOA), 2010, « Europe: Open for Business? » ETOA Origin Market Report 2010

croissance, mais de plus, cette communication fournit une preuve de l'intervention de groupes d'intérêt économique dans la définition de la politique des frontières (*indicateur 2.2.2*).

La communication de 2014 approfondit l'objectif d'attirer les investissements étrangers grâce au visa. Elle revendique la « *volonté de l'UE de promouvoir la mobilité [...] et de s'ouvrir* » aux visiteurs car les voyageurs contribuent à la croissance économique » (p.3) Elle cible les élites économiques des pays émergents, qualifiés de « voyageurs légitimes ». Ce statut, en opposition aux demandeurs soupçonnés de risque migratoire, ouvre droit, selon la Commission, à des facilitations de voyage. La communication définit trois types d'objectifs du visa. Les objectifs généraux visent en priorité à booster la croissance économique dans l'UE, puis maintenir la sécurité dans l'espace Schengen. Les objectifs spécifiques consistent à aller vers une politique plus harmonisée, adaptée aux besoins des « voyageurs légitimes », en épurant les procédures : on retrouve là l'indicateur 2.2.3 du concept de compétitivité, c'est-à-dire assouplir les conditions de visa pour les voyageurs les plus fortunés. Enfin, une série d'objectifs optionnels est soumise à travers trois différentes pistes de réformes, proposant entre autres de généraliser l'octroi de visa à entrées multiples aux voyageurs connus du VIS et de prolonger la durée maximale de court séjour au-delà de trois mois.

L'identification d'un décalage normatif entre le niveau communautaire et le niveau domestique fait avancer notre hypothèse (H1). Il y a une contrainte mais elle n'est pas de nature coercitive : les communications de la Commission, et de manière générale la stratégie Europe 2020, relèvent du *soft law*. L'enjeu est donc d'infléchir les préférences des Etats-membres (Saurugger, Terpan, 2015). Il s'agit désormais d'analyser la réaction domestique à cette tentative d'infléchissement, pour déterminer si la combinaison d'un décalage normatif et d'une faible contrainte légale peut être facteur du changement.

C. La résistance domestique à la position communautaire : exemple de la révision du Code Visa

Contrairement aux institutions intergouvernementales de Schengen, la Commission prône un cadrage libéral du visa. Les communications de 2012 et 2014 introduisent un projet de proposition de réforme du Code Visa⁵², discuté à partir de 2015. Elle vise à harmoniser et assouplir les procédures afin que le visa puisse « *stimuler l'attractivité de l'UE et sa croissance* ». La simplification des démarches s'adresse aux demandeurs déjà connus du VIS,

⁵² Commission Européenne, COM(2014) 164 final 2014/0094 (COD) "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code)"

à qui il est proposé d'attribuer systématiquement un visa à entrées multiples. Le projet de réforme contient une autre proposition visant à créer un visa court séjour d'itinérance⁵³ : il permettrait aux étrangers à « *l'intérêt économique certain* » (chercheurs, artistes en tournée, sportifs, étudiants etc.) de rester au-delà de 90 jours par période de six mois, à condition de ne pas rester plus de 90 jours dans un même Etat-membre et justifier de moyens de subsistance.

Ces propositions provoquent une résistance au niveau domestique. Les discussions à la Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée Nationale font état d'une opposition fondée sur des critères de sécurité⁵⁴ : la facilitation procédurale élargie aux parents proches des citoyens de l'Union est refusée au nom d'une définition trop large qui négligerait le risque migratoire, de même que tout principe d'octroi automatique d'un visa à entrées multiples sur la base du VIS est catégoriquement rejeté, au profit d'une étude des dossiers au cas par cas. La justification donnée par le Sous-Directeur des Visas, René Consolo, lors d'un entretien, met en avant l'argument du risque migratoire :

« On a eu des cas de personnes qui avaient des visas de circulation de cinq ans⁵⁵. Les premières années, elles l'ont utilisé de manière tout à fait correcte. Puis un jour, il y a un revers de fortune dans leur vie, ou un mouvement politique qui leur a été défavorable : elles ont utilisé leur visa et elles ne sont pas revenues. Elles étaient considérées comme sans problème d'irrégularité pour nous, et elles se sont révélées irrégulières. Rien ne nous permet à dire qu'une fois le visa de circulation délivré, cette personne ne va pas commencer à avoir des activités qui nous déplaisent. »⁵⁶

La proposition de visa d'itinérance fait elle aussi l'objet d'un rejet par le niveau domestique, prétextant un public cible trop largement défini et des modalités de contrôle trop floues. Néanmoins, les députés de la Commission des Affaires Européenne finissent par approuver la proposition de refonte du Code des visas, « *dont de nombreuses dispositions vont dans le bon sens d'une meilleure harmonisation et d'une simplification des procédures* »⁵⁷, tout en préconisant que la procédure automatique de délivrance de visa à entrées multiples soit retirée du projet.

⁵³ Commission Européenne, COM (2014) 163 final - Texte E 9281 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) no 562/2006 et (CE) no 767/2008

⁵⁴ Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée Nationale, Compte rendu n°218, Mardi 24 juin 2015

⁵⁵ Equivalent de visa court séjour à entrées multiples

⁵⁶ Source : Entretien réalisé avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, 21/01/2016, 442 à 448

⁵⁷ Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée Nationale, Compte rendu n°224, Mardi 7 juillet 2015

Les dynamiques de résistance domestique à la proposition de réforme de la Commission démontrent l'existence d'un *misfit* entre les deux niveaux de gouvernance, qui ont des visions dissonantes de l'objectif à assigner au visa. Un changement modeste peut opérer à partir du moment où les éléments les plus clivants sont écartés de la réforme. Le niveau moyen du *misfit* permet une accommodation du contenu national au contenu européen (Börzel, Risse, 2000). En d'autres mots, la compétition entre la Commission et l'Etat-membre se solde sur un changement de second degré (Hall, 1993) : les paramètres du visa sont affectés, toutefois, il n'est pas question que le niveau européen impose sa propre hiérarchisation des objectifs de sécurité et de compétitivité. Il y a donc un veto sur tout changement de troisième degré dont la source serait communautaire.

Pour conclure sur notre hypothèse (H1), la comparaison des contenus français et européens tout au long de la carrière politique de visa ne permet pas d'établir l'eupéanisation comme facteur principal de la progression de cet instrument d'une logique de sécurité vers une logique de compétitivité :

- Le mécanisme de pression adaptative n'explique pas la dynamique de rationalisation de la bureaucratie, dont les causes sont davantage endogènes. Le passage d'un référentiel bureaucratique à un référentiel managérial est un processus incrémental dans lequel le changement d'échelle est un « point de bifurcation » qui révèle les anomalies d'une administration jusqu'ici peu considérée.
- L'étude de la variable institutionnelle fournit davantage d'éléments de réponse à notre question de recherche. Le contenu normatif du visa diffère de la phase intergouvernementale à la phase communautaire. Cependant, le changement qui en résulte est modeste. La compatibilité sur l'objectif de sécurité lors de la phase intergouvernementale favorise l'inertie, tandis que la promotion d'un visa au service de la croissance par la Commission se heurte à des résistances nationales, pour ne déboucher sur un changement n'affectant que les paramètres de l'instrument.

Ainsi l'hypothèse de l'eupéanisation ne permet pas, à elle seule, d'expliquer le processus de changement du visa.

Chapitre 4 : La concurrence dans l'activité de délivrance des visas, un facteur de développement des transferts

Dans ce chapitre, l'enjeu est de valider l'hypothèse (H2), qui propose que *Plus la concurrence entre Etats-membres dans l'activité de délivrance des visas est forte, plus le recours à des transferts de solutions d'action publique pour rendre la politique de visa plus attractive est élevé*. Compte tenu de la portée limitée de l'europanisation pour expliquer les transformations du visa, nous déplaçons notre recherche vers les dimensions plus globales du changement. Nous mobilisons l'approche des transferts, qui explique le changement comme la diffusion et la convergence des solutions d'action publique d'un système politique à un autre (Dolowitz, Marsh, 2000). Par quels mécanismes les dynamiques de la globalisation affectent-elles l'activité de délivrance des visas, au point de faire naître une compétition entre les Etats de destination des flux de la mobilité internationale ? Nous voulons démontrer notre hypothèse de la concurrence comme facteur du changement en plusieurs étapes. Tout d'abord, il s'agira de questionner le développement croissant d'un potentiel lucratif du visa comme un effet autonome de l'instrument. Nous chercherons ensuite des indices de compétition entre les Etats, puis l'existence de mimétismes dans les différents ajustements marchands autour de l'instrument du visa, pour fournir les preuves de transferts dont le but est de rendre la politique de visa la plus compétitive possible.

VIII/ Le potentiel de recettes du visa : un effet propre et non prévu de cet instrument

Nous voulons désormais tester l'hypothèse (H2) selon laquelle la politique de visa se transforme à cause de la mise en concurrence des Etats-membres. Pour déconstruire ce phénomène, il convient tout d'abord d'expliquer le potentiel lucratif du visa. En effet, on considère que l'activité de délivrance de visa est concurrentielle à partir du moment où elle *rapporte*. Le cadre conceptuel de l'instrumentation, fil théorique de ce travail, nous permet de formuler l'hypothèse secondaire suivante : *le visa développe un effet autonome, la rentabilité*. En effet, selon Lascoumes et Le Galès (2005), un instrument est dynamique, et développe au cours de sa carrière politique des effets non prévus du but initial de régulation qui lui a été assigné. L'enjeu est de repérer la formation de cet effet autonome dans la carrière politique du visa, initialement prévu pour réguler voire filtrer la circulation des individus, et de voir comment cet effet contribue au développement d'un nouvel objectif de compétitivité.

A. Les fluctuations des droits de visa, une variable d'ajustement budgétaire

Le cadrage sécuritaire du visa, dominant lors de la phase intergouvernementale de Schengen, nous permet de concevoir cet instrument comme une stratégie de contrôle des étrangers, et de procéder à un tri sélectif entre les désirables et les indésirables (Bigo, Guild 2003a). Néanmoins, on peut aussi le cadrer comme une taxe imposée aux étrangers pour séjourner sur le territoire national : en effet, le demandeur doit payer des droits de visa, perçus par l'Etat. L'histoire française regorge d'exemples de taxation des étrangers. Cette idée apparaît sous l'Ancien Régime : en 1697, Louis XIV instaure une taxe de séjour pour les étrangers (Dubost, Sahlins, 1999). En avril 1917, le gouvernement français met en place une carte d'identité des étrangers, payante. Au cours des années trente, le montant des droits est augmenté à plusieurs reprises par les pouvoirs publics, au point de devenir la principale source de financement des services des étrangers en préfecture (Rosenberg, 2000). Après 1945, un droit de timbre est exigé de tout étranger admis à séjourner en France. Puis, avec Schengen, les frais de dossiers se substituent au droit de timbre. En outre, le principe du paiement préalable est introduit: les frais de dossiers sont ponctionnés quoiqu'il arrive, même en cas de refus (Spire, 2005).

Les fluctuations du prix du visa montrent que les étrangers servent de variables d'ajustement, davantage qu'ils ne le seraient en tant que citoyens compte tenu du principe de consentement à l'impôt⁵⁸. Depuis le passage à un visa unique, on observe des réévaluations à la hausse des droits de visa :

Année	Base juridique	Titre concerné	Droits de visa
1999	Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les versions définitives du Manuel commun et de l'Instruction consulaire commune [SCH/Com-ex (99) 13]. Annexe 12	C1 Très courte durée (30 jours maximum)	15 à 25 euros
		C2 Courte durée (90 jours maximum)	30 euros
		C3 Entrées multiples, validité 1 an	50 euros + 30 euros par année supplémentaire
2003	Décision du Conseil 2003/454/CE	Droit unique indépendant de la durée du visa de court séjour demandé	35 euros
2006	Décision du Conseil 2006/440/CE	Droit unique	60 euros

Tableau 5: Les fluctuations des droits de visa court séjour

⁵⁸Issu des révolutions américaine et française, le principe du consentement à l'impôt exige que le montant de la taxe soit accepté par les citoyens afin d'être légitime.)

Croiser ces données statistiques avec les différentes phases d'évolutions de l'activité de délivrance révèle comment le coût de telles évolutions est reporté sur les demandeurs, au profit des équilibres budgétaires des Etats-membres. En effet, en 2006, c'est la France qui a plaidé au Conseil des Ministres pour relever les frais de dossiers de 35 à 60 euros, afin de financer le passage à la biométrie, prévu par la création du VIS. Le coût de la mise en place de bornes biométriques dans les locaux français à l'étranger est évalué à 16 millions d'euros. Or, l'augmentation des frais de dossiers devrait rapporter à la France des recettes d'au moins 120 millions d'euros, soit largement de quoi couvrir les frais d'équipement⁵⁹. Il y a donc un enjeu de bénéfices à réaliser. En outre, ces frais de dossiers ne comprennent pas la rémunération des prestataires extérieurs : depuis 2004-2005, le recours à des sous-traitants est de plus en plus fréquent (sans être nécessairement systématique), afin de désengorger les services consulaires. Or le coût de cette externalisation est intégralement supporté par les demandeurs : l'article 17 du Code Visa fixe ces frais à un plafond maximum de 30 euros, soit la moitié des frais de dossiers. En d'autres mots, l'externalisation est « tout bénéfice » pour les Etats-membres : non seulement elle se fait à coût nul, mais de plus elle permet aux consulats de traiter plus de demandes, et donc d'encaisser plus de frais de dossiers. L'argument récurrent pour justifier que la charge revienne aux demandeurs est qu'ils seraient moins sensibles au prix de l'externalisation, qu'au délai de traitement leur demande, raccourci par l'externalisation⁶⁰.

Ainsi, la possibilité d'encaisser des frais de dossier, et de les augmenter afin d'amortir le coût d'évolutions devenues indispensables (la biométrie d'une part, et l'externalisation d'autre part) laisse entrevoir le potentiel lucratif du visa et l'intérêt que peuvent avoir les Etats-membres, dont la France, à le maximiser.

B. La maximisation de la croissance de la demande depuis les pays émergents

Le potentiel de recettes tirés des frais de dossiers est d'autant plus élevé que le volume de demandes est important. Certes, la rentabilité du visa provient du fait qu'il soit payant, mais aussi et surtout du dynamisme de la demande à partir de la fin des années 2000, comme en témoignent ces graphiques :

⁵⁹ Source : Assemblée Nationale, Rapport n°3363, fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2007 (n°3341), Annexe n°1 : Action Extérieure de l'Etat, M. Jérôme Chartier, novembre 2006

⁶⁰ Sénat, Rapport n°127 de mission de contrôle budgétaire de la Commission des Finances du Sénat (Projet de loi de finances 2016), Sénateurs Eric Doligé et Richard Yung, 2015-2016

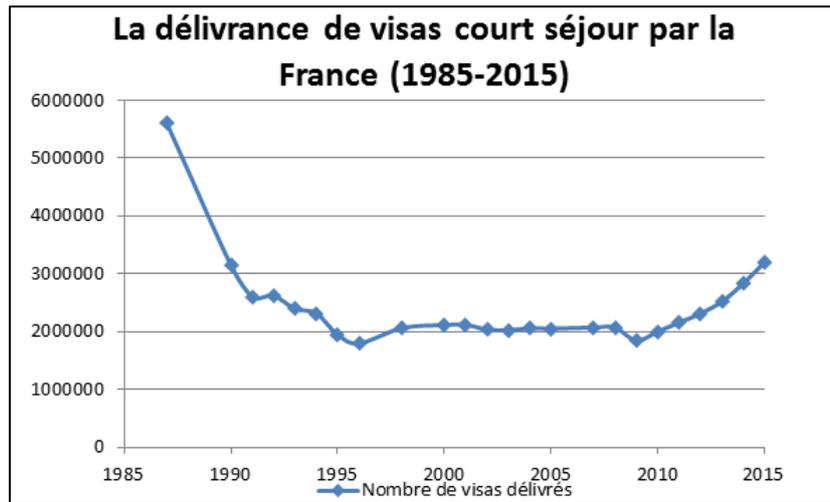


Figure 1: La délivrance de visas par la France (1985-2015)⁶¹

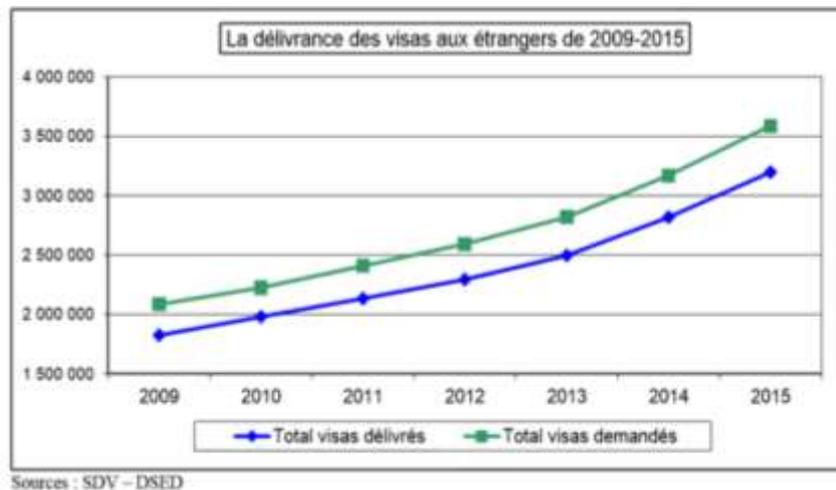


Figure 2: La délivrance des visas par la France depuis 2009⁶²

Sur le graphique n°1, la chute drastique dès la moitié des années 1980 correspond au tournant restrictif de la politique des frontières française, à la suite d’attentats à Paris en 1986. La stagnation des décennies 1990-2000 renvoie à l’inertie sécuritaire pendant la phase intergouvernementale de Schengen. Le taux de refus moyen est alors de 19%⁶³. L’augmentation du nombre de visas délivrés à partir de la fin des années 2000, visible sur les deux graphiques, correspond en réalité à un accroissement de la mobilité internationale, en particulier des classes moyennes des pays émergents. Non seulement leur gain de pouvoir d’achat leur permet de voyager, mais de plus le risque migratoire autrefois perçu en

