

Fiche de lecture

Meissner, Vittoria. (2021). The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'?. In: Pollak, J., Slominski, P. (eds) The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. European Administrative Governance. Palgrave Macmillan, Cham.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2_7

Vittoria Meissner, l'auteur de ce chapitre, est une chercheuse italienne qui a étudié à Rome, puis à Dresden et ensuite au Technische Universität de Munich où elle a obtenu sa thèse en 2020. Celle-ci portait sur le pouvoir accordé aux agences européennes à la suite de la crise migratoire de 2015 et la conséquente crise de l'espace Schengen. Sous le titre "European Union Migration Agencies at the Crossroads: Significant Empowerment after the Schengen Crisis?", elle a été dirigée par les professeurs Dr. Eugénia da Conceição-Held et Dr Sandra Lavenex qui sont toutes deux des chercheuses ayant apporté des contributions notables au champ de la théorie politique européenne.

Après sa thèse, Meissner a travaillé au *Institut für Europäische Politik* à Berlin, un centre de recherche de politique extérieure et européenne. Au sein de cette organisation, elle rédige des propositions de politiques extérieures en relation avec l'UE et l'Allemagne. Elle a notamment développé ses intérêts de recherche sur les politiques migratoires européennes, plus récemment en comparant l'accueil réservé aux réfugiés ukrainiens contre ceux réservé aux réfugiés du Moyen ou Proche-Orient qui traversent à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne. De plus Meissner a publié plusieurs articles portant sur la théorie d'intégration différenciée au sein de l'UE. Elle évalue l'optimisation des politiques publiques sur l'intégration européenne par rapport aux opinions des citoyens aux niveaux locaux et nationaux.

Ses publications apparaissent depuis 2017 sur des plateformes en openaccess, et depuis l'obtention de sa thèse elle a participé à la rédaction de plusieurs chapitres de livres (en se basant sur l'expertise obtenue pendant sa thèse), mais aussi d'articles qui sont publiés dans le *International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. Elle a une approche de l'intégration européenne qui entre dans un cadre d'institutionnalisme historique.

Son chapitre 'The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'' est développé à partir de deux chapitres de sa thèse et se rapporte à l'évolution du rôle de l'agence Frontex avant, pendant, et après la crise migratoire de 2015 à travers ses différentes réformes dans le contexte des politiques de contrôle des frontières. Les deux problématiques établies dans le chapitre sont les suivantes : comment est-ce que la crise migratoire a-t-elle impacté Frontex? Et quel rôle l'agence a-t-elle joué depuis sa transformation en l'Agence Européenne des frontières et de la garde-côtière (EBCG) ?

Meissner suppose que la crise migratoire a permis à l'Agence Frontex d'accumuler des compétences à un niveau supranational qui étaient avant réservées aux États-Membres dans un souci de préservation de leur souveraineté. Ainsi la crise migratoire aurait permis une plus rapide 'agencification' de l'Union Européenne à travers l'indépendance croissante allouée à Frontex et son influence sur la Commission dans les décisions prises en situations de crise. La présence de Frontex aurait ainsi été renforcée après 2015 sur le terrain en termes de personnel et d'équipement, mais aussi grâce à une importante augmentation de son budget. En termes du rôle joué par l'agence depuis sa transformation en l'EBCG, Meissner suppose que celle-ci, grâce aux nouvelles compétences qu'elle aurait acquises, pourrait intervenir plus efficacement et rapidement sur le terrain dans son rôle de garde-frontières. De plus elle aurait l'équipement technique nécessaire pour aider dans la gestion des migrants et un pouvoir exécutif accru pour pouvoir prendre des décisions sur la gestion des situations, notamment dans les *hotspots* (certaines villes d'Italie et de Grèce), au lieu d'être réduite à un rôle de mise en œuvre des décisions européennes et intergouvernementales.

Le corps de l'article répond aux problématiques posées en introduction. Meissner retrace tout d'abord l'histoire de la création de l'agence Frontex. Dans un contexte post 11 Septembre quand la lutte anti-terroriste devient de plus en plus une priorité d'agenda, le Conseil Européen à Laeken en Décembre 2001 se met d'accord sur une première forme de contrôle des frontières. Ce 'Common Unit for External Border Practitioners' n'a pas eu le succès souhaité, c'était un Working Group du Conseil

considéré comme trop intergouvernemental mais sans suffisamment de légitimité et de transparence pour la Commission et les États-Membres (EM) eux-mêmes. La Commission a ainsi proposé en 2004 la création de la ‘European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU’, soit Frontex. Celle-ci a pris la forme d’une agence transnationale, mais avec des compétences limitées pour éviter d’empiéter sur un domaine de souveraineté sensible aux EM. Ainsi Frontex n’avait que des pouvoirs de mise en œuvre, et non d’initiative, et son mandat principal était de produire des analyses de risques.

