

## **Résumé de thèse**

**MAGUER Azilis**

**La politique de la sécurité à la frontière franco-allemande :  
une analyse stratégique du fonctionnement  
de la coopération transfrontalière**

**soutenue le 19 décembre 2002 à 09h30, à l'université de Paris X Nanterre,  
Bâtiment B, Salle B 015.**

### **Membres du jury**

Président : Mr Jean-Marie Demaldent, Professeur de science politique à l'Université de Paris-X Nanterre

Directeur de Thèse : Mr Philippe Robert, Directeur de Recherche au CNRS

Premier Rapporteur : Mr Lode van Outrive, Professeur (hon.) de criminologie à l'Université Catholique de Louvain

Deuxième Rapporteur : Mr Malcolm Anderson, Professeur (hon.) de sociologie à l'Université de Edinburgh

Mr Hans-Jörg Albrecht, Professeur de criminologie, de droit pénal et de sociologie à l'université de Fribourg en Brisgau

## **I. Première partie : présentation de la recherche**

Lorsque la Convention d'Application des Accords de Schengen (CAAS) a été ratifiée par les parlements nationaux des premiers Etats signataires en 1995, les sujets de focalisation développés alors par les responsables policiers et répercutés par les médias touchaient essentiellement l'abaissement des contrôles de personnes aux frontières « intérieures » et l'augmentation subséquente attendue de la criminalité dans ces pays. Or, la CAAS n'organisait pas seulement la réduction, voire la disparition des contrôles aux frontières. Elle mettait aussi en place les bases d'une coopération policière renforcée que les organisations policières appelaient de leurs vœux comme une « mesure compensatoire » au déficit de sécurité qu'entraînerait sans doute la disparition des contrôles systématiques. Or, si d'un côté l'ouverture des frontières intérieures de l'Union européenne n'a décidément pas eu l'effet criminogène envisagé et redouté, d'un autre côté les structures et les instruments de la coopération policière prévus par la CAAS se sont néanmoins installés peu à peu et de façon durable dans le paysage de la coopération policière et douanière. Ainsi, avec la CAAS, la configuration des réseaux et des instruments de la coopération change profondément à la fois la fonctionnalité et l'organisation des réseaux de l'action policière.

### **A. Perspectives historiques**

INTERPOL constitue un service de transmission et de coopération international, mais témoigne de faiblesses structurelles qui ne permettent pas d'en faire un outil d'échanges intensifs dans l'espace européen. TREVI demeure un club de réflexion et de proposition de politiques de lutte contre la criminalité en Europe, sans vocation ni capacité directement

opérationnelles. La CAAS introduit une rupture en ce sens qu'elle dispose de nouveaux instruments directement utilisables pour les services opérationnels du contrôle social formel, et qu'elle constitue en outre la source de développements intervenus ultérieurement dans l'aménagement des structures de la coopération policière transfrontalière (accord de Mondorf-les-bains en 1997 en particulier).

Les changements dans la traversée des frontières des pays européens signataires de la CAAS sont en partie sensibles pour le voyageur, qui ne doit plus que rarement présenter ses documents d'identité lors de son passage par un poste douanier ou policier frontalier. Mais cette manifestation concrète de l'abaissement des contrôles des personnes aux frontières ne forme en fait que la partie émergée d'un dispositif de contrôle et de réaction institutionnels (policier et judiciaire) dont le degré de complexité est proportionnellement inverse à la simplicité de la traversée transfrontalière éprouvée par le voyageur. Retirés en grande partie des postes frontaliers, les services de la coopération en zone frontalière se sont redistribués dans de nouveaux services et de nouvelles tâches. Dans le même temps, la disparition du contrôle direct et quasi simultané des personnes par les services de contrôle de deux pays voisins, tel qu'il était pratiqué dans les postes frontaliers, s'est réalisée au profit de mécanismes de communication et d'entraide à la fois plus complexes, comprenant davantage de relais et davantage de paramètres légaux et structurels.

Les recherches sur la coopération policière européenne depuis le début des années 1990 se caractérisent par une forte dominante juridique, analysant les textes (la CAAS, les différentes conventions européennes dans le domaine pénal etc.<sup>1</sup>) ou une dominante institutionnelle (Interpol<sup>2</sup>, Trévi, Europol<sup>3</sup>) en négligeant le niveau de la pratique de cette coopération. Les études menées sur la coopération spécifiquement transfrontalière corrigent quelque peu ce déficit en se concentrant sur les formes de la coopération policière opérationnelle ainsi qu'en examinant les problèmes liés à l'application de textes juridiques parfois éloignés des nécessités pragmatiques de l'action policière. Cependant, ces études demeurent bien souvent parcellaires, en n'examinant qu'un seul pays<sup>4</sup> – ce qui, dans le cadre d'une coopération bi-voire multilatérale, représente un manque certain – ou qu'un seul type de service de contrôle<sup>5</sup> – douanes, police – ce qui de nouveau ne donne qu'une vision segmentée des transformations du contrôle social formel dans la zone frontalière. Ces études sur le niveau opérationnel de la coopération policière transfrontalière ont néanmoins le mérite de décrire des mécanismes de coopération concrets et d'en esquisser les types de fonctionnement selon des grilles de lecture pertinentes pour la profession envisagée<sup>6</sup>.