⁶¹ Le présent graphique a été établi en croisant des données statistiques que nous avons collectées à partir de différents rapports parlementaires d’évaluation de la politique des visas, mais aussi de publications de statistiques publiques du Ministère de l’Intérieur (Direction Générale des Etrangers en France)

⁶² Source : Sénat, Rapport n°127, 2015, op.cité. (Nota Bene : SDV est le sigle pour Sous-Direction des Visas)

⁶³ Source : Le Monde, « *Le Visa, Principal Verrou de l’Immigration* », 11 décembre 1997

provenance de ces profils est atténué par l'augmentation de leur niveau de vie. C'est l'argument avancé par René Consolo, Sous-Directeur des Visas :

«Le monde qui nous entoure n'est plus le Tiers-Monde. Nous sommes confrontés aujourd'hui à un environnement qui a complètement changé. Résultat, nous savons aujourd'hui qu'il y a du bon à l'extérieur. Alors qu'il fut un temps on pensait qu'il n'y avait que du mauvais. Il y avait des gens qui étaient bons, l'intellectuel égyptien, le médecin du Sri Lanka, mais qui n'avaient qu'une idée : se réfugier chez nous car ça allait très mal chez eux.[...] Aujourd'hui des pays ont réussi, tant mieux pour eux, tant mieux pour nous d'ailleurs. Donc, notre périmètre d'action, lui aussi a changé. »⁶⁴

Ainsi, rien qu'entre 2013 et 2014, la demande a augmenté de 55% en Chine, 39% en Algérie, 20% en Russie⁶⁵. En outre, l'accord signé entre la Chine et l'UE en 2004 permettant aux Etats-membres d'obtenir le statut de destination autorisée (SDA) a impulsé la croissance de tourisme d'agrément et d'affaires en provenance de Chine⁶⁶. Un tableau détaillé de l'augmentation de la délivrance de visas aux principaux pays demandeurs entre 2010 et 2015, ainsi qu'une note explicative, sont insérés en annexe de ce mémoire.

Pour faire face à l'augmentation de cette demande, en contexte de tensions budgétaires, le recours aux sous-traitants s'est développé. Or cette pratique a un effet vertueux sur la demande, dans la mesure où elle permet de raccourcir les délais de traitement. Plusieurs exemples montrent que le nombre de demandes réagit à la capacité d'absorption des consulats : l'on a observé des hausses qualifiées de « spectaculaires » dans les postes externalisés en Chine, Indonésie, Inde, Russie et Ukraine⁶⁷. L'externalisation permet donc de maximiser le potentiel de rentabilité du visa, en ralentissant la croissance des coûts de l'administration, tandis que les rendements des droits de visa augmentent rapidement :

Année	Coût de l'action « Instruction des Demandes de Visa »	Recettes de la ligne budgétaire « Produits de Chancelleries Diplomatiques et Consulaires »
2014	46,2M€	180M€
2015	48,1M€	209M€
2016 (est.)	49,6M€	230M€

Tableau 6: Le rendement de la délivrance de visa⁶⁸

⁶⁴ Source : Entretien réalisé avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, 21/01/2016, Paris, 196 à 204

⁶⁵ Assemblée Nationale, Rapport n°3113 avis de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de Finances pour 2016. Annexe 1 : Action Extérieure de l'Etat, 2015

⁶⁶ Le SDA est arrangement touristique bilatéral entre l'administration chinoise et une destination étrangère. Il permet aux Chinois de visiter un pays. Il s'applique uniquement aux groupes de minimum 5 personnes, et prévoit des mesures de en cas de séjour illégal des voyageurs chinois.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Sources statistiques : Assemblée Nationale, Rapport n°3113, 2015, op.cité

La rentabilité apparaît bien comme un effet autonome du visa : elle provient de la maximisation des recettes des droits de visa, dynamisées par la croissance de la demande des pays émergents dont le pouvoir d'achat s'est nettement amélioré cette dernière décennie. Cet effet n'était pas prévisible et est le résultat d'une évolution de la distribution des richesses à l'échelle globale. Comprendre cet effet est indispensable pour avancer dans la démonstration de notre hypothèse (H2). De manière générale, le développement de cet effet fournit un élément de réponse à notre question de recherche. Le visa a une rentabilité directe, les droits de visa, mais aussi indirecte, puisqu'il est utilisé pour faire venir des étrangers qui consommeront voire investiront sur le territoire national : on déduit alors qu'il est dans l'intérêt des Etats-membres d'attirer ces étrangers désirables grâce au visa.

IX/ Le visa, vecteur d'une course à l'attractivité entre les Etats-membres

Dans ce chapitre, nous voulons démontrer que la concurrence est un facteur de changement, dans la mesure où elle impulse les transferts de solutions d'action publique propres au visa. L'effet de rentabilité du visa, que nous avons démontré dans la section précédente, incite les Etats-membres à être le plus attractif possible. Cet effet engendre des enjeux économiques de plus en plus puissants, comme le souligne un rapport du Sénat de 2015 : « *Au-delà de la rentabilité directe et immédiate tirée des droits de visa, de l'efficacité de visa dépendent, plus largement, l'attractivité touristique de la France et l'activité économique et les recettes fiscales qui en découlent* »⁶⁹. Il s'agit donc désormais de démontrer que cette rentabilité conduit à une course à l'attractivité, et *in fine*, à une priorité accordée à l'objectif de compétitivité par rapport à celui de sécurité.

A. La re-catégorisation des demandeurs de visa en parts de marché

On se concentre dans un premier temps sur la dimension cognitive de la concurrence entre Etats-membres dans la délivrance des visas. Selon une approche d'économie politique internationale, la mondialisation, définie comme la croissance des liens économiques à l'échelle globale, bouleverse la nature de la compétition entre les Etats : elle ne porte plus sur les ressources, mais sur les parts de marché (Strange, 1988). Cette perspective est fondamentale pour comprendre la nature du changement de la politique de visa provoqué par l'effet non prévu de rentabilité. D'après le cadre conceptuel de l'instrumentation, un effet

⁶⁹ Sénat, Rapport n°127, op.cité, 2015, p.24

autonome d'un instrument influence le cadrage cognitif, dans le sens où il entraîne une re-définition de la catégorisation de la situation adressée (Lascoumes, Le Galès, 2005). En d'autres mots, l'effet restrictif du visa fonctionnait avec une représentation sociale des migrants comme une menace. Mais l'effet non prévu de rentabilité fait émerger une catégorisation alternative : nous faisons la hypothèse secondaire que *plus le visa est un instrument rentable, plus les demandeurs sont considérés comme des parts de marché qu'il convient de se disputer*. Pour tester cette hypothèse secondaire, nous cherchons à repérer l'indicateur 2.2.1 du concept de compétitivité, soit la référence aux demandeurs en termes de marché, à travers les sources à notre disposition.

L'expansion de relations de marché est tout d'abord observable à travers l'utilisation de plus en plus systématique du langage économique pour évaluer la politique de visa. Le dernier rapport d'évaluation du Sénat⁷⁰ est particulièrement révélateur de cette tendance. On peut y lire que c'est « *une activité productive de l'administration pour laquelle des moyens dédiés entraîne une augmentation de la recette* », ou encore que l'élasticité du volume de demandes de visa dépend de la rapidité d'instruction. A ce titre, les rapporteurs citent l'exemple de Dubaï, où l'obligation de visas a été supprimée pour les ressortissants émiriens en mai 2015⁷¹ (qui représentent 20% des demandeurs au consulat français). Cette disparition d'une partie de la « clientèle » n'a cependant pas empêché une progression du produit des droits de visa de 6.5%, car le désengorgement a permis de limiter les délais de traitement des demandes pour les autres nationalités de demandeurs. Cette projection de modèles économiques sur la délivrance de visa traduit un changement de la représentation sociale des enjeux à réguler, du risque migratoire au potentiel de recettes non fiscales. Par ailleurs, cet exemple d'intervention sur un dossier de demandeurs chinois par M. René Consolo lorsqu'il était Consul à Shenyang, est révélateur du changement de perception des demandeurs et du poids des intérêts économiques dans l'activité de délivrance de visa :

« Je crois qu'il faut choisir ceux qu'on accueille chez nous. Je n'ai pas dit qu'il fallait ne choisir que les riches. Je crois qu'il faut filtrer, contrôler, pour l'intérêt de chacun. Et laisser passer des gens qui vont faire marcher notre économie. Je me rappelle être intervenu un jour car mes agents refusaient de délivrer des visas à des Chinois sous

⁷⁰ Sénat, Rapport n°127, op. cité

⁷¹ Règlement (UE) n ° 509/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n ° 539/2001 du Conseil 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

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. [...] Il faut absolument qu'ils viennent chez nous. »⁷²

Trois éléments peuvent être tirés de cet extrait. Premièrement, il confirme l'hypothèse secondaire que les demandeurs sont de plus en plus considérés en fonction de leurs retombées économiques. On retrouve la caractéristique du paradigme de management migratoire établi par Menz (2009), soit une rhétorique d'efforts pour rendre l'Europe attractive pour les élites étrangères, dont le pendant est une approche plus restrictive envers les flux non sollicités. Deuxièmement, il met en évidence l'enjeu de capter les demandes au consulat français plutôt que de les laisser se diriger vers un consulat partenaire, ici, la Norvège⁷³. Enfin, il révèle la montée en puissance des intérêts économiques tirés de la rentabilité du visa, et la priorité à l'attractivité qui en découle.

B. La course à l'attractivité propre au marché touristique

Pour expliquer le développement des transferts, nous voulons démontrer que le visa met les Etats-membres en situation de concurrence. Cette compétition est non seulement instiguée par le potentiel lucratif du visa, mais aussi par le statut paradoxal de cet instrument, délivré par des autorités nationales mais qui donne accès à la totalité de l'espace Schengen. Les attitudes concurrentielles (*indicateur 2.2.5* du concept de compétitivité) sont notamment repérables dans le secteur touristique. Dans les pays où la demande est exponentielle (Russie, Inde, Chine...), l'on observe une propension des agences de voyage à faire jouer la concurrence entre les consulats, notamment sur la rapidité d'instruction et la qualité de l'accueil des demandeurs⁷⁴. Cette préoccupation sur l'instrumentalisation du visa pour faire jouer la concurrence dans le secteur touristique est partagée par le Sous-Directeur des Visas :

« Malheureusement les Etats-membres n'ont pas du tout les mêmes objectifs à l'égard des étrangers qui circulent dans l'espace Schengen. Il y a ceux qui sont prêts à vendre la

⁷² Source : Entretien réalisé avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, 21/01/2016, Paris, 532 à 541

⁷³ La Norvège n'est pas un Etat-membre de l'Union Européenne, mais elle participe à Schengen en qualité d'Etat associé. A ce titre, les consulats norvégiens délivrent des visas uniformes.

⁷⁴ Source : Assemblée Nationale, Rapport N°251 fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF pour 2013 (n°235) Annexe 1 : Action Extérieure de l'Etat

Tour Eiffel à notre place : ils savent que leur territoire n'est pas très attractif mais veulent leur faire traverser notre frontière en un aller-retour.»⁷⁵

En outre, la différenciation des logiques nationales d'attribution pour attirer les demandeurs conduit à une course à l'attractivité qualifiée de « malsaine » par un rapport du Sénat :

« La France a, depuis trois ans, fait le choix de la rapidité de la procédure de délivrance pour attirer les demandeurs de visas potentiels ; cette stratégie semble notamment porter ses fruits en Chine. L'Italie, d'après les témoignages concordants de plusieurs personnes entendues, a fait le choix d'une sélectivité relativement faible des dossiers. L'Allemagne, quant à elle, joue davantage sur la mise en valeur des atouts structurels de la destination allemande (l'économie, la qualité de l'accueil médical s'agissant de l'accueil de patients étrangers, etc.), ainsi que sur une procédure de délivrance efficace aux délais maîtrisés. [...] Nous sommes donc en présence d'un cercle vicieux de la concurrence, parfois au détriment de la sécurité des frontières »⁷⁶.

Ainsi les Etats-membres, qui détiennent un instrument commun, jouent sur leurs spécialisations à différentes étapes de la procédure de la demande pour capter ces flux et gagner les parts de marché représentées par les flux de demandeurs. La délivrance de visa se caractérise bien par un modèle de *State competition* tel qu'établi par Susan Strange (1988).

C. Le choix de l'externalisation : la compétition plutôt que la coopération

Enfin l'une des transformations les plus marquantes de la politique des visas gagne à être analysée dans ce cadre de la compétition entre Etats-membres : l'externalisation. De tels développements peuvent en effet être compris comme des attitudes de non-coopération. La version initiale du Code Visa prévoyait la sous-traitance d'une partie de la procédure comme dernier ressort après épuisement des solutions de coopération, telles que les accords de représentation et les bureaux communs d'instructions. Les accords de représentations sont la possibilité pour un Etat-membre de Schengen d'être représenté par un autre Etat-membre qui collecte les demandes et les instruit : la France représente 22 Etats-membres différents dans 79 postes consulaires, et a délivré en leur nom environ 40 000 visas en 2014. L'idée de bureaux communs d'instructions, quant à elle, apparaît quasiment en même temps que la mise en œuvre du visa uniforme. Dès 1999, un premier rapport d'évaluation sur la politique des

⁷⁵ Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, 21/01/2016, Paris, 123 à 126

⁷⁶ Sénat, Rapport n°127, 2015, p. 39

visas préconise la création d'un guichet « visa Schengen » unique⁷⁷. Le principe serait de regrouper dans un même bâtiment le personnel de plusieurs Etats-membres, qui traiterait toutes les demandes de visas quelle que soit la destination principale de l'appliquant. Ce dispositif, jamais expérimenté, rencontre pourtant des arguments rationnels. Il permettrait notamment de mutualiser les moyens afin de faire face à la demande dans les pays-tiers où la pression est forte. Or, les Etats-membres ont retenu la solution alternative : l'externalisation, plutôt que la coopération. La Cour des Comptes donne la justification suivante :

« Le Ministère des Affaires Etrangères a choisi de ne pas développer de telles coopérations : il a préféré, comme plusieurs autres Etats-membres, maintenir un réseau étendu et dense, dans un contexte de compétition entre autorités consulaires de l'espace Schengen, et faire appel à des prestataires extérieurs pour traiter efficacement et rapidement des demandes de visas nombreuses. »⁷⁸

En réponse, le MAE a rappelé ses « objectifs de compétitivité » pour défendre l'externalisation comme un moyen privilégié pour développer une « activité génératrice de recettes budgétaires importantes et perçue avant tout comme un levier économique majeur »⁷⁹. En 2015, dans le cadre d'une mission sénatoriale, le MAE a avancé deux raisons pour lesquelles une mutualisation des instructions serait impossible. Le premier argument est d'ordre technique et porte sur l'incompatibilité de systèmes d'informations. Le second concerne les différences de normes sécuritaires, renforcées autour des bâtiments officiels français depuis les attentats de 2015. Les rapporteurs voient des résistances plus fondamentales à la coopération. Tout d'abord, les Etats-membres, en premier lieu la France, continuent de voir le visa comme un attribut de souveraineté. Mais surtout, ils évoquent l'intérêt des Etats à faire jouer la concurrence pour capter les flux de demandeurs :

« Ce sont en effet les Etats, par cette course à l'attractivité, qui jouent les premiers le jeu du « visa shopping », aux termes duquel les demandeurs de visa s'adressent au consulat qui, de tous les Etats Schengen, offrira le traitement le plus rapide, le plus efficace ou présentant le plus de chances d'aboutir à une décision favorable »⁸⁰

Ainsi, la délivrance des visas est devenue une activité extrêmement compétitive, où les Etats-membres entretiennent volontairement une concurrence pour capter les étrangers

⁷⁷ Assemblée Nationale, Rapport n°1803, op.cité, 1999

⁷⁸ Cour des Comptes, Rapport Public Annuel 2013, Cahier n°2., p.45

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Sénat, Rapport n°127, 2015, op.cité, p.42

désirables. Par rapport à notre question de recherche, l'instrument détient une force explicative du changement : c'est l'effet de rentabilité, développé de manière autonome au cours de la carrière politique du visa, qui propulse les Etats dans une course à l'attractivité.