Or, dès 2007, les ressources allouées à Frontex avaient été triplées. La Commission lui accordait de plus en plus de ressources et compétences à travers diverses réformes sous l’égide de l’article 77 du TFUE qui dicte que l’UE devrait mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures. En 2011 après la vague migratoire impulsée par les Printemps Arabes, le mandat de Frontex a de nouveau été élargi par la Commission qui, Meissner démontre, adoptait une approche plus sécuritaire alignée sur la position du Conseil, en contraste avec l’approche plus humanitaire du Parlement Européen. L’approche plus sécuritaire était dans la continuité du « security-migration nexus » qui étayait le mandat de Frontex depuis 2005.

Après la présentation de la vue d’ensemble de la création et du rôle de Frontex de 2004 à 2015, Meissner démontre comment ce rôle a évolué à travers deux réformes importantes en 2016 et 2019 après la crise de l’Espace Schengen. Lors de la crise migratoire à partir de fin 2014 et début 2015, les EM se sont retrouvés dans une situation complexe sans pouvoir assurer une réponse coordonnée à l’échelle européenne. Meissner argumente le fait que ce moment ait été clé dans l’évolution de Frontex et de son rôle par la suite.

Elle décrit ensuite les réformes de Frontex de 2016 et de 2019 en montrant la volonté de la Commission d’élargir les compétences de l’agence sous sa nouvelle forme de ‘EBCG’. En effet, l’agence est accordée un rôle plus conséquent de consultation dans la nécessité de gestion de crise migratoire, et elle se retrouve placée sur un pied d’égalité avec l’État-Major de l’UE (EUMS) dans le contrôle des frontières et ses compétences dépassent son mandat original d’analyse de risques. De plus, la Commission lui accorde plus de personnel et de budget, ainsi que des équipes de personnel mises à disposition en cas de nécessité d’intervention sur le terrain.

À travers cette démonstration, Meissner conclue que la crise migratoire a permis à Frontex d’élargir son champ de compétence et de s’autonomiser par rapport à la volonté d’aide matérielle et le soutien des EM dont l’agence dépendait pour la mise en œuvre de ses actions. Depuis 2016, Frontex a été renforcée comme une agence clé du point de vue sécuritaire pour l’Union. À travers les réformes promulguées, Frontex a obtenu un budget plus conséquent, et en théorie, une augmentation de son personnel et de ses ressources. Or, Frontex peine à recruter le personnel nécessaire et à obtenir l’équipement technique souhaité. Donc Meissner soutient que la crise migratoire a accéléré l’*agencification* de l’UE grâce aux compétences accordées à Frontex par les EM qui renoncent à une part de souveraineté dans un domaine sensible, mais sur le terrain l’agence n’atteint pas les objectifs prévus pour assurer son nouveau rôle avec ses responsabilités plus exécutives.

Méthode

Meissner utilise la théorie de l’institutionnalisme historique pour construire son chapitre. Elle se concentre sur le rôle des institutions européennes et les dynamiques de pouvoirs entre eux dans une perspective historique. Celle-ci lui permet de montrer les évolutions du rôle de Frontex de manière à établir un moment clé comme étant le « critical juncture », le point de basculement critique qui peut ouvrir une fenêtre d’opportunité pour un changement de situation qui va dévier de la situation historique et actuelle décrite. Meissner montre que l’amplitude du rôle de Frontex augmente considérablement après 2015 car la crise correspond au *critical juncture* qui permet à la Commission d’initier la modification du status quo du mandat de l’agence. La trajectoire historique qui est rapportée dans la première partie de l’article permet de contraster le rôle de Frontex avant et après la crise mais elle montre surtout comment le rôle de l’EBCG était le résultat d’un « *path-dependent process* ». Ainsi, le développement de Frontex a été renforcé par ce processus qui résulte des décisions institutionnelles prises pendant la période du *critical juncture*. Ces décisions sont ensuite complexes à