## B. Buts et méthode de la recherche

L'ambition de ce présent travail de thèse était d'analyser la coopération transfrontalière des services du contrôle social formel (polices et gendarmerie, douanes) à la fois à un niveau opérationnel et à un niveau régional d'action. On ne se place donc plus dans la perspective d'un service, d'un pays particulier ou d'une profession, mais dans celle de la frontière comme

<sup>1</sup> SABATIER M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>2</sup> BRESLER F., *Interpol*, Munich, Ed. Bertelsmann, 1993.

<sup>3</sup> BIGO D., *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, ainsi que BIGO D., Les non-dits de la sécurité intérieure, in DE LA SERRE F., Ed., *Quelle union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Paris, Editions Complexe, 1998, 44-65.

<sup>4</sup> BRAMMERTZ S., *Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas- Rhein, Freiburg in Breisgau*, Ed. Iuscrim, 1999.

<sup>5</sup> SHEPTYCKI J. W. E., Faire la police dans la Manche : l'évolution de la coopération transfrontalière (1968-1996), *Cultures et Conflits*, 1996, 21/22, 93-120, et ALAIN M., Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, *Déviance et Société*, 2000, 24, 3, 237-251.

<sup>6</sup> Cf. en particulier Alain et son étude sur trois niveaux distingués dans l'institution policière, ainsi que sa prise en compte des grades des policiers interrogés dans son analyse des discours professionnels.

territoire d'action d'un certain type (coopération transfrontalière) et pour certains services (ceux identifiés comme agissant pour le compte de l'Etat et dans le but de contrôler et de combattre les atteintes à un certain nombre de normes définies par le Code pénal et le Code des douanes en particulier). C'est donc une vision à la fois territoriale et fonctionnelle de la frontière comme espace de recomposition de l'action étatique qui guide ici l'analyse. Ce travail se veut ainsi une contribution à l'identification du nouveau rôle fonctionnel et politique joué par les frontières en Europe. L'élaboration et le fonctionnement des structures de coopération policières et douanières à la frontière franco-allemande servent d'objet et de matériel d'observation et d'analyse à cette recherche.

Essentiellement, la méthode d'analyse employée ici est celle développée par Crozier et Friedberg<sup>7</sup> pour l'étude des organisations : l'analyse stratégique appliquée à l'observation des évolutions récentes et des mécanismes microsociologiques de la coopération transfrontalière présente des atouts considérables. Elle permet une analyse dynamique des phénomènes observés. Elle permet par ailleurs de considérer les différents acteurs du champ de la coopération simultanément comme des émetteurs et comme des récepteurs dans l'interaction de coopération, et ceci au niveau politique décisionnel comme au niveau concret de traitement d'une demande de coopération. Cette méthode permet une analyse dans la perspective de la démonstration de l'existence d'un système d'action concret, ce que l'on veut précisément réaliser dans ce travail. A partir de cette démonstration, l'analyse des interactions entre les différents participants peut alors être effectuée. Enfin, le dernier mais non le moindre des avantages de la méthode de l'analyse stratégique tient dans sa capacité à être appliquée à tous les acteurs du champ, puisqu'elle n'est attachée ni à une profession ni à une forme d'action particulière, et que son emploi n'exclue pas le recours ponctuel à la sociologie des professions ou à une lecture davantage juridique des paramètres de l'action.

### C. Organisation du travail

Cette analyse stratégique de la coopération policière et douanière transfrontalière se déroule en deux étapes principales, dont on tente de rendre compte dans la distribution du texte, et en particulier dans les parties deux et trois de la thèse. Ainsi, la seconde partie du travail examine, à la lumière de la méthode présentée ci-dessus, les évolutions des structures et des mécanismes de la coopération policière et douanière franco-allemande et les enjeux institutionnels, professionnels et organisationnels qui y ont présidé depuis le début des années 1990. Cette partie ne se veut pas historique, mais elle permet de définir les lignes d'action essentielles et les enjeux de la participation à la coopération transfrontalière partagés ou propres à chaque institution ou service envisagé. Dans la troisième partie de la thèse, l'analyse du fonctionnement des structures et des mécanismes de coopération est faite à partir du cadre d'action régional identifié précédemment et en voie de stabilisation. Cette analyse permet de comprendre comment les services servent et se servent des cadres de l'après Schengen et en particulier des cadres fournis par l'Accord de Mondorf<sup>8</sup> pour réaliser leurs objectifs d'action et de développement dans le champ de la coopération transfrontalière régionale.