X/ Diffusion des réformes marchandes du visa entre la France et ses concurrents

Dans ce chapitre, nous tenons à tester l'hypothèse de la concurrence interétatique comme facteur du changement de la politique de visa. Jusqu'ici, nous avons démontré que cet instrument développe un effet indépendant de rentabilité, ce qui conduit à son utilisation par les Etats comme levier de recettes budgétaires. Nous avons apporté les indices de compétition entre les Etats pour attirer les étrangers et ainsi optimiser la rentabilité, directe et indirecte, du visa. Nous en sommes désormais à la dernière étape de démonstration de notre hypothèse, à savoir le lien entre concurrence et changement. Nous ré-utilisons l'hypothèse de Knill et Lenschow (2005), selon laquelle la pression concurrentielle entre les Etats favorise les mécanismes de transferts. Les transferts désignent les processus de diffusion et de convergence de solutions d'action publique d'un système politique à un autre (Dolowitz, Marsh, 2000). Ces solutions recouvrent les connaissances sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions mais aussi les idées en politiques publiques (Saurugger, 2009). Nous sommes d'autant plus enclins à questionner l'existence de ce mécanisme particulier du changement que selon Delpeuch (2009), un instrument est vecteur de transfert. Nous donc allons tenter de démontrer comment la compétition résulte en une appropriation par la France des solutions dont le but est de rendre la politique de visa la plus lucrative possible.

A. De l'émulation à la comparaison

Les dynamiques de la globalisation mettent les Etats face aux mêmes situations à réguler. En l'occurrence, nous avons démontré que le visa est un instrument à la disposition des gouvernements pour tirer profit de la mobilité internationale des classes moyennes et supérieures des pays émergents. Le visa unique, délivré par 26 Etats et donnant accès à un même espace de libre circulation, exacerbe une telle compétition. Elle existe avec d'autres Etats non membres de l'espace Schengen, en particulier le Royaume-Uni. La procédure britannique est sensiblement alignée sur celle de Schengen. C'est un régime de visa par nationalité, avec une liste noire quasiment identique à celle de Schengen. En 2015, les consulats britanniques ont délivrés 2 millions de visas standard de court séjour pour un prix et

une durée plus élevés (90 livres, pour une durée maximale de 6 mois)⁸¹. Les volumes en demandes, et en recettes, sont comparables avec la France. La France est donc en concurrence avec un certain nombre d'Etats pour capter les flux de visiteurs étrangers qui choisissent le continent européen pour destination. Cette concurrence entraîne un effet d'émulation, c'est à dire un phénomène de mimétisme dont le but est de dégager les meilleures pratiques qui permettront de maximiser le potentiel de rentabilité du visa. Cette émulation passe par une comparaison des modèles nationaux.

Dans une perspective française, ce recours à la comparaison, ou *benchmarking*, est impulsé par l'adoption d'une nouvelle méthode managériale de contrôle budgétaire, la LOLF. Elle consacre le développement d'une culture de l'évaluation gestionnaire des budgets des administrations publiques (Lindhart, Muniesa, 2011). Elle fonde son évaluation sur des critères de performance et de bonne gestion des moyens (Bezes, 2015). L'évaluation des comptes de l'activité de délivrance de visa met l'accent sur la recherche de productivité : dans ce cadre, les modèles étrangers les plus performants sont pris en exemple. Dans différents rapports, l'on observe une symétrie entre la référence à d'autres modèles, qui se distinguent par leur productivité, et la formulation de recommandations qui imitent leurs méthodes les plus performantes. Nous analysons deux exemples particulièrement révélateurs de cette tendance.

Le premier exemple de comparaison provient d'un rapport d'évaluation de la politique des visas produit par le Sénat en 2007⁸². Il prend pour exemple la « *productivité remarquable des consulats britanniques* » (p.8), mesurée par des indicateurs de performance sur le délai de traitement des demandes. L'indicateur britannique est constitué par le pourcentage de décisions prises en matière de visa de court séjour dans un délai de 24h. En 2007, le résultat est de 93%. Le Royaume-Uni pratique en effet une politique d'entretiens ciblés, en ne convoquant que les primo-demandeurs ou les profils présentant un risque migratoire particulièrement élevé. En comparaison, l'indicateur français est constitué du pourcentage de décisions en matière de visa de court séjour en moins de 11 jours : le résultat est de 80%. En termes de performance, la France est donc bien en deçà du Royaume-Uni. Ainsi, le rapporteur insiste dans ses recommandations sur la nécessité d' « *améliorer la performance interne des consulats* ». Cet exemple traduit le glissement managérial des critères d'efficacité. En effet,

⁸¹ Source : <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-october-to-december-2015>, consulté le 9 juillet 2016

⁸² Sénat, Rapport d'information n°353 fait au nom de la Commission des Finances, « *En finir avec le casse-tête des visas* », juin 2007

dix ans auparavant, celle-ci se mesurait par le « taux d'évaporation », soit la proportion de demandeurs qui ne quittaient pas le territoire après l'expiration de visa, la cible étant de demeurer en dessous de 7%⁸³. Aujourd'hui, elle se mesure sur la productivité du service.

Le second exemple de comparaison provient d'un autre rapport d'évaluation du Sénat, datant cette fois-ci de 2015⁸⁴. Il porte sur les installations de bornes biométriques : le système français coûte particulièrement cher. Tous les prestataires des consulats français sont équipés du matériel BioNet, de la société Thalès. Pour des raisons de sécurité des informations personnelles exigées par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)⁸⁵, le matériel est acquis et entretenu par l'Etat, pour un coût moyen par station de 62 500 euros, soit plus de 3 millions d'euros par an pour l'ensemble du réseau⁸⁶. Or le rapport s'appuie sur le cas allemand pour inciter au changement : chaque unité de matériel est louée par l'Allemagne pour 4 600 euros par an. Il s'agit donc, en termes de coût/bénéfices, d'un modèle à suivre. La comparaison est utilisée pour recommander une renégociation du marché liant l'Etat et Thalès sur les bornes biométriques, ne pouvant revenir sur les normes de sécurité imposées par la CNIL (proposition n°5 dudit rapport).

Ces deux exemples apportent plusieurs éléments pour faire avancer notre hypothèse. Tout d'abord, la comparaison n'intervient pas avec n'importe quel Etat, mais bien avec ceux qui sont les principaux rivaux de la France en matière de délivrance des visas. Cela renforce la validité de notre hypothèse sur la concurrence. Les propositions de mimétismes portent sur des méthodes managériales, dans la mesure nous retrouvons plusieurs indicateurs du concept de compétitivité : le cadrage coût/bénéfices de l'activité de délivrance (2.1) et plus spécifiquement, le développement d'une culture du résultat (1.2.1), l'introduction de standards de performance (1.2.2), l'évaluation par les acteurs du contrôle budgétaire (1.2.3). Non seulement l'on voit des transferts se mettre en place, mais de plus ceux-là ont pour but de renforcer l'attractivité de la politique de visa. Enfin, le *benchmarking* auquel procèdent les acteurs français met en évidence la tension entre objectif de sécurité et objectif de compétitivité : dans le premier cas, la rapidité de la procédure l'emporte sur le contrôle du

⁸³ Source : Le Monde, « Reportage au Consulat Français de Rabat », 26 juin 1998.

⁸⁴ Sénat, Rapport n°127, op.cité

⁸⁵ CNIL, Délibération n°2012-293 du 13 septembre 2012 portant avis sur un projet de décret relatif à l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France et au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa (Demande d'Avis n° AV 12018581)

⁸⁶ Source : Ministère de l'Intérieur

risque migratoire ; dans le second, les normes de sécurité imposées par la CNIL sont présentées comme un frein à la rentabilité de l'activité de délivrance.

B. De la transaction à l'appropriation

Après le phénomène de comparaison, on se concentre désormais sur celui d'appropriation par la France des réformes de marchandisation de l'activité de délivrance du visa. Nous voulons démontrer que les changements opérant dans cette direction sont le fruit de transferts, provenant principalement du modèle britannique, importés selon un continuum de résultats allant de la copie à la résistance, en passant par la traduction (Delpeuch, 2008).

En premier lieu, on s'intéresse à l'appropriation française de l'externalisation (*indicateur 2.1.1* du concept de compétitivité). Le recours à l'externalisation en matière de délivrance des visas est une idée originale des Britanniques. Il intervient au début des années 2000 dans un double contexte de hausse des demandes et de tensions budgétaires (Beaudu, 2007). De manière générale, il s'agit d'une évolution managériale de l'administration, consistant à déléguer une partie de la procédure au privé (Lane, 2000). Le Royaume-Uni est le premier Etat à lancer cette dynamique de privatisation partielle de la délivrance des visas, avec une société mauricienne, VFS Global. Cette sous-traitance peut prendre plusieurs formes : l'externalisation de la prise de rendez-vous dans des centres d'appels téléphoniques privés, la collecte des dossiers de demandeurs, ou plus récemment le recueil des données biométriques. Dans l'espace Schengen, la France est le premier pays à recourir à l'externalisation, d'abord à titre expérimental : les premiers centres externalisés ouvrent à Moscou et à Pékin en 2005⁸⁷. L'externalisation est clairement présentée par les autorités comme une solution aux défaillances du modèle bureaucratique : elle permet d'améliorer l'accueil des demandeurs, de régler le problème de sécurité des consulats posés par les files d'attente, d'améliorer les délais de traitement et même de limiter les risques de corruption en supprimant le contact personnel entre le demandeur et le fonctionnaire. On peut donc analyser l'importation de l'externalisation comme une remise en cause de la légitimité et de l'efficacité bureaucratique (*composante 1.1* du concept de compétitivité).

En outre, on peut également l'analyser dans un contexte de concurrence, non seulement pour atteindre le même niveau de performance que le Royaume-Uni, mais également pour « marchandiser » l'activité de délivrance des visas. Comme le précise un rapport du Sénat de 2007, « *Pour un consulat, le traitement d'un dossier est une dépense. Pour une société privée,*

⁸⁷ Source : Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 2013

une demande de visa est une recette »⁸⁸. Aujourd'hui, s'il n'existe pas de monopole dans la sous-traitance en matière de visa, l'externalisation de la procédure française a toutefois permis le développement d'une entreprise française, TLS Contact, aujourd'hui très bien implantée dans les pays du Maghreb. Le sous-directeur des visas reconnaît ainsi être « *très content d'avoir permis à TLS d'être devenu un grand joueur du marché* »⁸⁹. L'enjeu de concurrence est donc marqué dans le transfert de l'externalisation : cette solution permet non seulement d'avoir une administration plus performante, mais aussi de développer un marché et d'en faire gagner des parts à un acteur national. Cependant, un transfert peut donner lieu à des résistances. Au regard de l'externalisation, l'importation d'une nouvelle culture de travail a rencontré des freins de nature cognitive, comme le relate le Sous-Directeur des Visas :

*« Dans notre petite maison du visa, il y a des chapelles, avec des gens qui ont des habitudes. Il a fallu convaincre beaucoup de gens, à commencer les chefs de postes. [...] Il y avait au sein des services, le sentiment que l'externalisateur est le méchant capitaliste qui arrive pour faire des profits, alors j'ai expliqué à mes agents, qu'on ne travaille pas à perte, sinon ce serait inquiétant. On est comptable de l'argent public ».*⁹⁰

Cet extrait montre d'une part le remplacement du référentiel bureaucratique par le référentiel managérial, via le développement d'une logique gestionnaire dans l'administration (*composante 1.2*), et d'autre part que le changement en politiques publiques est un processus lent d'apprentissage social (Hall 1993 ; Streeck, Thelen 2005).

L'autre forme de transfert « marchand » porte sur le développement de produits destinés aux élites économiques (*indicateur 2.2.4*). Dans le rapport le plus récent du Sénat (2015), les procédures « VIP » sont présentées comme une étape supérieure à l'externalisation pour « *faire face à la croissance de la mobilité mondiale et à la course à l'attractivité et la rapidité des procédures entre pays d'accueil* »⁹¹. Toujours dans cette perspective concurrentielle, le modèle britannique est pris en exemple. Outre le visa standard qui coûte £90 (hors rémunération du prestataire), il existe un traitement prioritaire de 3 à 5 jours facturé £120, et même un traitement ultra-prioritaire en 24 heures, pour la somme de £600. D'après le consulat britannique de Dubaï, ce service est sollicité par 60 personnes par semaine, pour une recette supplémentaire annuelle de plus de 1.5 millions de livres rien qu'aux Emirats Arabes Unis.

⁸⁸ Sénat, Rapport n°353, op. cité, 2007

⁸⁹ Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous-directeur des Visas, Paris, 21/01/16, 252

⁹⁰ Source : ibid. 290-292

⁹¹ Sénat, Rapport n°127, op. cité, p.48

Or, la tentative de transfert de cet ajustement particulièrement attractif du visa, en ce qu'il rencontre une demande et un pouvoir d'achat de l'élite économique locale, se heurte à une résistance tout d'abord juridique. En effet, à la différence du Royaume-Uni qui ne fait pas partie de l'espace Schengen, la France est soumise au Code Visa, qui limite la facturation des droits de visa à 60 euros. La marge de manœuvre discrétionnaire laissée aux Etats-membres permet néanmoins des interventions hiérarchiques pour accélérer la procédure de délivrance à des voyageurs *bona fide* qui en formuleraient la demande⁹². Un traitement prioritaire existe donc déjà, mais il ne peut pas être facturé. L'on voit se développer des mesures palliatives pour renforcer l'attractivité du visa : la facturation de services « premium » (mais pas prioritaires) par le prestataire, ou encore la mise en place du programme « Visa 48heures », soit un renforcement des effectifs dans quelques consulats ciblés de pays émergents⁹³. Pour lever cette résistance juridique, les auteurs du rapport du Sénat proposent de modifier l'article 16 du Code Visa pour autoriser la facturation de services prioritaires (proposition n°6 du rapport). Mais le transfert de tels produits se heurte aussi à des résistances normatives. A la différence du visa Schengen qui est le même pour tous les demandeurs, les Britanniques évoluent implicitement d'un régime par nationalité vers un régime par profil, fondé sur des critères économiques. En d'autres mots, le visa serait l'instrument d'une marchandisation de l'accès au territoire, destiné aux élites. Alors même que l'efficacité « comptable » de tels produits est mise en doute, une pareille évolution est susceptible de précipiter un nouveau paradigme de la gestion migratoire où l'argent prend une valeur centrale :

*« Il faut moderniser le visa. Notre conception très régaliennne, très nationale, très républicaine du traitement administratif, est en train d'exploser sous la compression de gens qui viennent de pays où il est tout à fait normal d'être un VIP, et de le montrer. Si les gens pouvaient circuler avec un visa gold autour du cou, ils le feraient. [...] Ça ne pourra pas marcher partout. On ne fera pas donc d'argent avec. A titre personnel, ce n'est pas un moyen pour financer les services. Ce serait juste un moyen, dans certaines sociétés, d'honorer, de distinguer le demandeur au regard de lui-même ».*⁹⁴

⁹² Via le Bureau de l'Instruction, la Sous-Direction des Visas procède à environ 3000 interventions par an dans l'ensemble du réseau. Source : entretien avec M. René Consolo.