dévier ou à déconstruire, ainsi le développement de l'agence promu pendant le *critical juncture* est lancé sur ce *path-dependent process* qui assure que le développement de Frontex/l'EBCG devrait continuer dans cette perspective de renforcement des compétences de l'agence. Le *path-dependency*, à l'inverse du moment bref du *critical juncture*, correspond à un processus institutionnel soutenu sur la durée qui va sûrement agir en soutien aux décisions prises pendant le *critical juncture*, ici la crise migratoire et de l'espace Schengen, mais qui aura aussi peut-être des conséquences institutionnelles inattendues (qui ne sont pas explicitées par Meissner). Meissner utilise aussi brièvement de la théorie issue des relations internationales sur le comportement des agents experts (en termes de connaissances et expériences) et comment celui-ci est perçu comme dépolitisé par les institutions. Elle a construit son article sur la base de documents et de législations formelles du droit de l'Union, ainsi qu'à partir de la littérature sur les agences et la migration européennes, sans entretiens.

Points notables

Le point notable essentiel de l'article est l'analyse par Meissner de la crise de l'espace Schengen en 2015 en tant que *critical juncture*. Son argumentaire pour considérer la crise comme le *critical juncture* qui a lancé le *path dependent process* modifiant le rôle de Frontex et son poids en tant qu'agence européenne le poussant vers une 'Superagency' est clairement explicité. Elle indique que les États-Membres étaient en difficulté, dans des situations de « political deadlocks » qui ont figé les capacités décisionnelles nationales de plusieurs EM. Entre eux, les EM ont dû faire face à une crise de solidarité, avec par exemple les pays du Nord qui se sentaient géographiquement en sécurité et assez éloignés de la crise pour ne pas en faire une priorité politique. Au contraire, l'Italie et la Grèce surtout en ont largement plus souffert, de par leur situation géographique en tant que frontière extérieure européenne, mais aussi d'un point de vue législatif avec l'Accord de Dublin qui affirmait que le pays d'arrivée des migrants dans lequel ils seraient enregistrés devrait être le pays d'accueil. Or l'Italie et la Grèce, même avec l'aide européenne et les renforcements de personnels aux *hotspots*, ont été submergés par les arrivées massives ce qui a révélé l'inefficacité de Frontex face à la gravité et à l'échelle de la crise, pour laquelle les solutions adéquates n'avaient pas été prévues.

L'engagement européen au long des années 2015 et 2016 a montré les faiblesses des capacités de coordination européennes entre les EM et les agences, mais il a aussi permis à la Commission de prendre l'initiative de lutter contre ces faiblesses en promouvant une solution européenne avec le renforcement de Frontex avec l'EBCG. Cette agence a plus de pouvoirs et de compétences qu'en avait Frontex avant 2015. Les EM ont accepté cette solution de la Commission en voyant l'intérêt de renforcer leur coordination dans la gestion des frontières. Meissner qualifie la création de l'EBCG comme le résultat involontaire d'un processus progressif qui aurait sa genèse dans les négociations supranationales du contexte post 11 Septembre 2001. Elle vante cette analyse qui s'appuie sur la trajectoire historique, comme un résultat permis par l'utilisation de l'institutionnalisme historique.

Les réformes de 2016 et de 2019 montrent elles aussi pourquoi Frontex pourrait être qualifiée comme une 'Superagence'.

En effet, la réforme de 2016 a tout d'abord apporté une augmentation du budget considérable pour l'agence. Le budget en 2017 était de 280 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de plus 4 500% par rapport au budget de 6 millions attribué à Frontex en 2005. Cette somme importante démontre à quel point la sécurité est devenue un domaine d'action primordial pour l'UE. Avec une augmentation des ressources financières s'ensuit une augmentation des capacités. Tout d'abord l'EBCG a eu le droit d'évaluer la capacité de sécurité de l'État-Major de l'UE ce qui l'a positionnée sur un pied d'égalité avec celui-ci en partageant la responsabilité de la gestion des frontières extérieures avec l'EUMS, alors qu'elle ne faisait que le soutenir avant cette réforme. De plus, la Commission doit consulter Frontex si une situation urgente se déroule aux frontières extérieures de l'UE et seulement ensuite peut-elle faire des propositions au Conseil. Dans ce processus, le PE est seulement informé de la situation et des décisions qui en découlent. La capacité de contrôle et de surveillance a aussi été renforcée grâce à la création de postes pour des experts et des postes de 'EU liaison officers'. De plus, la création d'un 'rapid reaction pool' d'équipes EBCG démontre que l'UE était prête à mettre des moyens en œuvre pour améliorer l'efficacité sur le terrain. De la même manière,

l'agence devait bénéficier d'une quantité inédite d'équipements techniques pour renforcer les activités coordinatrices dans la gestion migratoire dans les hotspots.