Une première partie définit le cadre de l'analyse et les cadres du champ envisagé par la recherche, et propose une revue critique des études menées précédemment sur ce thème et de leurs apports les plus saillants. Une quatrième partie enfin propose quelques hypothèses sur les effets possibles de ces multiples interactions et de ces transformations observées dans les

<sup>7</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>8</sup> Cet accord franco-allemand de 1997, entré en vigueur en 2000, précise les modalités de l'action policière et douanière transfrontalière pour la zone franco-allemande et établit une structure spécifique d'action binationale : *Journal officiel de la République française*: décret n°2000-924 du 18 septembre 2000, 23 septembre 2000, 221, 14967-14972.

rapports de coopération, mais aussi plus largement dans les modes opératoires au sein des organisations analysées. La frontière « ouverte » de type Schengen est alors envisagée à partir des recompositions structurelles et fonctionnelles qu'elle engage au sein des services, et donc à partir d'un nouveau type de fermeture qui s'installe par le biais de ces recompositions.

Le travail d'analyse se base sur un matériau et des données empiriques cueillis auprès des services considérés, locaux et en partie centraux, au moyen d'entretiens individuels approfondis (conduits en langue française et en langue allemande selon les cas), d'observation participante dans les services de coopération à la frontière, de collecte de documents et de littérature grise dans les services visités, de participation à des manifestations diverses (observation d'un exercice franco-allemand de simulation réalisé par un service français et un service allemand, etc.). A côté de cela, la législation en vigueur et les traités de coopération bilatéraux et multilatéraux, européens ou internationaux, ont été intégrés dans l'analyse et ont contribué à la compréhension des mécanismes de la coopération franco-allemande. Les services étudiés appartiennent à la douane française et à la douane allemande, à la police et à la gendarmerie nationales, aux polices des Länder du Bade-Wurtemberg, du Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, ainsi qu'au Service fédéral de protection des frontières (Bundesgrenzschutz, BGS). Par ailleurs, des entretiens ont été menés dans les parquets et parquets généraux français et allemands qui sont directement situés le long de la frontière franco-allemande et sont donc concernés au premier rang par l'entraide judiciaire transfrontalière.

Territorialement, les services de police et de douane visités et étudiés sont ceux qui se situent directement sur la ligne frontalière et dans une zone d'environ trente à quarante kilomètres en deçà de cette ligne. Une phase exploratoire qui avait pour but de définir les cadres théoriques et pratiques de l'étude a en effet montré clairement que la zone frontalière ainsi définie était aussi celle dans laquelle les interactions entre les services frontaliers étaient à la fois les plus nombreuses et les plus influentes sur les stratégies liées à l'occupation du champ de la coopération transfrontalière. A côté des services territoriaux classiques de ces six types de services, ce sont aussi les nombreuses structures de coopération – soit installées au sein des services locaux ou régionaux eux-mêmes, soit « externalisées » et structurées comme des unités distinctes – dont le fonctionnement a été observé et analysé. Réalisé entre mai 1999 et juillet 2001, le travail de terrain a permis d'éclairer à la fois les processus de structuration à la base de la configuration actuelle des réseaux de coopération et, dans cette configuration, les mécanismes et enjeux qui guident le comportement des acteurs dans le cas de demandes concrètes de coopération.

## **II. Deuxième partie : réorganisation et position des acteurs dans le champ de la coopération transfrontalière**

Les paramètres qui déterminent l'action et la situation des acteurs policiers et douaniers allemands et français dans le champ de la coopération transfrontalière sont très nombreux et de natures très diverses. Poser les cadres de leur action sur et dans le champ est alors un exercice parfois laborieux, mais absolument déterminant pour aborder l'objet et définir les contraintes et les espaces de manœuvre que connaissent les acteurs. Pour cette raison, une première phase (chapitre 1) se concentre sur les spécificités des acteurs et sur l'identification des points d'ancrage possibles entre les acteurs du contrôle policier et douanier situés de part et d'autre de la frontière franco-allemande. Ce travail d'identification porte essentiellement sur trois aspects : le premier est la pertinence de liens professionnels, institutionnels et organisationnels de chaque service par rapport à la frontière comme zone particulière d'action. Le second aspect est constitué par les coopérations et les réseaux potentiels créés sur la base des missions, des cadres légaux et des liens fonctionnels qui caractérisent les services envisagés. Le troisième aspect prend en compte les données environnementales pertinentes

pour l'objet de l'étude, qui sont les facteurs démographiques, socio-économiques mais aussi historiques qui entrent en considération dans la formulation des stratégies et dans les pratiques des acteurs.