⁹³ Le programme « Visa 48heures » a été lancé par le MAE français en Chine en janvier 2014, puis étendu à l'Inde, l'Afrique du Sud, le Qatar, le Koweït, Bahreïn, Oman et aux Emirats arabes unis

⁹⁴ Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous Directeur des Visas, 21/01/2016, Paris, 359 à 363

Ainsi, le transfert des dispositifs destinés à rendre le visa le plus attractif possible soulève des interrogations de nature normatives, voire éthiques, sur les enjeux philosophiques de la politique des frontières. L'instrument du visa est le révélateur de cette tension.

Pour conclure sur notre hypothèse (H2), la concurrence apparaît comme un facteur explicatif fort des changements observés au niveau de l'instrument du visa, et constitue en ce sens une réponse solide à notre question de recherche.

- Tout d'abord, l'instrumentation permet d'expliquer le développement du potentiel de rentabilité directe et indirecte du visa comme un effet autonome de cet instrument. Cet effet non prévu entraîne des ajustements stratégiques de l'activité de la délivrance, afin d'en maximiser les recettes. Aussi, il fonctionne avec un nouveau cadrage cognitif des demandeurs: ils sont de moins en moins pensés en termes de risque migratoire et de plus en plus en termes de parts de marché. Nous sommes donc en présence d'un changement de troisième degré, au sens de Hall (1993) : la « découverte » de la rentabilité du visa provoque des ajustements stratégiques et un nouvel objectif d'attractivité et de productivité assigné au visa.
- Ensuite, cette démonstration a fourni plusieurs pistes explicatives du développement de l'externalisation. Premièrement, lorsqu'il a fallu faire face à l'augmentation de la demande, il est apparu plus rentable de développer la sous-traitance, plutôt qu'augmenter la capacité et les moyens des consulats. Deuxièmement, l'externalisation est une preuve de l'euphémisation limitée : les Etats-membres, dont la France, ont opté pour le développement d'un marché de sous-traitance, plutôt que de mutualiser leurs moyens. Troisièmement, l'externalisation est le fruit d'un transfert en provenance du Royaume-Uni : elle a été importée et traduite dans le contexte français.

D'un point de vue théorique, analyser les transformations du visa grâce aux transferts confirme l'idée que le changement est non seulement un processus d'apprentissage (« *social learning* ») (Hall 1993), mais de plus un processus d'apprentissage depuis l'étranger (« *learning from abroad* ») (Dolowitz, Marsh, 2000). L'hypothèse de la pression concurrentielle favorisant le changement via des transferts au niveau de l'instrument du visa est ainsi vérifiée.

Chapitre 5 : Le rôle des acteurs dans le changement domestique. Luttres d'influence sur le cadrage du visa, de la logique de sécurité à celle de compétitivité

Ce dernier chapitre sera l'opportunité de tester empiriquement notre troisième hypothèse (H3), qui suggère que *Plus le pilotage des visas est fragmenté, plus la tension entre logiques de sécurité et compétitivité fait l'objet de luttres d'influence entre les acteurs*. Cette hypothèse provient d'une déduction sur l'évolution des acteurs de la politique de visa. Elle est historiquement partagée entre Ministères des Affaires Etrangères et de l'Intérieur, mais lors du processus de négociations de Schengen, la domination stratégique des fonctionnaires de l'Intérieur a entraîné un cadrage sécuritaire des dispositifs aux frontières, dont le visa (Guiraudon, 2010). Or aujourd'hui, non seulement le potentiel de rentabilité du visa fait l'objet d'un intérêt renouvelé de plusieurs corps de l'Etat, mais en plus l'on voit plusieurs acteurs non-étatiques se positionner en faveur d'une libéralisation de cet instrument. Nous explorons alors la variable des acteurs en jeu, et leur influence sur le changement du cadrage de la politique de visa. Nous posons pour cela une sous-hypothèse, qui suppose que *combiné à la fragmentation de l'administration, l'effet de rentabilité du visa est une variable déterminante du positionnement des acteurs étatiques et non-étatiques en faveur de l'objectif de compétitivité*. La littérature sur l'économie politique des frontières fournit déjà des preuves de l'amendement du paradigme sécuritaire, par la présence d'acteurs privés mais aussi d'organisations internationales, dont les idées et les intérêts convergent vers un objectif de compétitivité assigné aux politiques migratoires (Menz, 2010 ; Schmidt, Thatcher, 2013). En testant notre hypothèse, l'enjeu est d'extrapoler de tels résultats à notre objet d'études. Nous tentons de la démontrer en deux temps : premièrement, on questionne la fragmentation de la compétence ministérielle sur les visas comme facteur d'amendement du paradigme sécuritaire, puis deuxièmement, comment cette fragmentation permet dans un jeu à deux niveaux l'influence d'acteurs non-étatiques sur le développement d'un objectif de compétitivité du visa.

XI/ La fragmentation et la compétition interministérielles propres au pilotage de la politique de visa

En premier lieu, nous nous intéressons aux acteurs étatiques dans le pilotage de la politique de visa. Nous reprenons comme postulat les résultats mis en évidence par des travaux de sociologie de l'UE : au point de départ de la carrière politique de notre instrument,

les Ministères de l'Intérieur sont les acteurs dominants et influencent un cadrage sécuritaire du visa (Sciortino, 2005 ; Guiraudon, 2010). Or historiquement, la compétence des frontières est partagée entre le MAE et le Ministère de l'Intérieur. L'enjeu est de déterminer s'il y a un lien entre une compétition stratégique entre ces administrations, et le glissement du paradigme sécuritaire vers un cadrage plus libéral du visa.

A. L'instabilité du pilotage externe des visas, un facteur de changement

Le partage de la compétence de la politique des frontières date de la Révolution Française. L'arrêté du 22 Messidor an VII précise que « *Le Ministère des Relations Extérieures et celui de la Police Générale se concerteront dans les mesures relatives aux étrangers non accrédités qui ont la permission de séjourner dans la République* ». Depuis 1945, les consulats, sous la hiérarchie du Quai d'Orsay, assurent le pilotage interne de la politique de visa. Quant au pilotage externe, il est actuellement partagé entre deux départements dépendant d'une part du Ministère de l'Intérieur, la Sous-Direction des Visas (SDV), et d'autre part du MAE, la Mission Politique des Visas (MPV). Or, la carrière politique du visa révèle un cadre institutionnel extrêmement mouvant. Depuis 1995, le pilotage de cet instrument a été assuré par quatre directions différentes, et a successivement dépendu de trois Ministères.

Avant de questionner plus en détail la fragmentation institutionnelle propre au visa, notons qu'une telle répartition des compétences est caractéristique de la fabrique des politiques migratoires. Ce qui ressemble à un secteur est en réalité un domaine d'action publique avec des contours volontairement flous et mouvants (Castles, 2004). La politique des frontières s'apparente alors à une politique « chewing-gum » qui s'étend à un grand nombre d'acteurs (Guiraudon 2010) : elle implique les portefeuilles de la sécurité, mais aussi des affaires extérieures, du tourisme, du commerce, du travail etc. Une approche historique des politiques migratoires européennes confirme cette tendance à la fragmentation : « *À l'échelle nationale, le pilotage des politiques migratoires est, sauf périodes exceptionnelles (l'Italie du début des années vingt par exemple), le fait de structures interministérielles. Associant un grand nombre d'administrations dont les intérêts sont concurrents, il s'accompagne, en pratique, d'un jeu de rivalités sur le contrôle des migrants* » (Rosental et al, 2008). La caractéristique « chewing-gum » nous oriente vers deux pistes de recherche pour expliquer le changement : les évolutions des structures interministérielles en charge du visa, puis les intérêts, potentiellement conflictuels, exprimés dans ce jeu multiniveau.

Période	Administration(s) en charge du pilotage externe de la politique des visas (depuis 1945, le pilotage interne est assuré par les consulats qui opèrent sous la hiérarchie du MAE)	Relations interministérielles
Jusqu'en 2000	Sous-direction de la circulation des étrangers <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à Direction des Français à l'Étranger et des Étrangers en France • Rattachée au MAE 	<p>Novembre 1997 : Signature d'un Protocole d'accord entre le MAE et l'Intérieur pour améliorer la coordination entre la sous-direction de la circulation et des étrangers et la direction centrale de la police aux frontières.</p> <p>Avril 2006 : Contrat de modernisation entre le MAE et le Ministre délégué au Budget, pour rationaliser les moyens et assurer une meilleure gestion budgétaire.</p>
2000-2007 ⁹⁵	Sous-direction de la circulation des étrangers <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Libertés Publiques et des Activités Juridiques • Rattachée au Ministère de l'Intérieur 	
2007-2010 ⁹⁶	<p>La politique d'attribution des visas devient une compétence partagée entre le nouveau Ministère de l'Immigration et le MAE.</p> <p>Sous-direction des Visas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction de l'Immigration • Rattachée au Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire <p>Mission Politique des Visas⁹⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Français à l'Étranger et des Affaires Consulaires • Rattachée au MAE 	
Depuis 2010 ⁹⁸	<p>Le Ministère de l'Immigration est dissous, mais la politique des visas demeure une compétence partagée.</p> <p>Sous-direction des Visas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction de l'Immigration • Rattachée à la Direction Générale des Étrangers en France • Rattachée au Ministère de l'Intérieur <p>Mission Politique des Visas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rattachée à la Direction des Français à l'Étranger et des Affaires Consulaires • Rattachée au MAE 	

Tableau 7 : La discontinuité du pilotage de la politique des visas (1995-2015)

⁹⁵ Création de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, rattachée au Ministère de l'Intérieur, par **Arrêté du 24 août 2000**

⁹⁶ Création du Ministère de l'Immigration par **Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007**. L'article 1^{er} établit la politique d'attribution des visas comme une compétence partagée entre le Ministère chargé de l'Immigration et le Ministère des Affaires Étrangères.

⁹⁷ Création de la Mission Politique des Visas par **Arrêté du 28 décembre 2007**

⁹⁸ Dissolution du Ministère de l'Immigration et rattachement de la Mission Immigration au portefeuille de l'Intérieur par **Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010**

A l'heure actuelle, le pilotage des visas se divise entre le Ministère de l'Intérieur et le MAE. La SDV, ex-Sous-Direction de la Circulation des Etrangers (SDCE), est un service important de 110 personnes, délocalisé à Nantes depuis 1994. Ses missions sont de coordonner l'action des services consulaires, former les agents, informer les postes en matière réglementaire, surveiller le traitement des informations – notamment biométriques – par les consulats et les prestataires, instruire les demandes soumises à consultation, intervenir sur des dossiers via le Bureau de l'Instruction, et traiter les recours contre les refus de visa. Une Commission administrative de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, la CRV, a été créée en 2000 pour limiter le nombre de requêtes devant le Conseil d'Etat. Environ 2% de l'ensemble des visas refusés font l'objet d'un recours devant cette Commission. La MPV est le service de rattachement des postes consulaires et diplomatiques au MAE. Elle est chargée de suivre les travaux communautaires sur les visas. C'est notamment la MPV qui détermine les positions françaises à défendre au sein du Groupe Visa à Bruxelles, ce qui vaut à ce service discret⁹⁹ d'être qualifié de « *matière grise de la politique des visas* »¹⁰⁰. Des arrangements tacites existent entre les administrations : par exemple, la SDV, ex SDCE, a toujours été dirigée par un Conseiller des Affaires Etrangères, que la sous-direction dépende du MAE, de l'Intérieur ou encore de l'Immigration.

Le tableau que nous avons établi sur l'évolution de l'attribution de la compétence en matière de visa met en évidence un pilotage fragmenté et instable dans le temps. Nous pouvons en tirer deux éléments par rapport à notre question de recherche.

Tout d'abord, la fragmentation des compétences entre l'Intérieur et le MAE donne lieu à une discontinuité institutionnelle, d'où peuvent jaillir des intérêts conflictuels. Le pilotage « chewing-gum » du visa peut donner lieu à un certain nombre de frictions interministérielles. Pour y pallier, l'Intérieur et le MAE sont liés depuis 1997 par un protocole de coordination qui repose sur quatre axes de coopération : la coordination sur la réglementation relative aux visas, l'échange d'information, la coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière et la coopération en matière d'éloignement. Mais l'évaluation de la politique de visas fait état à plusieurs reprises d'une mauvaise qualité de la collaboration entre chefs de postes consulaires et fonctionnaires de police détachés en ambassade, et dans

⁹⁹ Malgré plusieurs tentatives de contact téléphonique ou par courriel, la MPV n'a répondu à aucune de nos sollicitations.

¹⁰⁰ Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, Paris, 21/01/2016 (information non enregistrée)

l'ensemble l'absence d'une culture de travail commune¹⁰¹. Or selon une approche néo-institutionnaliste des politiques publiques, la stabilité institutionnelle est un facteur de continuité de l'action publique (Streeck, Thelen, 2005). L'inverse est susceptible de provoquer le changement : ces discontinuités vont nous conduire à interroger plus précisément les conflits interministériels comme facteur de transformation.

Ensuite, cette fragmentation de la compétence entre les acteurs apporte des indices de la diffusion du paradigme managérial dans l'administration du visa. La contractualisation interne en est un marqueur fort (*indicateur 1.1.1* du concept de compétitivité). Le contrat entre le MAE et Bercy est un marqueur d'autant plus fort du NPM qu'il consacre l'introduction d'acteurs chargés du contrôle budgétaire (*indicateur 1.2.3*). En 2006, le Quai d'Orsay est le premier Ministère à signer un contrat dit « triennal » de modernisation avec Bercy, dans le cadre de l'application de la LOLF (Boussard, Lorient, 2006). Ce contrat prévoit un ensemble de réformes gestionnaires, parmi lesquelles la rationalisation du travail consulaire, ainsi qu'une réduction des dépenses et des effectifs de personnels.

Ainsi, la mise en évidence de la fragmentation du pilotage des visas complète les pistes de réponse à notre question de recherche. C'est dans ce cadre que s'effectuent la rationalisation et la diffusion d'un référentiel managérial. Aussi, elle favorise la constitution de luttes d'influence entre le MAE, l'Intérieur et Bercy. Enfin, selon l'approche néo-institutionnaliste, l'instabilité et la discontinuité institutionnelles, exacerbées dans le cadre des visas, catalysent les intérêts contradictoires, et *in fine* leur potentiel d'infléchir le cadrage politique dominant de l'instrument.

B. Le visa, verrou ou vitrine ? L'évolution des conflits stratégiques interministériels

Nous sommes donc en présence d'une administration des visas éclatée. Or, selon la théorie de l'Etat fragmenté, chaque segment administratif défend son intérêt contre les éventuels empiètements des autres corps de l'Etat (Wilson, 1983). Cette situation est exacerbée dans le cas des visas : on suppose non seulement qu'il existe une lutte d'influence entre les différents segments chargés du pilotage des visas, mais qu'en plus celle-ci porte sur la tension sécurité/compétitivité. Une réflexion sur l'influence des acteurs de la sécurité sur le cadrage normatif de Schengen existe déjà, à partir du concept de « champ ». Le processus de

¹⁰¹ Source : Assemblée Nationale, Rapport N°251, 2012, op.cité

négociations des dispositifs de Schengen a été une lutte pour imposer sa vision du problème, remportée par les fonctionnaires de l'Intérieur, d'où un cadrage sécuritaire des dispositifs de régulation des frontières (Guiraudon, 2010). Il est important de souligner que l'énonciation de la menace est sans rapport avec la protection de la collectivité : s'imposer comme expert du problème à réguler est le moyen pour les fonctionnaires de la sécurité d'étendre leur influence (Buzan, Waever, de Wilde, 1998). Selon une approche de politiques publiques, nous sommes donc en présence d'un modèle de la poubelle (Marsh, Olsen, 1989). La convergence des idées et des intérêts pour donner un sens sécuritaire aux politiques de frontières s'est ensuite consolidée via un réseau de professionnels de gestion de la menace (Bigo, 1998). Ce réseau ne se limite pas aux fonctionnaires de l'Intérieur, il inclut également les agents consulaires chargés de la délivrance des visas, dépendants du MAE (Direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires). En effet, une approche de *street-level bureaucracy* démontre que ces derniers acquièrent un savoir pratique local fondé prioritairement sur l'évaluation du risque migratoire (Infantino, 2014). Ceci montre l'importance de la fragmentation stratégique et cognitive: elle est inter- et infra-ministérielle.