Malgré cette réforme conséquente, l'agence présentait toujours des limites dans son efficacité sur le terrain ce qui a encouragé la Commission à proposer une autre réforme en 2019, malgré la réticence des EM. Les mesures phares de cette évolution accordent un rôle important à Frontex en tant qu'agence européenne, presque donc une « Superagency ». Celle-ci prévoit la mise en place de quatre catégories de personnel (pour un total de 10 000 individus), dont une catégorie statutaire qui aura des pouvoirs exécutifs et qui sera impliqué directement dans les opérations (au lieu de se restreindre à un rôle de coordination). En plus des analyses de risques globales que continuera à effectuer l'agence, elle prendra un rôle plus important dans le retour des migrants en situations irrégulières, ce qui permettra d'accroître la coordination entre l'agence et les EM.

L'accroissement des compétences accordées à Frontex que liste Meissner montre comment l'agence a pris de l'ampleur depuis la crise de l'espace Schengen. La Commission a su profiter d'une fenêtre d'opportunité du *critical juncture* face à l'inaction, du manque de coordination et de solidarité entre pays membres. Elle a lancé un *path-dependent process* qui a pour visée de mettre en avant Frontex dans une logique d'*agencification* de l'Union Européenne. Celle-ci a gagné en compétences à travers cette *agencification*, les EM ayant accepté de renoncer à la souveraineté exclusive de leurs frontières extérieures. Malgré les difficultés à mettre en œuvre les réformes sur le terrain, Frontex est une agence plus puissante qu'elle ne l'était avant 2015. Elle a encore des faiblesses, notamment exemplifiées par lesdites difficultés à recruter le personnel nécessaire, mais ses nouvelles compétences exécutives et sa capacité de coordination entre les institutions et les EM, devraient permettre une gestion plus efficace des crises migratoires.

Enfin, Meissner affirme Frontex ne peut pas s'affirmer en tant que 'Superagence' immédiatement. Il reste du chemin à faire, le *path-dependent process* n'est pas garanti. En effet, elle mentionne le fait que l'espace Schengen n'est en ce moment pas entièrement libre de contrôles ce qui est symptomatique d'une insécurité à l'intérieur du territoire aussi. Cela indique qu'un système de gestion plus global devrait être mis en œuvre, elle suggère de repenser les Accords de Dublin pour encourager une distribution plus efficace et juste des demandes d'asile. Cela réduirait la pression sur les hotspots. Meissner indique que sans une réforme de la politique migratoire européenne, l'intégration par l'*agencification* et la supranationalisation continue de Frontex sera un échec.

Avec son unique mention des Accords de Dublin, Meissner indique leur importance, or elle ne s'attarde pas longuement sur les conséquences, ni sur le terrain dans les hotspots, ni pour Frontex, avant d'en reparler en ouverture. Une explication plus détaillée des accords de Dublin aurait pu contribuer à expliquer la crise de solidarité des EM et les échecs précédents de l'UE de s'accorder sur une politique migratoire depuis le Traité d'Amsterdam en 1997, et ainsi le désir de la Commission d'utiliser la crise pour renforcer son pouvoir exécutif via une réforme de Frontex. Sans mentionner des développements clés de la crise en 2015 et en 2016 comme l'initiative unilatérale d'accueil par l'Allemagne et comment cette décision a été perçue par les institutions comme par les EM, l'analyse de Meissner reste très ancrée dans le prisme de l'institutionnalisme historique, légèrement au détriment d'une vision plus large du contexte pendant le *critical juncture* qui est un point clé de son analyse.

Les difficultés pour Frontex de recruter le personnel auquel les réformes lui donnent droit, ou de trouver l'équipement technique dont il a besoin, démontrent l'existence d'un « capabilities-expectations gap » (Hill 1993) qui fait le lien avec la politique extérieure de l'UE. Malgré la législation qui autorise certaines interventions, l'UE via Frontex n'a pas toutes les ressources pour s'engager efficacement. Cela démontre la fragilité de l'intégration européenne via l'*agencification* si celle-ci n'est pas concrétisée par des actions, en plus d'un nouveau cadre législatif comme l'indique Meissner. Donc le fait que Frontex soit libellé comme une 'Superagence' pourrait réduire sa légitimité et provoquer un échec d'intégration européenne, si ses capacités sont mises à l'épreuve mais qu'elles ne sont pas à la hauteur.