### **A. Les dimensions et les impacts de l'ancrage frontalier des services**

Il apparaît alors des lignes de force dans la structuration de l'espace de la coopération. Tout d'abord, l'existence d'un réseau ou de pratiques de coopération entre deux services frontaliers est fortement déterminée par l'ancrage frontalier – fonctionnel ou simplement spatial – des services partenaires. Ces conditions sont essentiellement structurelles, les acteurs locaux et le niveau décisionnel ne disposant, pour jouer sur ces éléments, que d'une marge de manœuvre très réduite, voire nulle. Dans une phase ultérieure, le développement de ce réseau ou de ces pratiques en formules davantage structurées ou institutionnalisées dépend quant à lui de conditions davantage maîtrisables par chaque acteur, telles que les types de missions assignés par les institutions ainsi que des modes opératoires privilégiés par chacune d'entre elles ou par certains de leurs services. En effet, l'ancrage territorial au niveau de la frontière (gendarmerie) ou une fonction de contrôle attaché à la présence même de la ligne frontalière (douanes) ne travaillent pas en soi à la création de relations de coopération structurées et stables. Ils en forment des conditions nécessaires, mais non suffisantes. Il faut encore que les modes opératoires de la coopération soient de type régional (c'est-à-dire que les réseaux de coopération ne fonctionnent pas uniquement entre services centraux) et que les missions assignées par l'institution à ses membres donnent à ceux-ci la capacité légale d'opérer de manière transfrontalière, ne serait-ce que dans un rayon local. Or, ces éléments ne se retrouvent pas nécessairement, et jamais sous des formes identiques, chez l'ensemble des acteurs.

Les services locaux des douanes allemande et française disposent ainsi de missions et de structures locales frontalières communes depuis le début des années 1960 (Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés) qui les prédisposent à constituer un réseau de coopération extrêmement fort et stable. Néanmoins, les restructurations importantes engagées au sein des institutions douanières dans la perspective de la mise en place, à partir de 1993, du Marché Commun, mais, plus encore, des modes d'action internationale qui travaillent davantage à un niveau supra-régional et central qu'au niveau local ou régional, mettent en question la capacité de ces réseaux régionaux à perdurer. De la sorte, les réseaux locaux douaniers, malgré une implantation et une fonction frontalières traditionnelles, ne disposent pas ou plus des atouts essentiels qui en feraient des acteurs de premier plan dans la zone frontalière. Dans une perspective similaire, les postes locaux de la gendarmerie nationale disposent d'une implantation frontalière locale serrée qui leur permet de nouer des contacts et de créer des réseaux interpersonnels utiles aux coopérations informelles. Mais la gendarmerie ne remplit pas officiellement de missions de coopération policière internationale (prioritairement assignée à la police nationale, et en particulier à ses offices centraux) de laquelle participe la coopération transfrontalière, même opérée à un niveau local. De la sorte, on a bien dans le cas de la gendarmerie des réseaux de coopération transfrontaliers très actifs avec les services voisins de la police de Bade-Wurtemberg, de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, au niveau local, mais ces réseaux demeurent, au moins jusqu'en 1995-1997, à un niveau informel : en effet, ils ne disposent d'aucune reconnaissance légale ou institutionnelle qui donnerait aux actions transfrontalières engagées et aux résultats qui en sont issus (collecte d'informations en particulier) une valeur procédurale légale.

A côté de ces situations paradoxales et ambiguës qui caractérisent les réseaux de coopération des douanes et de la gendarmerie (avec la police des Länder), les autres services du contrôle social formel présentent des configurations plus claires. La position du service régional de police judiciaire ainsi que celle des services de la police aux frontières de la police nationale

sont caractérisées par la réalisation de l'ensemble des conditions exposées ci-dessus, et dont on a vu qu'elles faisaient défaut, en partie du moins, aux services de douane et de gendarmerie. En effet, ces deux services ont une implantation frontalière très forte (Strasbourg et Mulhouse pour le SRPJ, les différents Commissariats binationaux implantés le long de la frontière franco-allemande et les services départementaux de la PAF), et relèvent de missions liées à la frontière (PAF) ou qui peuvent mener leurs activités dans le cadre de la coopération internationale (SRPJ). Enfin, ils ont des partenaires allemands (BGS pour la PAF, police des Länder, et en particulier les LKÄ, équivalents des SRPJ) qui remplissent des tâches similaires, avec des moyens et des modes de coopération globalement correspondants. On trouve donc, pour ces binômes partenariaux, des réseaux de coopération (CCE/KOST pour le SRPJ et les LKÄ, Commissariats binationaux pour la PAF et le BGS) fortement structurés, institutionnalisés, reconnus et identifiés par l'ensemble des acteurs. Enfin, certains services présentent la situation opposée d'être totalement extérieurs, tant fonctionnellement que territorialement, à la fois aux réseaux et aux enjeux de la coopération transfrontalière régionale. C'est le cas des services départementaux de sécurité publique de la police nationale ainsi que des services dont les missions prioritaires relèvent du maintien de l'ordre (Bereitschaftspolizei des Länder, gendarmerie mobile et CRS).