Plusieurs indices nous permettent de penser que le MAE développe une vision alternative à celle de l'Intérieur. L'étude de différents documents publics à notre disposition met en évidence une rhétorique, récente, axée sur l'attractivité du visa. Cette rhétorique du visa comme « vitrine » renvoie à la fonction diplomatique du MAE, de représenter la France à l'étranger via son réseau d'ambassades et de consulats. En outre, cette rhétorique prend en compte les nouvelles conditions matérielles de la politique de visa, à savoir la demande exponentielle depuis les pays émergents. En 2012, le Ministre des Affaires Etrangères, Laurent Fabius, déclare lors de l'audition d'un rapport parlementaire d'évaluation de la politique des visas qu'il est « *certes normal d'avoir une politique de contrôle de l'immigration, mais il faut être sensible à certaines données économiques, éducatives et culturelles* »¹⁰². En janvier 2016, cette réponse du MAE à une question au gouvernement relative à la politique de visa, est révélatrice quant à la consolidation de la rhétorique de « vitrine » :

« La qualité de l'accueil des demandeurs de visas est au cœur des préoccupations du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International. C'est en effet souvent lors de la demande de visa qu'un étranger a un premier contact avec ceux qui

¹⁰² Source : Assemblée Nationale, Rapport n°251, op.cité, 2012

représentent la France et il importe que ce contact soit de qualité [...]. Des instructions précises ont été adressées en 2013 aux postes diplomatiques et consulaires, demandant notamment aux chefs de poste de s'investir personnellement dans la mise en œuvre de cette priorité gouvernementale qu'est le renforcement de notre attractivité »¹⁰³

Parmi les facteurs qui renforcent une telle vision entre 2012 et 2016, nous identifions l'intégration du portefeuille relatif au Tourisme au MAE¹⁰⁴. En effet, depuis 2014, et pour la première fois dans la composition des gouvernements de la Vème République, le Secrétariat d'Etat au Tourisme est rattaché au Quai d'Orsay, alors qu'il dépendait jusqu'ici soit du Commerce soit des Transports. L'objectif ce rattachement est de développer une « *politique touristique ambitieuse avec comme objectif de faire du réseau diplomatique français un avant-poste de la promotion de la destination France et des entreprises du secteur touristique et atteindre 100 millions de visiteurs internationaux accueillis en France en 2020* »¹⁰⁵. En se fondant sur le réseau consulaire, cette stratégie cible clairement les visiteurs en provenance des pays émergents soumis à l'obligation de visa. On retrouve l'effet autonome de rentabilité du visa : ici, il s'agit de l'utiliser comme levier pour capter les touristes étrangers. Aussi, l'agenda « vitrine » du Quai d'Orsay converge avec les intérêts de Bercy : les deux administrations se rejoignent sur l'objectif de gagner des recettes supplémentaires grâce à cet instrument. Ce partage de vues renforce le MAE dans la lutte d'influence avec le Ministère de l'Intérieur.

Nous retrouvons ici une des caractéristiques du paradigme dit de « management migratoire » identifiées par Menz (2009) : l'intérêt de l'« Etat-compétition » à ouvrir son territoire à des visiteurs dont la désirabilité est déterminée par leur potentiel économique. Or selon Menz, la contrepartie de cette ouverture est une restriction envers les formes non sollicitées de migration, telles que les réfugiés ou encore le regroupement familial. Cette dichotomie est visible dans le cas du visa court séjour : en parallèle des stratégies pour capter la demande des élites des pays émergents, l'on observe le maintien d'un taux de refus élevé dans les pays-tiers où les caractéristiques politiques, économiques et démographiques entretiennent aux yeux des autorités françaises une perception élevée du risque migratoire (Infantino, Réa, 2012).

¹⁰³ Source : Journal Officiel de la République, Question au Gouvernement n°15715, publiée le 7 janvier 2016

¹⁰⁴ Décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international consacre le rattachement du Tourisme au MAE

¹⁰⁵ Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/> consulté le 14/07/2016

Pays	2013	2014	2015
Algérie	25.65%	23.62%	24.85%
Cameroun	26.18%	29.80%	30.50%
Chine	6.25%	4.45%	3.97%
Côte d'Ivoire	22.04%	23.57%	19.58%
Egypte	11.78%	10.61%	9.46%
Guinée	36.29%	39.67%	38.11%
Mali	30.24%	28.18%	23.09%
Maroc	9.12%	8.19%	7.47%
Nigeria	32.70%	40.45%	36.69%
Russie	1.41%	1.67%	2.62%
Sénégal	25.52%	30.86%	26.38%
Tunisie	11.87%	10.60%	11.98%

Tableau 8 : Evolution des taux de refus par la France de demandes de visa court séjour¹⁰⁶

Ces statistiques précisent la hiérarchie entre compétitivité et sécurité. La libéralisation du visa à l'intention d'un marché cible de demandeurs ne signifie pas pour autant la disparition de l'utilisation sécuritaire du visa : il continue à bloquer au point de départ les demandeurs non-sollicités, voyageant dans la plupart des cas à des fins de visite familiale. L'écart des taux de refus entre les pays émergents (Chine, Russie) et certains pays d'où sont originaires des diasporas présentes sur le sol français (Algérie, Sénégal, Côte d'Ivoire) est révélateur de la tension de l'instrument du visa : l'ouverture à l'égard de certains étrangers se fait au prix d'une approche plus restrictive envers d'autres, établissant une forme de compromis entre des visions stratégiques divergentes ainsi qu'une logique de sélection sur l'argent.

A cette étape de la démonstration de notre hypothèse (H3), nous pouvons affirmer que la fragmentation du pilotage des visas donne lieu à une lutte d'influence stratégique entre les différents niveaux de l'Etat. L'objet est de peser sur le cadrage du visa, afin d'en faire un instrument au service soit de la sécurité, soit de la compétitivité. Les discontinuités administratives, ainsi que l'alignement entre des conditions matérielles exogènes (la croissance de la demande de visas des pays émergents), la convergence des intérêts du MAE (la promotion de l'image de la France à l'étranger et du secteur touristique grâce au visa) et des acteurs budgétaires (la délivrance des visas est une des rares politiques publiques

¹⁰⁶ Source : Statistiques Publiques du Ministère de l'Intérieur, Janvier 2016

rentables) sont des facteurs explicatifs forts de l'amendement du cadrage sécuritaire du visa, dominant depuis les débuts de Schengen, pour porter cet instrument vers un objectif de compétitivité. Il est toutefois important de souligner que la contrepartie du développement de cet objectif est une utilisation du visa encore plus restrictive envers les étrangers non-sollicités.

XII/ Les relations stratégiques entre pouvoirs publics et acteurs non-étatiques : la négociation de l'objectif de compétitivité du visa dans un jeu à deux niveaux

Nous avons démontré que l'administration des visas était fragmentée, et que la lutte d'influence du cadrage de cet instrument pesait de plus en plus en faveur d'un objectif de compétitivité, notamment en raison de l'effet de rentabilité de ce dernier. Nous allons désormais voir quelle est la contribution des acteurs non-étatiques à un tel re-cadrage. En effet, la fragmentation de l'administration nous invite à considérer les différents niveaux d'influence en jeu. Pour continuer à questionner la variable des intérêts en jeu, nous mobilisons le cadre analytique de jeu à deux niveaux, développé par Putnam (1988) : il s'agit de voir comment l'objectif de compétitivité du visa est négocié par les corps de l'Etat au niveau international avec les OI, et surtout au niveau domestique avec des groupes d'intérêt.

A. L'inscription de la libéralisation des régimes de visa à l'agenda global

Jusqu'à présent, la démonstration de notre hypothèse (H3) nous a appris que la fragmentation de l'administration à elle seule n'expliquait pas le changement du visa : elle doit être combinée avec un facteur extérieur, à savoir l'évolution des profils de demandeurs de visa. Le caractère incomplet de notre hypothèse de départ sert de rappel pour prendre en compte les facteurs exogènes du changement domestique. On tâche alors de mettre en perspective la lutte d'influence interministérielle avec les dynamiques de la mondialisation. Tout d'abord, la logique classique du jeu à deux niveaux invite à observer les liens entre gouvernements et arènes internationales. Dans le domaine des visas, l'inscription des facilitations de voyage à « l'agenda global » permet de compléter notre hypothèse sur la variable stratégique. Cet agenda est développé par le T20 : cette plateforme regroupe les Ministres du Tourisme des Etats membres du G20. Le quatrième sommet du T20 à Merida, au Mexique, en mai 2012, fait suite à la déclaration du G20 à Los Cabos quelques mois plus tôt, s'engageant à faciliter les procédures de voyage à l'échelle globale pour soutenir l'emploi et

la croissance. La déclaration de Merida est un document clé invitant les Etats à assouplir leurs régimes de visa afin de maximiser l'impact des facilitations de voyage sur la demande touristique, et *in fine* la création d'emploi. Le contenu des recommandations est particulièrement flou, mais l'objectif est clairement tourné vers la croissance : « *Travel facilitation of tourist travel is closely interlinked with tourism development and can be a tool to foster increased demand and generate economic development, job creation and international understanding. This objective is of particular relevance in a moment where most economies look to stimulate their exports and economic growth* »¹⁰⁷. Lors de sa dernière réunion à Londres en 2013, le T20 a formulé des recommandations cette fois-ci davantage ciblées sur les visas : externaliser les procédures pour réduire les délais et augmenter la capacité, augmenter la productivité des consulats voire en ouvrir de nouveaux dans les marchés émergents stratégiques, ou encore généraliser les visas de circulation¹⁰⁸.

D'après la grille de lecture de juridicisation des OI de Goldstein (2000), l'influence du T20 est destinée à être limitée : c'est un groupe *ad hoc*, qui ne se réunit pas régulièrement et dont les déclarations ont un faible degré de précision. La contrainte exercée est donc faible. Néanmoins, le T20 a présenté une arène pour le portefeuille du Tourisme, afin de porter un objectif de compétitivité et d'être associé à la gestion des flux internationaux. Surtout, on remarque que l'objectif et le contenu des déclarations du T20 sont repris dans recommandations de la Commission européenne en matière de visa Schengen. Nous avons vu dans le chapitre 3 que depuis le début des années 2010, la Commission intègre le visa uniforme dans la stratégie Europe 2020 afin d'attirer les touristes et les investissements étrangers dans l'UE. L'alignement entre recommandations internationales, communautaires et intérêt stratégique de certains corps de l'Etat à développer un objectif de compétitivité du visa complète l'analyse que nous avons esquissée dans le chapitre 3. En effet, il semble pertinent de questionner l'existence d'usages de l'Europe (Jacquot, Woll, 2004). La convergence vers l'objectif de compétitivité des agendas du MAE, du T20 et de la Commission européenne, en particulier depuis 2012, permet d'envisager un usage *stratégique* de la position supranationale par les fonctionnaires du Quai d'Orsay, afin d'augmenter leur marge de manœuvre par rapport au réseau de professionnels de sécurité. Néanmoins, on remarque l'absence de référence européenne dans les prises de position du MAE. De même, nous avons mis en évidence l'existence d'un rejet domestique un certain nombre de propositions de réformes du

¹⁰⁷ Source : T.20, 4th T20 Meeting Final Declaration, Merida, Mexico, 16th May 2012

¹⁰⁸ Source : T.20, 5th T20 Meeting full Communiqué, London, 4th November 2013

Code Visa par la Commission européenne. Nous pouvons l'interpréter comme un refus d'imputer la priorité à l'objectif de compétitivité au niveau européen, plus qu'un refus du cadrage lui-même. Ceci se comprend au regard du contexte concurrentiel de la délivrance des visas uniformes : pour maximiser l'attractivité du visa, la France a plutôt intérêt à développer une stratégie reposant sur la différenciation, plutôt que sur l'harmonisation. En outre, selon l'analyse de Menz des négociations de dispositifs communautaires relatifs aux frontières, également en terme de jeu à deux niveaux, l'intérêt des gouvernements consiste à limiter l'influence *top-down* et des coûts de transactions trop élevés (Menz, 2009). Ainsi, la convergence entre les agendas global et européen et celui du Quai d'Orsay ne suffit pas à démontrer l'existence d'un usage explicite par le MAE pour gagner en influence au niveau domestique.

La prise en compte du niveau international dans notre démonstration met en évidence une arène de négociations pour les Ministres du Tourisme dont l'intérêt est de renforcer l'attractivité du visa, mais elle n'est ni formelle, ni contraignante. Cette plateforme internationale contribue aux transferts propres à l'instrument du visa, en incitant les Etats à libéraliser leurs régimes (Knill, Lenschow, 2005). En calquant les recommandations du T20, l'UE joue un rôle d'intermédiaire dans la dimension internationale de ce jeu à deux niveaux. Or l'absence d'usage stratégique de la part des acteurs nationaux montre une influence limitée.

B. Au niveau domestique : l'ébauche d'un réseau d'action publique pour développer l'objectif de compétitivité du visa. L'exemple du Cindex.

On s'intéresse désormais à la dimension domestique du jeu à deux niveaux dans lequel l'Etat est inséré. Au niveau international, il est tenté de suivre les recommandations de libéralisation qui rencontrent les intérêts d'une partie de l'administration, tandis qu'au niveau spécifiquement européen, il cherche à limiter une influence *top-down* explicite. Au niveau national, il est exposé à des acteurs non-étatiques qui cherchent à influencer le cadrage du visa. D'après Menz (2009), le paradigme de management migratoire se caractérise par une orientation « *investment-friendly* » de la politique des frontières, renforcée par l'accès de groupes d'intérêt économique (GIE) au processus décisionnel. Les travaux de Menz portent sur les migrations de travail : à travers une comparaison entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, il explique comment les acteurs du marché du travail parviennent à influencer les gouvernements pour faciliter les migrations de travailleurs qualifiés. Ceux-ci sont

stratégiquement utilisés pour combler les besoins du marché du travail et garantir la flexibilité de celui-ci. Le fait est que les travaux de Menz divergent de notre objet d'études, dans la mesure où ils portent sur la gestion des flux migratoires au long terme : ce ne sont donc pas les mêmes instruments en jeu. Néanmoins, une série d'indices laissent penser qu'une tentative d'extrapolation de ces résultats au cas du visa court séjour est une piste de recherche prometteuse. L'enjeu est de mettre en évidence l'indicateur 2.2.2 du concept de compétitivité, soit l'accès des groupes d'intérêt au processus décisionnel en matière de visa.

Les stratégies et le succès de l'influence des groupes d'intérêt sur les pouvoirs publics sont déterminés par le contexte institutionnel et politique, et par l'organisation des groupes eux-mêmes. D'un point de vue institutionnel, la fragmentation du pilotage de la politique des visas présente une structure d'opportunité favorable à l'accès des GIE (Grossman, Saurugger, 2012). En effet, dans la lutte d'influence qui caractérise une administration fragmentée, chaque corps de l'Etat a un intérêt à constituer une coalition avec des acteurs non-étatiques qui partagent son agenda. Guiraudon (2000) a adapté l'analyse en termes d'instance politique (*policy venue*) de Baumgartner et Jones (1993) aux stratégies des acteurs dans la politique migratoire européenne. Cette analyse signifie que chaque niveau de gouvernance privilégie une configuration spécifique d'acteurs et de stratégies de mobilisation. Les acteurs se dirigent alors vers l'instance politique qui leur est la plus favorable. Lorsque Guiraudon développe ce cadre analytique, aux débuts de Schengen, le réseau sécuritaire est dominant à tous les niveaux de gouvernance. Or aujourd'hui, l'agenda des visas est également tourné vers la compétitivité : à ce titre, le niveau national fragmenté, et la montée en puissance de ce nouvel objectif, constituent une instance politique favorable aux GIE qui ont un intérêt à la libéralisation des frontières.

