

**Loschi, C., & Slominski, P. (2020). Interagency Relations and the EU Migration Crisis : Strengthening of Law Enforcement Through Agencification ? (p.205-227)**

## **I. Introduction**

Le texte a été écrit par deux auteurs. Tout d'abord, Chiara Loschi, titulaire d'un doctorat en sciences politiques et relations internationales et chercheuse post-doctorale en sciences sociales à l'université de Bologne. Précédemment, de 2018 à 2020, lors de la rédaction de l'article (publié en 2020), elle était chercheuse post-doctorale à l'université de Vienne, et au Center for European Integration Research, dans le cadre d'un projet intitulé : « Le régime de protectorat des frontières de l'UE : la coopération entre les agences de l'Union Européenne (UE) et ses conséquences pour les droits fondamentaux ».

Avant cela, de 2017 à 2018, elle a été post-doctorante au CNRS dans le cadre du projet EU Horizon 2020 sur la réponse de l'UE à la crise en Libye.

Ses autres recherches ont portées sur la promotion de la démocratisation et de la décentralisation dans le monde arabe notamment en Libye et en Tunisie (où elle a mené des recherches sur le terrain en 2010 et 2013).

Ainsi, ses recherches lient la science politique et la sociologie, ainsi que les études européennes, avec une approche ethnographique. Elle se concentre sur la gouvernance et son impact sur les institutions nationales et supranationales. Ainsi, son expertise dans les interactions entre les agences de l'UE, et sur la politique migratoire s'inscrit dans une approche pluri et inter disciplinaire.

Le co-auteur est Peter Slominski. Il travaille au département de Science politique et au centre de recherche sur l'intégration européenne de l'Université de Vienne.

Il a étudié la communication, la science politique, le droit et possède un doctorat de sociologie aux universités de Vienne et d'Amsterdam. Il est maintenant chercheur associé à l'EIF (Center for European intégration Research).

Ses recherches actuelles portent sur la gouvernance de l'UE, le droit et la politique, ainsi que sur les politiques frontalières et migratoires.

## **II. Résumé du point de l'article : problèmes, hypothèses, démonstration et résultats**

L'article « Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification ? » a pour un de ses objectifs d'étudier les relations inter agences, notamment les interactions entre les agences de l'Union Européenne, principalement FRONTEX, EASO (European Asylum Support Office) et FRA (european union Agency for fundamental rights), ces dernières étant les agences de contrôle de frontière et d'asile politique les plus importantes à l'échelle de l'UE. Les auteurs vont tenter de montrer comment, de quelle manière la coopération et

les relations entre les agences impactent la gestion de la crise migratoire et les problématiques que cette dernière pose. En effet, un des problèmes centraux est d'étudier la capacité de l'UE à développer une réponse qui soit homogène, cohérente voire commune à la crise migratoire, qui fait émerger de nouveaux défis de coordination des agences européennes, mais aussi de respect des droits humains, et de sécurité intérieure.

Cette recherche s'inscrit dans le contexte de la crise migratoire qui a débuté en 2015.

Les auteurs précisent également qu'un des objectifs de leur recherche est de combler le manque de littérature scientifique sur le sujet de l'interaction horizontale entre les agences de l'UE.

Afin d'étudier les relations inter agences, les auteurs se concentrent, nous l'avons dit, sur l'interaction entre FRONTEX, EASO et FRA et vont ainsi analyser le renforcement progressif de la coopération inter agences. En effet, ils expliquent que les agences sont légalement tenues de s'engager dans une coopération interinstitutionnelle.

En ce qui concerne la gestion des frontières, les décideurs politiques de l'UE ont appelé à une plus grande coopération entre les agences, notamment entre celles citées ci-dessus.

L'article que nous analysons va donc évaluer les efforts de collaboration entre les agences afin de combler le déficit de recherche sur ce sujet.

L'autre point principal de l'article est de montrer comment les relations inter agences ont affectées la balance entre la mise en vigueur des lois migratoires et le respect des droits humains fondamentaux. Les auteurs vont donc souligner l'importance de cet équilibre à trouver.

Une des questions principales posées est ainsi de savoir si les relations inter agences ont renforcé la répression de la politique de justice et affaires intérieures ou si à l'inverse elles ont menées l'UE dans une direction de promotion des droits de l'homme. L'hypothèse formulée par les auteurs est celle que la crise migratoire a mené l'UE à renforcer la coopération inter agence non pas dans le but de promouvoir les valeurs humaines mais bien de consolider le statu quo du régime frontalier de l'UE.