Dans ce contexte général, on voit déjà que les positionnements à l'égard de la coopération transfrontalière et les conditions de la participation des acteurs à ce champ d'action sont très dissemblables. Outre ces conditions spécifiques à chaque service, s'ajoutent des paramètres d'action qui ne s'attachent plus à un type de service, mais s'appliquent à un plus grand nombre de participants institutionnels. Il s'agit ainsi du régime d'organisation centrale ou fédérale, du poids économique et des capacités financières (chapitre 1). Ces éléments travaillent à déséquilibrer les capacités de coordination et de mise à niveau des politiques locales et des moyens matériels affectés à la coopération transfrontalière. Le troisième élément est composé des substrats politique, qui fonde les politiques intergouvernementales mais aussi historique, qui influe sur le regard que chaque individu, agissant au sein d'un service, peut porter sur le service partenaire étranger dans sa dimension de représentant de la nation voisine.

## **B. Les enjeux de la participation à la coopération transfrontalière**

Dans ce cadre à dimensions multiples, l'enjeu est donc d'analyser les dynamiques de la coopération policière dans une perspective transversale (chapitre 3). Dans cet ensemble d'acteurs dont le seul point commun apparent est d'user d'un type d'action – la coopération transfrontalière – semblable, il n'apparaît jusque là aucun lien entre les dynamiques et les logiques d'action de ces différents ensembles ou réseaux. Néanmoins, cet ensemble apparemment hétéroclite de binômes transfrontaliers a en commun, au-delà d'un type d'intervention dans l'espace public, d'exercer un type de fonction comparable, voire semblable. Les douanes ont certes un rôle de contrôle des flux de biens, mais ont reçu depuis le début des années 1990 des capacités accrues d'intervention dans le contrôle des personnes, qu'elles partagent alors avec les polices des frontières. Ce type de mise en concurrence se fait jour aussi entre les services de la police et de la gendarmerie nationales, de même qu'entre les niveaux régionaux des LKÄ et le niveau fédéral de lutte contre la grande délinquance et la criminalité organisée. De la sorte, des situations concurrentielles multiplient les configurations possibles des réseaux de coopération, brouillent la visibilité de ceux qui étaient établis de manière privilégiée entre deux services frontaliers, et créent de nouveaux enjeux d'action – de préservation ou de conquête de nouveaux marchés de coopération frontalière – pour les différents services présents le long de la frontière. Dans cette mise en concurrence, c'est autant le risque de laisser des « affaires » ou des demandes de coopération issues du partenaire étranger être traitées par un service concurrent que celui de perdre un ancrage et un

contact informationnel chez ce même partenaire qui poussent chaque acteur à être présent et actif dans le champ de la coopération transfrontalière policière et douanière. Dans cette configuration nouvelle où aucun service ne dispose plus d'un monopole absolu sur l'une ou la totalité des missions ou des fonctions qu'il assume, la démonstration de la disposition à coopérer devient pour chacun un élément essentiel de sa stratégie d'action dans l'espace frontalier, tant parce qu'elle le signale comme un partenaire effectif de coopération que parce qu'elle lui permet de conserver ses ressources communicationnelles et informationnelles établies auprès du partenaire étranger.

Dans cette reformulation des positions de chaque acteur dans le champ de la coopération transfrontalière, l'analyse du rapport entre le type d'atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics, la ligne frontalière et la fonction traditionnelle assurée par les services (chapitre 3, I) permet de préciser les transformations à l'égard du type d'ancrage et d'enjeu que les nouvelles conditions de l'action transfrontalière introduisent pour ces acteurs. Pour cette analyse, on a développé une distinction tripartite entre trois types d'atteintes. Le premier type d'atteinte à l'ordre public ou aux normes sociales est la « criminalité frontalière », liée au franchissement en soi, par des biens ou des personnes, de la ligne frontalière. La lutte contre ce type d'atteinte, représentée typiquement par l'immigration illégale ou l'introduction en fraude de produits falsifiés ou illicites, est essentiellement du ressort des douanes et des polices aux frontières. La lutte contre ce type de délits et crimes est un élément structurant de ces services. Le second type d'atteinte est constitué par la « criminalité transfrontalière », pour laquelle la ligne frontalière n'est pas un obstacle, mais un paramètre de l'action. C'est, typiquement, le cas présenté par les crimes et délits servis par une réglementation ou des paramètres socioéconomiques différents entre les deux pays frontaliers. Ce type de criminalité est traditionnellement du ressort des services territoriaux qui ne sont pas liés à un travail frontalier en soi. Leur présence en zone frontalière, et donc le travail sur des délits et crimes de type transfrontalier ne sont que des éléments contingents. Mais l'ouverture des frontières à partir de 1995 et une augmentation des sollicitations de coopération transfrontalière entre les services territoriaux de la zone ont poussé ces acteurs à élaborer des structures plus particulièrement affectées à ces formes de criminalité. Ce phénomène constitue donc un puissant moteur d'implication des acteurs territoriaux « généralistes » dans les réseaux et la maîtrise des instruments de coopération transfrontalière. Enfin, le troisième type de criminalité pertinent ici est celui de la « criminalité en zone frontalière ». Ce dernier type possède la relation la plus lâche et la plus contingente avec la ligne frontalière. Celle-ci n'est pas un paramètre de sa réalisation. Les atteintes à l'ordre ou à la sécurité publics qui relèvent d'elle peuvent se dérouler en deçà ou au-delà de la frontière. Le traitement de ces atteintes est du ressort de services « généralistes » ou spécialisés qui n'ont pas élaboré de structures ou de relations de coopération avec leurs homologues étrangers proches, puisqu'ils sont essentiellement tournés vers une stratégie d'action locale, et non pas transnationale. Or, certains phénomènes d'atteintes à la sécurité et à l'ordre publics semblent peu à peu devenir une matière à coopération pour des services, tels que la Sécurité Publique au sein de la police nationale ou ceux de la Schutzpolizei au sein de la police des Länder, qui sont essentiellement tournés vers une intervention purement nationale, et non internationale. Dans cette mesure, des branches de l'activité de police, autrefois strictement limitées à une intervention sur le territoire national, émergent comme des éléments possibles pour l'intervention, dans le champ de la coopération transfrontalière, de réseaux et d'acteurs nouveaux.