Dans une telle configuration, notre analyse porte sur un GIE spécifique qui, selon notre hypothèse, utilise la fragmentation du niveau gouvernemental comme *policy venue*. Il s'agit du Cindex (Centre inter-entreprises de l'Expatriation), créé en 1980 par un groupe de 10 membres fondateurs, parmi lesquels Total, Air France ou encore la Société Générale. Il rassemble aujourd'hui 53 multinationales françaises qui ont en commun d'avoir au moins 200 cadres à l'étranger de nationalités différentes et une politique interne de gestion de la mobilité internationale. Nous avons pris connaissance de l'existence d'un tel groupe lors d'un entretien exploratoire mené avec le Sous-Directeur des Visas, qui le présente comme l'interlocuteur privilégié de l'administration dans le domaine de l'impatriation. Par la suite, nous avons contacté par voie téléphonique la direction du Cindex pour obtenir davantage d'informations

sur ce groupe et ses relations avec les autorités publiques en charge des visas¹⁰⁹. Le Cindex a été pensé par quelques grands groupes français d'envergure internationale comme une plateforme de mise en commun des connaissances et de *benchmarking* sur les aspects pratiques de la mobilité internationale des cadres. Deux types de populations font partie du champ d'action du Cindex. Historiquement, il s'agit des expatriés. Mais de plus en plus, le Cindex s'adresse aussi aux impatriés, c'est-à-dire les étrangers non-communautaires amenés à se rendre sur le territoire français. La Direction du Cindex présente l'impatriation comme une conséquence de la globalisation, qui se caractérise désormais par une mobilité dans les deux sens. La croissance des liens économiques à l'échelle globale entraîne une hausse de la demande de développement de talents locaux dans les pays d'accueil des cadres expatriés. L'action du Cindex porte alors sur la compréhension des règles migratoires et vise à faciliter les procédures de mobilité des cadres impatriés, peu importe leur pays d'origine. Pour ce faire, le Cindex a créé un groupe de travail *ad hoc* en 2009 sur l'évolution de la réglementation européenne en matière de mobilité des travailleurs « TCN » (*third country nationals*). Lors de l'entretien, la Direction a souligné les enjeux d'investissements et d'attractivité de la France reliés à la problématique de l'impatriation.

Avec le Cindex, nous sommes donc en présence d'un GIE dont l'agenda a évolué en fonction des dynamiques de la globalisation, et qui converge avec celui du gouvernement. Le groupe se présente comme ouvert « *aux institutions et aux administrations qui exercent une activité en relation avec la mobilité internationale* »¹¹⁰. De fait, il compte trois partenaires publics : le MAE¹¹¹, l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), qui dépend du Ministère de l'Intérieur, et la Caisse des Français à l'Etranger (CFAE). Ce GIE bénéficie donc d'un accès privilégié aux autorités. Ces partenaires participent aux assemblées générales tous les deux mois, et sont impliqués dans les différents groupes de travail. En outre, le Cindex précise dans sa plaquette de communication qu'il n'a pas vocation à faire du lobbying, mais « *faire remonter utilement les préoccupations communes de ses membres auprès des institutions publiques* ». Ces différents éléments permettent de mieux définir les contours du répertoire d'action du Cindex en matière d'impatriation, domaine qui nous intéresse dans la mesure où il touche aux visas. La stratégie du Cindex vise à être intégré au processus

¹⁰⁹ Toutes les informations suivantes sont tirées d'un entretien exploratoire mené par voie téléphonique (non retranscrit) avec la Direction du Cindex, le 7 juillet 2016.

¹¹⁰ Plaquette de communication du Cindex, disponible sur le site <http://www.cindex.asso.fr/>, consulté le 19 juillet 2016

¹¹¹ Depuis 2009, le MAE et le Cindex sont liés par un accord de coopération et d'échange d'informations en cas de crise sécuritaire et sanitaire

décisionnel, tout en cherchant à ne pas ébruiter son influence sur les discussions réglementaires. La Direction du Cindex présente l'action du groupe auprès des pouvoirs publics comme non opérationnelle : elle ne vise qu'à faire prendre conscience des problèmes et établir un lien de confiance avec les institutions. Le groupe rejette le qualificatif de lobbying, ce qui est compréhensible dans le contexte français, où la perception d'un risque de capture de la décision par les groupes d'intérêt est historiquement forte (Grossman, Saurugger, 2012). Néanmoins, la démarche du Cindex consistant à s'adresser directement aux décideurs relève bien d'un lobbying interne. Il cherche à construire des relations stables avec le gouvernement, qui puise dans le Cindex des ressources stratégiques : l'expertise et la connaissance du terrain. Ainsi, la relation entre le Cindex et les pouvoirs publics s'apparente à un réseau d'action publique, soit une coalition entre des membres du gouvernement et un groupe d'intérêt, dont le processus d'échanges est stable et dont les membres sont liés par des interdépendances en termes de ressources (Grossman, Saurugger, 2012). Cet extrait d'entretien avec le Sous-Directeur des Visas confirme cette déduction, ainsi que le rôle de lobbying interne du Cindex pour flexibiliser le visa :

« L'impatriation nous a obligé à définir de nouveaux produits, aussi bien de circulation, afin d'organiser des formations sur le court séjour, que pour des périodes plus longues : les passeports talent, la carte compétence etc. Quelque part, l'administration a montré qu'elle savait répondre. Notamment au groupe du Cindex : c'est le CAC 40 qui ne dit pas son nom, qui réunit une cinquantaine d'acteurs, pour être l'interlocuteur privilégié dans le domaine de l'impatriation. [...] Dans certains pays on appellerait ça des lobbys. Je reconnais qu'ils sont un peu discrets. »¹¹²

Par rapport à notre hypothèse (H3) sur la variable des intérêts stratégiques comme facteur de changement, nous pouvons tirer trois résultats de l'analyse du rôle du Cindex.

Premièrement, d'après Menz, "government access of domestic interest group combined with these actors' preferences critically shape the overall policy outcome" (2009, p.35). L'existence d'un réseau d'action publique entre le gouvernement et le Cindex, rendu possible par leur convergence idéologique vers la compétitivité et un échange de ressources stratégiques, est un facteur fort de changement, en ce qu'il débouche sur l'ajustement de dispositifs migratoires pour faire venir des cadres étrangers et capter leur potentiel d'investissement.

¹¹² Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, Paris, le 21 janvier 2016, 217 à 228

Deuxièmement, le niveau national semble être l'instance politique appropriée pour négocier l'objectif de compétitivité (Guiraudon, 2000). D'abord, dans le cadre du jeu à deux niveaux, la relation entre l'Etat et les acteurs domestiques est une piste de recherche plus fructueuse que les arènes de négociation internationales, telles que le T20. Ensuite, pour un groupe comme le Cindex, le gouvernement est le niveau privilégié pour porter ses intérêts. Interrogée sur une éventuelle transnationalisation ou prise de contact avec les institutions européennes, la Direction du Cindex a évoqué l'existence d'équivalents allemand (le Memo) ou américain (NSTC), mais la présence d'un ensemble de contraintes structurelles et logistiques pour mener une action collective effective. Quant à l'interaction avec l'UE, elle est très faible et ne s'inscrit pas dans les objectifs du Cindex.

Troisièmement, le réseau d'action publique entre le Cindex et le gouvernement sur la problématique de l'impatriation dépasse la seule problématique du visa court séjour, et s'inscrit plutôt au regard des produits de long-terme (permis de travail, titre de séjour etc.). La politique de confidentialité du Cindex rend difficile la collecte de mise en évidence des négociations stratégiques autour de cet instrument précis. Cela pose également la question d'autres GIE impliqués spécifiquement dans la libéralisation du visa court séjour. Les représentants du secteur touristique présentent à ce titre une piste de recherche pertinente. Néanmoins, notre recherche rencontre ici deux limites. D'une part, l'action des GIE auprès des gouvernements se caractérise par des stratégies délibérées de discrétion : il est laborieux d'accéder aux sources permettant de démontrer une telle action, encore plus dans le domaine de la politique des frontières qui est soumis à une forte pression publique et médiatique (Guiraudon, 2000). D'autre part, la preuve de l'influence de GIE du secteur touristique auprès du gouvernement est d'autant plus difficile à apporter que les acteurs du tourisme ne bénéficient pas de canaux d'accès aussi puissants et établis que les acteurs du marché du travail qui, d'un point de vue organisationnel, parviennent le mieux à influencer le gouvernement (Menz, 2009). Mais la piste de relations entre le gouvernement et le lobby du tourisme est à conserver pour la recherche doctorale qui fera suite au présent travail de mémoire.

Pour conclure sur ce chapitre et notre hypothèse (H3), la variable stratégique est une piste fertile pour interroger les facteurs du changement de la politique des visas. Dans quelle mesure la fragmentation du pilotage des visas intensifie-t-elle la lutte d'influence pour peser

sur le cadrage de l'instrument du visa ? A partir de la mise en évidence des discontinuités institutionnelles, stratégiques et idéologiques au sein des pouvoirs publics en charge du visa, et l'analyse de l'Etat dans un jeu à deux niveaux pour développer l'objectif de compétitivité de l'instrument, nous tirons les résultats suivants pour répondre à notre question de recherche :

- Tout d'abord, la fragmentation du pilotage des visas est une donnée essentielle pour comprendre la tension sur le cadrage de l'instrument. Elle fait intervenir des portefeuilles concurrents et en particulier, le MAE et l'Intérieur se livrent à une lutte d'influence pour définir le problème lié aux visas, afin de s'imposer comme l'acteur détenant la solution à ce problème. Toutefois, c'est l'alignement entre cette fragmentation, et l'effet de rentabilité du visa, qui catalyse le cadrage du visa en termes de compétitivité. La combinaison de ces deux facteurs permet au MAE de développer une rhétorique du visa « vitrine » depuis 2012, ayant récupéré entretemps le portefeuille du Tourisme, et étant soutenu par les autorités chargées du budget. A elle seule, l'hypothèse de départ (H3) est donc incomplète : sa vérification dépend de l'effet de rentabilité de notre instrument.
- Ensuite, la prise en compte du niveau de gouvernance internationale dans un jeu à deux niveaux permet de montrer que la libéralisation du visa afin d'utiliser la mobilité internationale comme levier de croissance est une dynamique loin d'être uniquement domestique, mais propre à la mondialisation. Cela fournit un argument supplémentaire à l'idée que les changements du visa opèrent selon des mécanismes de transferts. Néanmoins, le faible niveau de contrainte et le rejet français de l'influence verticale en font un faible facteur explicatif du changement domestique.
- Enfin, la piste de l'accès de GIE nationaux au gouvernement, combiné avec les préférences d'une partie des pouvoirs publics, est particulièrement prometteuse pour expliquer les changements dans lesquels s'inscrit le visa court séjour. Le réseau d'action publique couvre des enjeux plus larges que notre objet d'études, et à cause des difficultés d'accès aux sources, n'avons pu discuter que de la stratégie d'un seul GIE. Notre recherche de mémoire s'avère donc limitée, mais une telle piste fera l'objet d'une plus large exploration pour nos futurs travaux.

Conclusion

L'objectif de cette recherche était de questionner les transformations de la politique française de visa court séjour, des années 1990 à nos jours. Elle constitue un exemple remarquable de diffusion du *New Public Management* dans une administration au départ opaque et inefficace. Aussi, l'idéologie du visa a évolué d'une vision pénalisante des migrations, à une attitude plus libérale envers les flux de personnes, pourvu qu'ils contribuent à la croissance économique. Le paradoxe du cadrage d'un instrument de gestion migratoire sous un angle de compétitivité nous a amené à interroger la montée en puissance d'une logique néolibérale propre au visa, à même de concurrencer le paradigme sécuritaire de la politique des frontières. A partir d'un tel paradoxe, et selon une approche tirée du courant des politiques publiques, l'on s'est demandé à travers notre question de recherche pourquoi, puis comment, de tels changements liés au visa opéraient-ils. Pour y répondre, nous avons sélectionné comme fil directeur théorique l'instrumentation. Cela a permis de nous focaliser sur un instrument spécifique, le visa court séjour, pour construire des connaissances plus globales sur la régulation de la mobilité internationale. Nous avons établi trois hypothèses, trois pistes de réponses à notre question de recherche, que nous avons ensuite confrontées au matériel empirique collecté sur la carrière politique du visa depuis 1995, à l'aide d'indicateurs des concepts de sécurité et de compétitivité que nous avons construits à partir de la littérature.

En premier lieu, nous avons fait l'hypothèse de l'influence européenne comme facteur de transformation du visa (H1). L'omniprésence de l'eupéanisation dans les travaux de politiques publiques depuis les années 1990 en ont fait une piste incontournable de recherche, d'autant plus que l'émergence d'enjeux politiques liés au visa coïncide avec le passage d'un instrument national à un instrument commun. Toutefois, la recherche de décalage entre contenus domestique et européen susceptible de provoquer des changements de la politique française de visa s'est avérée limitée. Nous avons dû reconnaître que l'hypothèse secondaire selon laquelle le changement d'échelle entraîne un effort de standardisation, et donc de rationalisation de l'administration nationale des visas, était erronée. Celle-ci n'opère véritablement qu'au milieu des années 2000, lorsque les services consulaires sont dans l'incapacité de gérer la hausse des demandes et que d'autres Etats, dont le Royaume-Uni, externalisent une partie de leur activité afin d'augmenter leur productivité. Néanmoins, l'UE joue un rôle indirect, dans la mesure où le changement d'échelle constitue un « point de bifurcation » à partir duquel l'administration des visas, jugée autrefois subalterne, fait l'objet

d'une « redécouverte » par les pouvoirs publics et que ses défaillances sont révélées et définies comme un problème d'action publique à résoudre. En effet, le passage à un instrument commun suscite une remise en cause du modèle bureaucratique, étape préalable au développement des pratiques managériales telles que nous les constatons aujourd'hui. En outre, la recherche de *misfit* nous a permis de mettre en évidence l'inertie du paradigme sécuritaire lors de la phase intergouvernementale de Schengen. Cependant, depuis l'intégration de l'acquis Schengen à la méthode communautaire, en 2004, on observe un rejet de l'influence européenne, notamment de la Commission européenne, lorsqu'elle vise à libéraliser l'utilisation du visa uniforme. Selon nous, plusieurs raisons peuvent expliquer ce rejet. Tout d'abord, l'UE et la France ont des visions divergentes de cette libéralisation. Mais surtout, la Commission cherche à mettre le visa au service de la stratégie Europe 2020 et maximiser son impact sur la croissance économique sur l'ensemble du marché intérieur, tandis que la France s'inscrit dans une logique concurrentielle. En effet, le visa uniforme met les Etats-membres en situation de compétition pour attirer les étrangers, qui peuvent accéder à tout l'espace Schengen avec un seul document. Dans cette perspective, la France a donc tout intérêt à développer une stratégie de différenciation dans l'utilisation du visa, plutôt que d'opter pour l'harmonisation. Ce choix a plusieurs manifestations : le développement de l'externalisation plutôt que la mise en commun des ressources, ainsi que l'absence d'usage ni stratégique ni cognitif explicite de l'Europe par des acteurs nationaux qui cherchent pourtant à développer une logique de compétitivité propre au visa, comme le Ministère des Affaires Etrangères.

Ce phénomène de concurrence est au cœur de notre seconde hypothèse (H2), qui fournit sans doute la piste de réponse la plus concluante à notre question de recherche. En nous demandant dans quelle mesure la compétition entre destinations européennes pour capter les flux de demandeurs de visa transformait l'utilisation du visa, nous avons pu mettre en évidence la force du potentiel explicatif des dynamiques de la globalisation, bien supérieur à celui de l'intégration européenne. En effet, c'est la croissance de la mobilité internationale des classes moyennes et élites économiques des pays émergents, à partir du milieu des années 2000, qui provoque une hausse des demandes de visa court séjour, et propulse les pays européens dans une course à l'attractivité qui voient là une source de recettes. C'est pour comprendre ce phénomène précis que le fil théorique de l'instrumentation s'avère le plus riche. L'instrumentation permet d'identifier la rentabilité, directe et indirecte, du visa comme un effet autonome de cet instrument. Aussi, se focaliser sur le visa permet d'aboutir à une

compréhension de phénomènes plus globaux, relevant de la régulation de la mobilité internationale. Etudier le visa *révèle* le changement : dans ces conditions, nous avons pu démontrer la circulation de dispositifs managériaux et néolibéraux visant à maximiser l'attractivité et la productivité des procédures de visa, via des mécanismes de transferts, en particulier depuis le Royaume-Uni. Mais plus encore, l'instrument *instigue* le changement : les dynamiques de globalisation confèrent au visa un effet de rentabilité, qui lui-même entraîne une re-catégorisation des demandeurs non plus comme suspects de risque migratoire, mais comme parts de marché à se disputer. Cet effet non prévu de rentabilité est, selon nous, le principal facteur des transformations du visa. Ainsi l'instrument acquiert un véritable pouvoir explicatif de l'action publique.