### **III. Méthode utilisée, points notables.**

Les auteurs utilisent une analyse qualitative approfondie. Plus précisément, ils analysent les interactions entre agences, notamment entre FRONTEX, EASO et FRA.

Pour répondre à leur questions (énoncées plus haut), et valider ou non leur hypothèses, les auteurs s'appuient et se basent sur des documents officiels, notamment des textes juridiques, des accords ou des arrangements. Ils se basent par exemple sur la documentation du Conseil de l'UE, des rapports des agences, et des réglementations européennes. Mais ils vont également inclure des études précédentes, pour contextualiser leur recherche.

Parmi les points clés abordés, les auteurs vont évoquer les premières années des relations inter agences, déclenchée notamment par la prolifération de ces dernières qui est advenue au cours des vingt dernières années.

À partir de cette prolifération, de nombreux travaux académiques qui vont traiter de la création de ces agences et de leurs rôle dans la mise en oeuvre des politiques publiques de l'UE vont être

produits. De plus, au vu de l'augmentation du nombre d'agences, dans les années 2000 la coopération entre ces agences et entre les institutions se formalise progressivement. Les auteurs expliquent que ces relations vont graduellement s'intensifier et se formaliser notamment dans des endroits clés où l'on observe un afflux de réfugiés (Grèce et Italie).

Les travaux ont notamment cherché à comprendre dans quelle mesure la création des agences européennes a permis de conserver le rôle des gouvernements nationaux sur le processus réglementaire d'immigration, ou au contraire si la création de ces agences a apporté une dimension supranationale à ces questions.

Un autre point notable dont traite l'article est l'évaluation des droits fondamentaux et des intérêts en matière de sécurité. De manière générale, la littérature argue que la création de FRONTEX a renforcé la « sécurisation » de la migration et de l'asile dans l'UE, priorisant cette dernière aux droits humains. Néanmoins, il existe aussi une littérature, (bien que beaucoup plus rare) qui soutient le fait que la supranationalisation de la gestion des frontières n'a pas forcément conduit à la réduction des normes en matière des droits humains, et que la création de FRONTEX peut au contraire améliorer les pratiques nationales relatives aux droits de l'homme en matière de frontière.

#### **IV. Points notables, chiffres majeurs et éclairant.**

Un des points détaillé par les auteurs est d'abord celui de la façon dont est établie la coopération entre agences, qui est une exigence des décideurs politiques européens dans un souci d'efficacité, de cohérence et de légitimité.

Les auteurs expliquent que le mandat des agences est prescrit par le Conseil et le Parlement européen, et que de manière générale, la coopération entre agences est demandée par le Conseil et la législation européenne ainsi que par des règles (juridiquement non contraignantes), malgré le fait que les agences peuvent également conclure entre elles des accords de coopération bilatéraux.

Ainsi, la coopération entre les agences a été codifiée par le traité de Lisbonne de 2009, l'article 1 du TFUE établissant un Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure au sein du Conseil, pour promouvoir la coopération et la coordination entre agences.

Les auteurs viennent ensuite détailler le rôle défini des agences (EASO, FRONTEX et FRA) ainsi que leurs pratiques.

De plus, ils expliquent en quoi la coordination des efforts et la coopération est nécessaire notamment lors des opérations conjointes, dans les situations d'urgence. Pour illustrer cet argument, ils donnent l'exemple d'une opération en février 2011 en Grèce, où FRONTEX et EASO ont déployé du personnel pour faire face à l'afflux de migrants, et donnent quelques chiffres clés : EASO a déployé 70 experts puis 73, et ont organisé des formations pour 524 fonctionnaires.

En prenant le cas de l'opération de 2011 en Grèce, les auteurs ont donc analysé comment la coopération entre agences va venir impacter les politiques et pratiques des agences.

De plus, ils expliquent en quoi la création de *hotspot* (points chauds, sensibles) ont amené à une formalisation des relations entre agences, qui passent d'une coopération informelle à formelle. Les « points chauds » définissent les endroits subissant une grande pression migratoire. Cela a permis d'augmenter et de formaliser la coopération inter institutionnelle entre les agences, leur permettant également d'intervenir rapidement.

Si les *hotspots* ont permis la formalisation de la coopération, c'est parce que dans le contexte d'une crise migratoire, et dans la volonté de garantir le respect des règles de l'UE, cette dernière a renforcé la coopération inter agences dans le but d'aider et de surveiller les frontières extérieures des états membres de première ligne, et de mieux gérer la politique d'asile.