Cet ancrage de l'ensemble des acteurs du contrôle social frontalier à une dynamique de zone autour d'un mode opératoire particulier ne s'opère du reste pas sous le coup des seules nécessités de l'action. Bien au contraire, jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de Schengen, on restait bien dans un jeu en binômes transfrontaliers, hermétiques à toute participation de services tiers, même appartenant au champ du contrôle social formel. L'action de contrôle à

mener appelait bien une ou des formes de coopération, mais la réalisation de celle-ci ne s'effectuait que dans le cadre de relations protégées de la concurrence par la revendication d'un monopole de droit ou de fait dans certains domaines de ce contrôle, ou par l'existence de structures jumelles exclusives de coopération transfrontalière créées entre ces deux partenaires. Avec l'entrée en vigueur de Schengen et de Mondorf, qui font accéder l'ensemble des acteurs étatiques de l'ordre public aux mêmes instruments de coopération et d'action transfrontalière, sans distinction de mission ou de fonction, ces schémas d'entente et de travail, confortables dans la mesure où ils préservaient officiellement les services de toute menace d'empiètement trop flagrant sur leur prérogatives fonctionnelles, sont totalement remis en cause. Le brouillage de la lisibilité des fonctions et des missions essentielles de chaque service, servi par des aménagements légaux nationaux successifs, est ainsi achevé pas des accords internationaux de portée européenne (CAAS) et franco-allemande (Mondorf-les-bains). C'est donc par le droit et la formulation de règles juridiques que se transforment les dynamiques et les configurations locales frontalières, et non sous la poussée des contingences de l'action.

### **C. La réorganisation des cadres de l'action transfrontalière**

A partir de 1995, et à nouveau au moment de la négociation et de l'entrée en vigueur de l'accord de Mondorf-les-bains, le sentiment de mise en concurrence entre l'ensemble des acteurs envisagé est extrêmement fort parmi ceux des services étatiques qui avaient élaboré, depuis les années 1960, mais surtout au cours de la décennie 1990, les instruments d'une coopération transfrontalière régulée en binômes franco-allemands. En revanche, pour ceux des acteurs étatiques qui n'avaient jusque-là aucun accès au champ de la coopération ou un accès restreint à une certaine confidentialité et à une demi reconnaissance officielle, ces changements dans le droit et dans les règles signifient, selon les cas, une belle opportunité soit pour voir reconnaître leur droit et leurs acquis en matière d'opérations transfrontalières, soit pour investir un terrain duquel ils étaient jusque-là parfaitement exclus.

La phase de mise en place et d'expérimentation des nouveaux instruments de la coopération policière et douanière transfrontalière est pour cette raison tout à fait cruciale pour les participants et pour la capacité même de ces instruments à s'imposer aux structures plus anciennement établies. L'analyse minutieuse (chapitre 3, II, chapitre 4) des stratégies de transition montre bien que le choix de déploiement ou de redéploiement complet, et celui de l'usage des nouveaux instruments au détriment complet de la conservation des anciens modes opératoires, ne sont pris que par un petit nombre de services frontaliers. Dans la plupart des cas, les acteurs de la coopération transfrontalière se placent dans une situation de veille participative qui débouche parfois sur un engagement plus clair du service pour les nouveaux types opératoires. Mais dans certains cas, cette position se prolonge sur la durée. Dans ces cas, ceci peut être dû à une absence de politique claire issue de l'institution, mais cela peut aussi être dû à une stratégie d'action qui se réserve la possibilité de participer aux nouvelles structures sans pour autant vouloir clairement s'engager dans un investissement entièrement tourné vers celles-ci et vers un démantèlement subséquent de leurs anciennes structures propres et jumelées en binômes. A côté de ces types de stratégies lors de la phase de mise en place des nouveaux instruments de coopération, des nouveaux venus dans le champ investissent une part de leurs moyens, mais demeurent dans une position de veille sans témoigner d'une forte dynamique de recherche de nouvelles parts de marché, dans la mesure où ils doivent tout d'abord prouver que leur présence dans le champ dispose d'une légitimité fonctionnelle fondamentale, et où ils doivent s'assurer que leur présence dans ces structures peut leur assurer un gain de capacité d'action certain (Sécurité Publique).