La prise en compte de l'effet de rentabilité est indispensable à la validation de notre troisième hypothèse, qui s'est révélée incomplète mais nous a indiqué une piste de réponse très fertile. Nous avons exploré la piste de la configuration des acteurs de la politique des visas, en proposant que plus elle était fragmentée, plus il y avait de conflits stratégiques pour peser sur le cadrage du visa selon un continuum allant de la sécurité à la compétitivité (H3). Nous avons mis en évidence un pilotage des visas instable et discontinu, au sein duquel sont repérables des indices de lutte d'influences entre les différents corps de l'Etat, en particulier entre le Quai d'Orsay et l'Intérieur. L'objet de cette lutte est la définition de l'objectif du visa. Face à un « réseau de sécurité » dominant depuis les années 1990, l'on voit se renforcer à partir de la décennie 2010 une alliance d'acteurs nationaux dont l'intérêt est de cadrer le visa sous un angle de productivité et d'attractivité. Cette ébauche de réseau d'action publique inclut le Ministère des Affaires Etrangères, les acteurs chargés du contrôle budgétaire, le Secrétariat d'Etat au Tourisme mais aussi des groupes d'intérêt économique actifs dans les problématiques liées à mobilité internationale. L'expansion de cette nouvelle vision du visa dépend certes de la rencontre des agendas de ces différents acteurs, mais avant tout du potentiel de rentabilité de l'instrument en question.

Pour être synthétique, il nous semble que le facteur explicatif le plus puissant de la transformation du visa, et donc la réponse à notre question de recherche, réside dans l'alignement entre la croissance de la mobilité internationale qui confère à cet instrument un potentiel de recettes, et la convergence d'acteurs étatiques et non-étatiques présents à différentes échelles de pouvoir à développer une politique de visa au service d'un objectif de compétitivité. L'intégration européenne joue un rôle secondaire mais néanmoins non négligeable dans ce processus. Nous insistons pour rappeler qu'une telle dynamique n'est

compréhensible qu'en prenant en compte des tendances plus globales et moins récentes, comme la diffusion du modèle néo-managérial dans l'administration française, mais aussi le contexte de crise fiscale et budgétaire qui pousse les Etats à la recherche de recettes marginales. En termes d'échelle, il convient de garder à l'esprit que le produit de l'activité de visa ne représente que 0.06% de l'ensemble des recettes de l'Etat¹¹³... Les effets de la crise financière affectant les pays européens dont la France, et les tensions budgétaires qui en résultent, sont à même de constituer un facteur explicatif des transformations du visa. Nous reconnaissons que cette piste n'a pas pu véritablement être explorée dans ce mémoire, en l'absence d'une maîtrise suffisante des enjeux liés à l'économie politique et en raison d'une approche théorique davantage orientée vers l'analyse de l'action publique. Cette limite est à prendre en compte pour les futurs travaux de recherche liés au visa, qui gagneront à être traités sous un angle d'économie politique internationale.

En outre, la conclusion nous donne l'occasion de préciser un point essentiel relatif à la tension entre sécurité et compétitivité, au cœur de cette recherche. L'émergence inattendue d'une logique de compétitivité dans le domaine du contrôle des frontières donne à voir une concurrence avec la logique de sécurité, mais certainement pas un remplacement d'une logique par une autre. Cette tension se traduit en réalité par un amendement du paradigme sécuritaire pour inclure l'objectif de compétitivité. Celui-ci se fait au prix d'une politique de visa deux poids, deux mesures : d'un côté, il y a une ouverture aux élites économiques, en développant l'attractivité des procédures de visa. Un exemple parlant est une proposition récente du Sénat de supprimer une formalité strictement française, consistant à exiger une attestation de travail de la part d'un étranger qui souhaiterait voyager avec son(es) employé(e/s) de maison : une telle mesure de facilitation vise clairement un public dont le pouvoir d'achat est important¹¹⁴. De l'autre, on devine une fermeture aux flux non-sollicités, soit les étrangers susceptibles d'être candidats au regroupement familial et/ou au droit d'asile. Tout cet aspect du paradigme de management migratoire (Menz, 2010) n'a pas pu être suffisamment développé dans ce mémoire de recherche, dans la mesure où l'on s'est concentré sur la montée en puissance de l'objectif de compétitivité. C'est pourquoi notre travail gagnerait à être complété par la recherche d'attitudes encore plus restrictives envers les flux indésirables, en se demandant *in fine* si cette dichotomie est le fruit d'un compromis entre des luttes d'influences divergentes pour cadrer le visa.

¹¹³ En 2016, les recettes globales de l'Etat sont estimées à 388 milliards d'euros. Celles liées à l'activité de délivrance des visas...230 millions d'euros. (Source : Ministère des Finances et du Budget)

¹¹⁴ Source : Sénat, Rapport n°127, op.cité, 2015, proposition n°8 du rapport.

Enfin, cette recherche laisse entrevoir un certain nombre de questionnements d'ordre éthique. Elle s'intéresse à la progression d'un instrument dans le temps. Ces dernières décennies ont vu se développer de nouvelles logiques d'utilisation du visa. Interrogé sur l'inclusion du visa court séjour à la stratégie de promotion de la destination France, le Sous-directeur des Visas, qui a fait toute sa carrière en chancellerie, admet qu'il n'aurait « *jamais imaginé que le visa puisse être un outil d'attractivité* »¹¹⁵. La rapidité à laquelle ces changements opèrent, et leur accélération à partir de la décennie 2010, rendent légitime l'interrogation sur le futur de cet instrument. Jusqu'ici, le régime du visa fonctionne par nationalité : l'UE impose ou dispense les pays-tiers de visa selon une pondération de critères relatifs à la qualité de la relation diplomatique, à la menace pour l'ordre public et à l'immigration illégale. Or, la course à l'attractivité fait naître un système où l'argent tend à devenir le principal critère de sélection. Evolue-t-on vers un régime de visa par profil ? Serait-il plus juste et désirable que le régime actuel ? A ce titre, le scénario de politique fiction élaboré par le Sous-Directeur des Visas est révélateur des questionnements normatifs liés à une éventuelle évolution de la sorte :

*« Vous êtes Péruvien d'un père japonais, industriel dans le sucre, exportateur de cacao : vous n'avez pas besoin de visa. Vous êtes Australien mais manque de chance vous êtes né en Irak et éditeur de livres religieux, vous avez fait plusieurs voyages au Moyen-Orient : on ne veut pas de vous. C'est la fin du visa par nationalité. Le début du visa par profil, et les grands enjeux philosophiques qui vont avec. On sait ce qu'on libère, mais on ne sait pas ce qu'on récupère. »*¹¹⁶

A l'heure de la mondialisation, les obligations de visa imposées à certains ressortissants pour franchir les frontières sont une source d'inégalités à l'échelle globale. Elles reviennent à décréter qui est légitime à voyager et qui ne l'est pas. Ainsi les bénéfices engrangés par les Etats destinataires des flux de voyageurs en profitant de ce système, de même que le glissement d'un visa par nationalité vers un visa par profil au motif qu'un tel régime rapporterait plus, soulèvent une série de questions éthiques à la fois sur le droit des individus à se déplacer librement et sur l'équilibre nécessaire entre sécurité et attractivité du territoire national.

¹¹⁵ Source : Entretien avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, 21/01/2016, Paris, 509 à 510.

¹¹⁶ Ibid, 463 à 468

Bibliographie

Agnew John. 1994, « The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory », *Review of International Political Economy*, Vol. 1, n°1, pp. 53-80.

Anderson Malcolm, 1997. « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et Conflits*, 26-27, p. 15-34.

Baumgartner F., Jones B. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago University Press.

Beaudu Gérard. 2007, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen », *Cultures et Conflits, Circulation et Archipels de l'exception*, n° 67.

Berger Peter, Luckmann Thomas. 1966, *The Social Construction of Reality*, Doubleday and Company.

Bezes Philippe. 2007, « Construire des Bureaucraties Wébériennes à l'Ere du New Public Management », *Critique Internationale*, Vol. 35, No. 2, p. 9-29.

Bezes Philippe. 2009, « 6. La genèse de l' « État stratège » ou l'influence croissante du New Public Management dans la réforme de l'État (1991-1997) », *Réinventer l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, «Le Lien social», 522 pages.

Bezes Philippe, Musselin Christine. 2015, « 5. Le New Public Management. Entre Rationalisation et Marchandisation », Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (eds), *Une French Touch dans l'Analyse des Politiques Publiques ?*, Presses de Sciences Po, 440 pages.

Bigo Didier. 1998, « Sécurité et Immigration : vers une Gouvernamentalité par l'Inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, n°31-32, p.13-38.

Bigo Didier. 1999, « Landscape of Police Co-operation » in Bort E. and Keat R. (eds) *Boundaries of Understanding: Essays in Honour of Malcom Anderson*, p.59-74, Edinburgh: International Science Institute, University of Edinburgh.

Bigo Didier, 2006 « Chapitre 11 - Le visa Schengen et le recours à la biométrie », in Crettiez Xavier, Piazza Pierre (eds.) *Du papier à la biométrie : identifier les individus*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), «Académique », 332 pages.

Bigo Didier, 2011a, "Frontières, territoire, sécurité, souveraineté", *CERISCOPE Frontières*, [en ligne], consulté le 07/05/2016, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part1/frontieres-territoire-securite-souverainete>.

Bigo Didier, 2011b, « Le « *nexus* » sécurité, frontière, immigration : programme et diagramme », *Cultures & Conflits* [Online], 84, Online since 15 March 2013, connection on 09 May 2016. URL : <http://conflits.revues.org/18222>.

Bigo Didier, Guild Elspeth. 2003a, « Schengen et la politique des visas », *Cultures et Conflits, La mise à l'écart des étrangers* 1/2, n° 49.

Bigo Didier, Guild Elspeth. 2003b, « Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire », *Cultures et Conflits, La mise à l'écart des étrangers* 1/2, n°49.

Bigo Didier, Guild Elspeth. 2003c, « Les relations entre les acteurs, les tendances technologiques et les droits des individus », *Cultures et Conflits, La mise à l'écart des étrangers* 1/2, n° 49.

Bo B. 1998, « The use of visa requirements as a regulatory instrument for the restriction of migration » in *Regulation of Migration : international experiences*, edited by G. Brochman and T. Hammar, pp. 1-27, Oxford, Berg.

Börzel Tanja A., Risse Thomas. 2000, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration Online Papers*, 4 (15).

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline. 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 772 pages.

Boussard Valérie, Loriol Marc. 2008, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique* (n° 128), p. 717-728.

Broeders Dennis. 2011, « Le virage biométrique dans la « lutte contre l'immigration clandestine » de l'UE : l'établissement d'un contrôle migratoire intérieur 2.0 » in Ceyan Ayse, Piazza Pierre, *L'identification biométrique: Champs, acteurs, enjeux et controverses*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris.

Buzan Barry, Waeber Ole, Wilde Jaap de. 1998, *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. 239 p.

Castles Stephen, Miller Mark J. 2003, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: The Guilford Press, 338p.

Castles Stephen. 2004, “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”, *International Migration Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 852-884.

Castles Stephen. 2012, “Cosmopolitanism and freedom? Lessons of the global economic crisis”, *Ethnic and Racial Studies*, 35:11, p.1843-1852.

Chajewski Leszek. 2004, *Monitoring of Polish Visa Policy*, Policy Paper, Stefan Batory Foundation.

Cowen Deborah. 2010, “A Geography of Logistics: Market Authority and the Security of Supply Chains”, *Annals of the Association of American Geographers*, 100:3, p.600-620.

Delpuech Thierry. 2008, « Les analyses des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l’art », *Questions de recherche/Research in Question*, Vol. 27.

Desrosières Alain, 1993, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

Dolowitz David, Marsh David. 2000, “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 13 (1), p. 5-23.

Dubost Jean-François, Sahlins Peter. 1999, *Et si on faisait payer les étrangers ? Louis XIV, les immigrés et quelques autres*, Flammarion.

Engbersen Godfried. 2001, “The unanticipated consequences of panopticon Europe. Residence strategies of illegal immigrants”, in Guiraudon Virginie and Joppke Christian, *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, p. 222-246.

Favell Adrian. 2015, *Immigration, Integration and Mobility: New Agendas in Migration Studies Essays 1998-2014*, ECPR Essays Press, 271 pages.

Favell Adrian, Guiraudon Virginie. 2009, « The sociology of European Union: an agenda », *European Union Politics*, vol. 10, n° 4, p. 550-576.

Foucault Michel. 1975, *Surveiller et Punir, Naissance de la Prison*, Paris, Gallimard.

Foucault Michel. 1978, « La “gouvernementalité” », *Dits et Écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, 1994a, p. 635-657.

Foucher Michel. 1991, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard.

Freeman Gary. 2002, “Client Politics or Populism? Immigration reform in the United States” in V. Guiraudon and C. Joppke (eds.) *Controlling a New Migration World*, London: Routledge, 65–96.

Goetz Klaus, Hix Simon. 2000, “Introduction : European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, 23 (4), p. 1-26.

Goldstein Judith and al. 2000, “Legalization and World Politics: an Introduction”, *International Organization*, Volume 54, no.3, pp 385-399.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine. 2012, *Les groupes d'intérêt*, 2^e ed., Paris, Armand Colin, « U », 296 pages.

Guiraudon Virginie. 2000, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, no.2, p.251-271.

Guiraudon Virginie. 2006, « 7. L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle ? », in Pepper D. Culpepper et al, *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) p. 265 299.

Guiraudon Virginie. 2008, « Chapitre 6 : Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration », *Politiques publiques I*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) «Académique », 368 pages.

Guiraudon Virginie. 2010 « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique Européenne*, Vol. 31, No. 2, p. 7-32.

Guiraudon Virginie. 2011, « Schengen : une crise en trompe l'œil », *Politique Etrangère*, No. 4 (Hiver), p. 773-784.

Haas Ernst, 1968, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press (2ème édition).

Haas Peter M. 1992, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination ». *International organization*. Vol. 46, n°1, p. 1–35.

- Hall Peter. 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), p.275-296.
- Hay Colin. 2004, "Re-Stating Politics, Re-Politicising the State: Neo-liberalism, Economic Imperatives and the Rise of the Competition State". *The Political Quarterly*, 75: 38–50.
- Hix Simon. 1999, *The Political System of the European Union*, London Macmillan.
- Hoeffler Catherine, Ledoux Clémence, Prat Pauline, 2014, « Changement », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), «Références », 772 pages.
- Hollifield, J., 1996« The migration crisis in Western Europe », in K. Bade (ed.), *Migration, Ethnicity, Conflict*, Osnabruck, Universitätsverlag Rasch, p. 367-402.
- Hood Christopher. 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan.
- Hood Christopher. 1991, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, p. 3-19.
- Hood Christopher. 1995, "The « New Public Management » in the 1980s: variations in a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, n°2/3, pp. 93-109.
- Hood Christopher. 2007, "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, (pp. 127–144).
- Huysmans Jef. 2000, "The European Union and the Securitization of Migration". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 38: p. 751–777.
- Infantino Federica. 2010, « La frontière au guichet. Politiques et pratiques des visas Schengen aux Consulats et à l’Ambassade d’Italie au Maroc », *Champ Pénal, Nouvelle Revue Internationale de Criminologie*, Vol. 7.
- Infantino Federica, Rea Andréa. 2012, « La mobilisation d’un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat Général de Belgique à Casablanca », in *Presses de Sciences Po, Sociologies Pratiques*, n° 24, p. 67 à 78.
- Infantino Federica. 2014, *Construire les frontières de l’Europe à l’étranger. La mise en œuvre de la politique du visa Schengen au Maroc et action publique transnationale par le bas*. PhD

dissertation, sous la dir. de Virginie Guiraudon (Sciences Po Paris) et Jean Michel de Waele (Université Libre de Bruxelles).

Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan.

Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2008, « Action Publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique Européenne*, Vol. 25, No. 2, p. 161-192.

Jobert Bruno, Muller Pierre. 1987, *L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France, pp.238.

Joppke Christian. 1998, “Why Liberal State Accept Unwanted Migration”, *World Politics* 50(2): 266–293.

Kingdon John W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd edition, New York, Longman.

Knill Christoph, Lenschow Andrea. 2005, “Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence”, *European Environment*, p.114-129.

Kuhn Thomas S. 1970, *The structure of scientific revolutions*. 2^{ème} éd. Chicago : University of Chicago press, 226 p.

Lane Jan-Erik. 2000, *New Public Management*, Routledge, London, 255p.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick. 2005 « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et al., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », , p. 11-44.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick. 2007, “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, (p. 1-21).

Lebaron Frédéric. 2012 « Dogmatiques et pragmatiques dans la révolution néolibérale européenne. Un conflit central », *Savoir/Agir*, n° 22, p. 5-8.

Lemoine Benjamin. 2013, « Résister aux mesures européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni* (n° 80), p. 61-81.

Lemoine Benjamin. 2014, « Chapitre 12 / Discipliner l'État par la dette La mise en marché et la sectorisation du « problème » de la dette publique », *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) , «Académique » , 528 pages.