De plus, les auteurs expliquent que depuis la crise migratoire de 2015, les questions de frontières et d'asile sont au coeur de l'agenda politique européen au vu de l'augmentation conséquente du nombre de demandeurs d'asile de la multiplication de décès en Méditerranée lors des tentatives de traversées. Pour faire face à la crise, l'UE a décidé d'apporter un soutien opérationnel aux états membres surchargés, via FRONTEX et EASO. L'accent a été mis sur l'enregistrement des migrants entrants, avec la prise de leur données biométriques. Les auteurs insistent sur le fait que le recours à des agences de l'UE telles que FRONTEX et l'EASO a renforcé l'aspect sécuritaire des politiques de l'UE en matière de migration, et les préoccupations sécuritaires ont pris le devant sur les préoccupations de respect des droits humains fondamentaux. Cela peut être montré par l'augmentation du budget de ces agences sécuritaires. Le budget de FRONTEX est passé de 118 millions d'euros en 2011 à 333 millions d'euros en 2019, et le budget de l'EASO a également augmenté, de 8 million, atteignant les 103 millions en 2019.

À l'inverse, la FRA bénéficie d'un bien plus petit budget, de 20,7 million, et malgré le contexte de la crise migratoire, il n'a que légèrement augmenté (à 22,8 million en 2019) montrant que la priorité est bien mise sur le contrôle des frontières plutôt que sur le respect des droits fondamentaux.

Mais cela peut être nuancé par la déclaration de FRONTEX dans un rapport publié de 2010, où l'agence déclare que « le problème des droits fondamentaux est au coeur des activités de FRONTEX et ce à tous les niveaux ».

Cela confirme l'argument principal développé par les auteurs, qui est qu'il faut trouver une balance juste entre les questions de sécurité et les questions de respect des droits humains.

## **V. Conclusion**

En conclusion, l'article met en lumière l'importance des relations inter institutionnelles dans la gouvernance migratoire européenne et souligne l'impact des interactions entre les agences de l'UE sur la manière dont la crise migratoire est gérée. Il souligne la nécessité d'une approche intégrée qui tienne compte à la fois des impératifs de sécurité et du respect des droits fondamentaux pour relever les défis complexes de la migration en Europe.

L'article a illustré notamment à travers des exemples (ceux des *hotspots*), l'agenciarisation et l'apparition d'un certain polycentrisme institutionnel.

Néanmoins, nous pouvons émettre certaines critiques à l'article et lui trouver des limites. Tout d'abord, il n'y a que peu de données chiffrées, et celles qui sont présentes portent uniquement sur les budgets ou les effectifs. Il aurait été intéressant d'apporter une analyse quantitative à l'analyse qualitative, via par exemple l'élaboration de données statistiques sur les flux migratoires, ou les demandes d'asile.

De plus, nous avons l'impression que les seuls acteurs de la gestion de la crise migratoire sont les trois agences nommées dans le texte, les Etats et l'Union Européenne, alors qu'il existe une multitude d'autres acteurs qu'il aurait été intéressant de mentionner (telles que les organisations internationales, la société civile, les Organisations Non Gouvernementales, ou même certains organismes privés). Dans ce sens, les auteurs auraient pu développer la thèse de la gouvernance migratoire, englobant l'intégralité de ses acteurs ainsi que ses multiples défis, mais aussi ses enjeux, que ce soit sur les droits humains, la sécurité mais également la cohésion au sein du territoire européen. Dans cette idée de cohésion sur le territoire européen ils auraient alors pu étudier les divergences de points de vues entre états membres et les tensions que ces dernières peuvent causer, en développant notamment une thèse sur les points de vues nationaux, les réponses des états membres à la crise, leur position politique nationale.

En outre, si le contexte est celui de la crise migratoire de 2015, nous avons que très peu d'informations sur le reste des éléments externes qui peuvent expliquer la situation. Des études de terrain ou des analyses de politiques auraient alors pu être pertinentes.

Enfin, les auteurs se placent dans une analyse eurocentrée. Ils se concentrent uniquement sur l'Union Européenne. Or, leur thèse n'est pas d'expliquer la crise migratoire de l'UE, mais de savoir les effets des relations inter agences sur sa gestion. Ainsi, une comparaison à d'autres situations de crise migratoire dans d'autres régions du monde et les réponses données à celles-ci aurait pu appuyer la démonstration des auteurs. Peut être l'article aurait-il gagné en pertinence si il avait adopté une position plus holistique et moins centrée sur FRONTEX , l'EASO et la FRA.