La diversité des comportements relevée lors de la mise en place des nouveaux instruments de la coopération transfrontalière ne doit néanmoins pas masquer deux faits nouveaux et tout à

fait essentiels pour le fonctionnement du champ et la compréhension des dynamiques de zone (chapitre 4, III). Tout d'abord, peu ou prou, tous les acteurs ont dû formuler leurs intentions à l'égard des nouveaux instruments, et en particulier à l'égard du Centre franco-allemand de coopération policière et douanière (CCPD) situé jusqu'en décembre 2002 à Offenbourg (Allemagne). Par ailleurs, ils ont tous dû participer au Centre, dans la mesure où la participation de quelques uns amenait de facto la nécessité au moins de la présence de tous les autres, que leur absence de la structure menaçait à plus ou moins long terme d'exclusion hors du système de coopération régional. Dans ces conditions, la dynamique observée est une dynamique de groupe, dans laquelle sont engagés, de manière contrainte ou volontaire, tous les acteurs étatiques du contrôle social formel. Lorsqu'ils conservent, à côté du CCPD, des structures en binômes franco-allemands, c'est alors parce la logique régionale transfrontalière à laquelle répond cette structure n'est pas exactement celle du service envisagé (lorsqu'il se trouve excentré par rapport à la zone d'action du Centre, ou davantage orienté sur des modes opératoires transnationaux, et non pas seulement transfrontaliers régionaux).

Ce phénomène de centralisation et de regroupement des acteurs français et allemands de la sécurité dans la zone frontalière est ressenti d'autant plus fortement par ces mêmes acteurs qu'ils ne disposent pas nécessairement des données et des outils pour y faire face. Si le schéma traditionnel de travail transfrontalier suivait des structures et des voies connues, avec des partenaires identifiés et considérés comme homologues, la configuration de la coopération telle que l'annonce la CAAS et que l'organise Mondorf-les-bains, est au contraire caractérisée par la possibilité, pour n'importe quel acteur, de *choisir* son interlocuteur en fonction du cas et de la demande qu'il souhaite formuler. Or, les acteurs de la coopération, travaillant jusque-là dans leurs domaines de compétence avec des homologues, ne sont pas nécessairement prêts à assurer une coopération avec des acteurs très différents d'eux institutionnellement ou fonctionnellement. A ce problème posé par le texte de la CAAS, l'accord de Mondorf tente de répondre en créant ce centre de coopération binational – initialement à Offenbourg, depuis décembre 2002 à Kehl – qui permet de jouer le rôle de filtre entre les acteurs territoriaux de la sécurité de part et d'autre de la frontière, en obligeant les flux de demandes issues de ces acteurs locaux à transiter par le CCPD. A celui-ci revient donc la charge de recevoir et de faire parvenir la demande au service policier ou judiciaire destinataire. Néanmoins, ces problèmes d'inadéquation entre acteurs demandeurs et acteurs sollicités ne sont ainsi que partiellement résolus, puisqu'une partie des actions transfrontalières peut toujours être exercée par les services territoriaux sans nécessairement être filtrée par le CCPD (poursuites transfrontalières en particulier), et que le travail du CCPD n'opère qu'un déplacement et une relocalisation du problème, auparavant réparti dans tous les services territoriaux, à l'intérieur du centre de coopération d'Offenbourg. Néanmoins, la création du CCPD comme solution de régulation du marché, ouvert par la CAAS, de la coopération transfrontalière entre l'ensemble des acteurs étatiques de la sécurité et de l'ordre publics, s'est peu à peu, entre 1999 et 2002, imposée aux acteurs locaux, destinataires et utilisateurs principaux, mais encore s'est exportée vers un ensemble plus vaste de zones frontalières européennes.