Linhardt Dominique, Muniesa Fabian. 2011, « Du Ministère à l'Agence. Étude D'un Processus d'Altération Politique», *Politix*, Vol. 95, No. 3, p. 73-102.

Lindblom E. Charles, 1959, « The Science of « Muddling Through » », *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.

March James G., Olsen Johan P. 1989, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New-York : Simon and Schuster, 250 p.

Menz Georg. 2009, *The Political Economy of Managed Migration. Non State Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford University Press.

Menz Georg. 2010, “The Privatisation and Outsourcing of Migration Management”, in Calvedes Alexander, Menz Georg (eds). *Labour Migration in Europe*, Palgrave Macmillan UK, p. 183-205.

Moravcsik Andrew, 1998, *The Choice For Europe: Social Purpose And State Power From Messina To Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press; Published in the UK By UCL Press, London.

Muller Pierre. 2000, « L'Analyse Cognitive Des Politiques Publiques : Vers Une Sociologie Politique De L'action Publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, pp. 189-208.

Muller Pierre. 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs», *Revue française de science politique*, Vol. 55, No.1, p. 155-187.

Muller Pierre. 2011, *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, 128 pages.

Noiriel Gérard. 1991, *La Tyrannie du National, Le Droit d'Asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Levy.

Ostrom, V. 1974, *The intellectual crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.

Palier Bruno, Surel Yves. 2005, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. », *Revue française de science politique*, Vol. 55, No. 1, p. 7-32.

Palier Bruno, Surel Yves. 2007, « Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », in Bruno Palier, Yves Surel et al. *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan.

Pierson Paul. 1996, « The path to European integration ». *Comparative Political Studies*. Vol. 29, n°2, p. 123-163.

Putnam Robert. 1988, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logics of the Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, no.3, p.427-460.

Quivy René, Van Campenhoudt Luc. 2011. *Manuel de Recherche en Sciences Sociales*. 4^{ème} édition, Dunod.

Radaelli Claudio M. 2001, « The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique Européenne*, Vol. 5, p.107-142.

Rosenberg Clifford. 2000, *Republican surveillance: immigration, citizenship, and the police in interwar Paris*, PhD dissertation, Princeton University.

Rosental Paul-André et al. 2008, « Y a-t-il des politiques migratoires nationales ? », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, N°42, P97-105.

Saas Claire. 2003, « Les refus de délivrance de visa fondés sur une inscription au SIS », *Cultures & Conflits, La mise à l'écart des étrangers* 2/2, n° 50.

Sabatier Paul A., Jenkins-Smith Hank C. 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder : Westview Press, 310 p.

Sabatier Paul. 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, p-209-234.

Salter Mark. 2004, "Passports, Mobility, and Security: How smart can the border be?" *International Studies Perspectives*, 5: 71–91.

Saurugger Sabine, Surel Yves. 2006, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? Introduction », *Revue internationale de politique comparée* (Vol. 13), p. 177-178.

Saurugger Sabine, 2009, « 8. Européanisation et Transferts des Politiques Publiques », *Théories et Concepts de l'Intégration Européenne*, Presses de Sciences Po. 483 pages.

Saurugger Sabine. 2014, « Chapter 10 / The Changing Nature of Instruments. Why and How Instruments of Participation Change in the European Union? », in Halpern Charlotte et al., *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2014, p. 317-344.

Saurugger Sabine, Terpan Fabien. 2015, "Resisting New Modes of Governance. An agency-centred approach", *Comparative European Politics*.

Schmidt Vivien, Thatcher Mark (eds). 2013, *Resilient Neoliberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge University Press.

Sciortino Giuseppe. 2005, « 3. La politique migratoire européenne : une orthodoxie restrictive », in Évelyne Ritaine et al., *L'Europe du Sud face à l'immigration*, Presses Universitaires de France « Sociologie d'aujourd'hui », p. 223-257.

Scott James W. 2013, « Selected conceptual issues in border studies », *Belgeo* [Online], Mis en ligne le 31 Octobre 2013, consulté le 18 février 2016: URL : <http://belgeo.revues.org/10532>.

Shamir Ronen. 2005, « Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime », *Sociological Theory*, Vol.23, pp. 197-217.

Spire Alexis. 2005, « Faire payer les étrangers. L'avenir d'une vieille idée », *Revue Plein Droit*, Vol. n°67, n°4.

Strange Susan, 1988, *States and Markets*, A&C Black, 266 pages.

Strange Susan. 1995. "The Defective State". *Daedalus* 124 (2). The MIT Press: 55–74.

Streeck Wolfgang, Thelen Kathleen, 2005, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Thelen Kathleen. 2003, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208–241. Cambridge: Cambridge University Press.

Torpey John, 2000, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press.

Waever Ole. 1995, “Securitization and Desecuritization”, in RD Lipschutz (eds), *On Security*. Columbia University Press, pp. 46-87.

Weber Max. 1978, *Economy and Society*, Vols I–II. Berkeley: University of California Press (original German edition 1922).

Weaver Kent. 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *The Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 371-398.

Wilson Frank L. 1983, “Les groupes d’intérêt sous la cinquième République: test de trois modèles théoriques de l’interaction entre groupes et gouvernement”, *Revue française de science politique*, n°33, p. 220-254.

Zaiotti Ruben. 2016, *Externalising Migration Management: Europe, North America and the Spread of ‘Remote Control’ Practices*, Routledge.

Zolberg Aristide. 2003, “Chapter 13: The Archeology of Remote Control”, in Fahrmeir Andreas, Faron Olivier, Weil Patrick (eds), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-war Period*, Berghahn Books, 322 pages.

Sources

Une fois réparties en diverses catégories, les sources sont présentées dans un ordre chronologique.

- Rapports institutionnels

Sources Nationales

Rapport de la Mission d'Etudes sur l'Organisation et le Fonctionnement des Services de l'Etat et des Organismes chargés des Etrangers, La Documentation Française, mai 1997.

Patrick Weil, « *Pour une politique de l'immigration juste et efficace* », Rapport au Premier Ministre, juillet 1997.

Assemblée Nationale, Rapport n°1803 déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, M. Yves Tavernier sur « *Les moyens des services des visas* », 8 septembre 1999.

Assemblée Nationale, Rapport n°3363, fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2007 (n°3341), Annexe n°1 : Action Extérieure de l'Etat, M. Jérôme Chartier, novembre 2006.

Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3764 sur la politique européenne des visas, 21 février 2007.

Sénat, Rapport d'information n°353 fait au nom de la Commission des Finances, M. André Gouteyron, « *En finir avec le casse-tête des visas* », juin 2007.

Assemblée Nationale, Rapport N°251 fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF pour 2013 (n°235) Annexe 1 : Action Extérieure de l'Etat, Octobre 2012.

Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, Cahier n°2, 2013.

Sénat, Rapport de la Commission des Finances du Sénat de la mission « Action extérieure de l'État » (Projet de loi de finances pour 2015) - Rapport général (2014-2015) du 20 novembre 2014, Tome III, Annexe 1 - par MM. Éric Doligé et Richard Yung, 2014.

Assemblée Nationale, Compte rendu n°218 de la Commission des Affaires Européennes, Mardi 24 juin 2015.

Assemblée Nationale, Compte rendu n°224 de la Commission des Affaires Européennes, Mardi 7 juillet 2015.

Assemblée Nationale, Rapport n°3113 avis de la Commission des Affaires Etrangères sur le Projet de Loi de Finances pour 2016. Annexe 1 : Action Extérieure de l'Etat, Octobre 2015.

Sénat, Rapport n°127 de mission de contrôle budgétaire de la Commission des Finances du Sénat (Projet de loi de finances 2016), « *Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France* » Sénateurs Eric Doligé et Richard Yung, 2015-2016, Novembre 2015.

Sources Européennes

Commission Européenne, COM (2010) 352 final « *L'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen* », section 5.4, May 2010.

Commission Européenne, COM (2012) 649 Final, « *Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU* », November 2012.

Commission Européenne, COM (2014) 165 Final, « *A smarter visa policy for economic growth* », April 2014.

Sources non étatiques

Association européenne des tour-opérateurs (ETOA), 2010, « *Europe: Open for Business?* » ETOA Origin Market Report 2010.

T.20, 4th T20 Meeting Final Declaration, Merida, Mexico, 16th May 2012.

T.20, 5th T20 Meeting full Communiqué, London, 4th November 2013.

Campus France, « *L'Essentiel des Chiffres Clés de la Mobilité Internationale* », Janvier 2016, disponible à <http://www.campusfrance.org/fr/actualite/publication-par-campus-france-des-chiffres-cl%C3%A9s-de-la-mobilit%C3%A9-internationale>

Organisation Mondiale du Tourisme (UNWTO), « *2015 Annual Report* », 2016.

- Textes législatifs

Sources Nationales

Arrêté du 22 messidor an VII relatif à l'organisation des rapports entre les étrangers accrédités et les autorités de la République (1799)

21-26 avril 1832 *Loi* relative aux étrangers *réfugiés* qui résideront en France (1832)

Décret n°47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire en matière de visa. (1947)

Loi n°86-1025 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (1986)

Circulaire du 23 mars 1995 relative à la mise en œuvre de la Convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990 (dispositions autres que l'asile) (1995)

Sources Européennes

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

Règlement (CE) n ° 539/2001 du Conseil 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 (2001)

Décision 2003/454/CE du Conseil du 13 juin 2003 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14 a du manuel commun en ce qui concerne les droits à percevoir pour les visas (2003)

Décision 2006/440/CE du Conseil du 1er juin 2006 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14a du manuel commun en ce qui concerne les droits à percevoir, correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande de visa (2006)

Décision 2008/633/JAI du Conseil sur les règles d'accès au système d'information de l'Union européenne sur les visas (2008)

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

Règlement (UE) n ° 509/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n ° 539/2001 du Conseil 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 (2014)

- Jurisprudence et avis

Sources Nationales

Arrêt du Conseil d'Etat CE du 28 février 1986, Ngako Jeuga c/ République Française (1986)

Arrêt du Conseil d'Etat *CE 17 février 1997, ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) c/ Ministère des affaires étrangères.* (1997)

Sources Européennes

Avis 2006/C 97/03 du Contrôleur Européen de la Protection des Données (2006)

- Presse

Le Monde. « *La plainte des demandeurs de visa : « La France, on a fait une croix dessus »* », 18 octobre 1997, disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/10/18/la-complainte-des-demandeurs-de-visa-la-france-on-a-fait-une-croix-dessus_3541073_1819218.html#FGICjJzr73Vdlm7u.99

Le Monde. « *Les visas, principal verrou de l'immigration* », 11 décembre 1997, disponible à http://www.lemonde.fr/archives/article/1997/12/11/les-visas-sont-le-principal-verrou-de-l-immigration_3808008_1819218.html#lh3xRsFFGSpTTUop.99

Le Monde, « *La mobilité internationale en forte progression d'ici à 2020* », 6 mars 2013, disponible à http://www.lemonde.fr/emploi/article/2013/03/06/la-mobilite-internationale-en-forte-progression-d-ici-a-2020_1843878_1698637.html

Annexes

Annexe n°1 : Evolution de la délivrance de visas dans les principaux pays demandeurs (2010-2015)

Annexe n°2 : Entretien avec M. René Consolo, Sous-Directeur des Visas, enregistré à Paris, le 21 janvier 2016

Table des matières

Introduction	12
Partie I : Théoriser le changement de la politique française de visa	20
Chapitre 1 : Construction des concepts de sécurité et de compétitivité liés au visa.....	20
I/ La fonction de contrôle de la frontière : du concept de souveraineté à celui de sécurité	20
A. La frontière, expression de la souveraineté étatique sur la mobilité des individus	20
B. Approches critiques de la frontière : le nexus entre mobilité, sécurité et surveillance	22
1. <i>Le concept de sécurisation</i>	22
2. <i>Le concept de « remote control » : analyse du visa comme instrument de police à distance</i>	22
3. <i>La fonction de surveillance de la « frontière intelligente »</i>	23
II/ La frontière à l'épreuve des modèles managériaux et néolibéraux de l'action publique	25
A. Le New Public Management : la dimension managériale du concept de compétitivité.....	26
1. <i>Le remplacement du référentiel bureaucratique par le référentiel managérial</i>	26
2. <i>Le puzzle doctrinal du NPM : la réorganisation de l'action publique</i>	26
3. <i>La diffusion du NPM dans l'administration française : double processus de marchandisation et de rationalisation</i>	27
B. La dimension néolibérale du concept de compétitivité du visa : articulation entre économie politique et régulation de la mobilité internationale.....	28
1. <i>Conceptualisation de l' « Etat-compétition » et du « management migratoire »</i>	28
2. <i>Externalisation et privatisation de la frontière</i>	29
3. <i>La nature de la compétition internationale en matière de politique des frontières</i>	30
Chapitre 2 : Construction des hypothèses du changement de la politique de visa	33
III/ Le visa, un instrument d'action publique	33
A. Les variables explicatives de l'action publique.....	33
B. Le cadre conceptuel de l'instrumentation.....	34
1. <i>L'instrument, théorisation du lien gouvernant/gouverné</i>	35
2. <i>Un marqueur concret du changement d'action publique</i>	35

IV/ Les mécanismes explicatifs du changement de la politique de visa	37
A. Questionner le changement en politiques publiques	37
1. <i>Les degrés du changement</i>	37
2. <i>Les propriétés et facteurs du changement</i>	38
B. Les changements du visa à l'épreuve des mécanismes du changement en politiques publiques	39
1. <i>L'eupéanisation comme modèle explicatif du changement domestique</i>	39
2. <i>L'apport des policy transfer studies : penser les facteurs exogènes du changement</i>	41
3. <i>Le rôle des acteurs dans les transformations du visa</i>	43
Partie II : Les facteurs du changement de la politique française de visa.....	47
Chapitre 3 : L'eupéanisation, un facteur explicatif limité des transformations du visa	47
V/ Le changement d'échelle du visa (1995) : le modèle bureaucratique français entre rupture et continuité	47
A. La crise du référentiel bureaucratique national de délivrance des visas.....	48
B. La pression adaptative limitée du niveau intergouvernemental sur la bureaucratie nationale ...	50
VI/ Le <i>fit</i> intergouvernemental/domestique sur la fonction de sécurité du visa (1995-2004).....	52
A. Le visa pré-Schengen : un instrument de restriction des flux migratoires	53
B. La compatibilité national/intergouvernemental sur le contrôle restrictif des frontières : l'inertie du cadrage sécuritaire du visa	55
VII/ La compétition entre les niveaux communautaire et national pour définir le cadrage normatif du visa (2004 -).....	57
A. Les effets contraignants de l'absorption de l'acquis Schengen dans la méthode communautaire	57
B. L'inclusion du visa dans la stratégie Europe 2020	58
C. La résistance domestique à la position communautaire : exemple de la révision du Code Visa	60
Chapitre 4 : La concurrence dans l'activité de délivrance des visas, un facteur de développement des transferts.....	63
VIII/ Le potentiel de recettes du visa : un effet propre et non prévu de cet instrument	63

A. Les fluctuations des droits de visa, une variable d’ajustement budgétaire.....	64
B. La maximisation de la croissance de la demande depuis les pays émergents	65
IX/ Le visa, vecteur d’une course à l’attractivité entre les Etats-membres	68
A. La re-catégorisation des demandeurs de visa en parts de marché	68
B. La course à l’attractivité propre au marché touristique	70
C. Le choix de l’externalisation : la compétition plutôt que la coopération	71
X/ Diffusion des réformes marchandes du visa entre la France et ses concurrents	73
A. De l’émulation à la comparaison	73
B. De la transaction à l’appropriation	76
Chapitre 5 : Le rôle des acteurs dans le changement domestique. Lutttes d’influence sur le cadrage du visa, de la logique de sécurité à celle de compétitivité.....	80
XI/ La fragmentation et la compétition interministérielles propres au pilotage de la politique de visa.....	80
A. L’instabilité du pilotage externe des visas, un facteur de changement	81
B. Le visa, verrou ou vitrine ? L’évolution des conflits stratégiques interministériels.....	84
XII/ Les relations stratégiques entre pouvoirs publics et acteurs non-étatiques : la négociation de l’objectif de compétitivité du visa dans un jeu à deux niveaux.....	88
A. L’inscription de la libéralisation des régimes de visa à l’agenda global	88
B. Au niveau domestique : l’ébauche d’un réseau d’action publique pour développer l’objectif de compétitivité du visa. L’exemple du Cindex.....	90
Conclusion.....	96
Bibliographie.....	102
Sources.....	112
Annexes.....	116