#### **D. Divergences institutionnelles et enjeux de positions**

Bien entendu, l'élaboration pratique des cadres de cet espace d'action s'est réalisée par le jeu d'alliances et de stratégies d'occupation des nouvelles structures, ainsi que sous le coup de lectures divergentes des textes de la coopération transfrontalière (chapitre 3, II, 1). La réussite de cette expérimentation institutionnelle nécessitait de la part des acteurs une participation, au moins officielle, à celle-ci, qui signifiait aussi une adhésion de fait aux structures nouvelles. La nécessité d'obtenir une participation globale ressort très clairement des dynamiques qui ont accompagné et immédiatement suivi l'application de l'accord de Mondorf-les-bains. L'installation des nouvelles structures, et en particulier celle du CCPD, était en effet liée, dès

les premières discussions sur son organisation, à l'attribution des postes stratégiques à telle ou telle institution. Placées dans une configuration pluri-organisationnelle qui bouleverse les schémas d'action établis, les institutions ont alors en effet tout intérêt, même sans savoir a priori de quoi sera fait leur activité au sein de cette nouvelle structure de coopération, à s'assurer dès l'abord une place qui leur permette, sinon de diriger, au moins de superviser l'ensemble. Le poste de « coordinateur » prévu dans l'organigramme et attribué pour chacun des deux pays, à un agent de l'une des organisations de sécurité participant au CCPD, présentait cet avantage. Pour cette raison, si l'attribution du poste du côté allemand s'est effectuée assez rapidement au profit de la police du Bade-Wurtemberg (flanqué, néanmoins, d'un poste de « coordinateur adjoint » au profit du BGS), le règlement de ce point a appelé de plus longues négociations entre les acteurs institutionnels français. L'investissement très précoce et très intense de la gendarmerie nationale dans l'élaboration concrète du centre ne s'est pas vu rentabilisée dans la phase d'attribution du poste de coordinateur, revenu à la police aux frontières de la police nationale. De la sorte, le règlement sinon négocié, du moins factuel de l'activité et de l'organisation de la structure du CCPD a largement conditionné a posteriori le comportement stratégique des acteurs. Ainsi, on constate que les ressources matérielles et humaines investies dans la structure n'ont pas nécessairement été renforcées au fil du développement de l'activité du centre, certaines institutions préférant ainsi, tout en demeurant actives au sein de la structure, assurer une part de moyens pour la continuation des cellules de coopération installées directement dans les services territoriaux.

Jusqu'en 1995-1997, la coopération transfrontalière des services étatiques de sécurité demeurait essentiellement l'affaire de réseaux en binômes, établis entre secteurs et services d'intervention similaires de part et d'autre du Rhin. L'entrée en vigueur de la CAAS et de l'accord de Mondorf qui en dérive viennent troubler l'ordre établi au cours de la décennie 1990 en introduisant de nouveaux acteurs et en déstabilisant les réseaux traditionnels de la coopération et des échanges transfrontaliers. Par ailleurs, et indépendamment des réorganisations qu'ils exigent de la part des acteurs locaux, les nouveaux instruments juridiques et structurels introduisent un besoin d'expertise fine dans la manipulation des outils juridiques ainsi qu'un nouvel usage de l'espace et du territoire dans l'action des services publics (chapitre 4, III). Les réticences et les difficultés liées à la mise en œuvre de ce système de travail régional binational font émerger ainsi un nouveau territoire – aux sens concrets et abstrait du mot – d'action, car reconfiguré par des cadres inédits. Alors que ces cadres sont mis en place et se stabilisent progressivement, se sont aussi les modes d'action et les interventions professionnelles qui y ont lieu qui se modifient et créent de nouveaux types d'interactions entre les anciens, mais aussi les nouveaux acteurs de la coopération transfrontalière.

### **III. Troisième partie : interactions et effets émergents liés à la création d'un marché de la coopération transfrontalière « ouvert »**

La troisième partie du travail d'analyse a donc pour objet l'étude des problématiques, des interactions et des effets émergents de la coopération policière et douanière franco-allemande dans le cadre d'action régionale renouvelé par les traités les plus récents. Dans cette partie, ce sont essentiellement les nouvelles formes d'interventions transfrontalières (échanges d'information, observation et poursuite transfrontalières notamment), ainsi que le fonctionnement interne de la nouvelle structure de coopération, le CCPD, qui sont analysés. A partir de ces premiers éléments, ce sont non seulement les règles de fonctionnement du champ, mais aussi les impacts des usages et des modes d'intervention transfrontalière observés dans les services que l'on cherche à mettre au jour. Les résultats des négociations et des échanges entre acteurs que l'on peut observer et décrire ne sont ainsi pas issus de la simple rencontre entre une demande et une offre de coopération. Ils sont le produit d'une

interaction simultanée entre un très grand nombre de paramètres. De la sorte, la réponse apportée par un service sollicité ne peut pas s'analyser dans la perspective unique d'une adéquation de la règle de droit aux dimensions de l'acte poursuivi. Les modes opératoires de chaque acteur, la maîtrise de la langue du partenaire de coopération, les capacités financières et les moyens matériels dont chacun dispose, ainsi que les formes techniques d'intervention usitées de part et d'autre de la frontière, enfin les rapports fonctionnels entre les instances policières et douanières d'une part, et judiciaires d'autre part, constituent l'ensemble des paramètres qui influent sur les décisions de coopération des acteurs. Par ailleurs, on cherche à comprendre ce que les transformations observées et signalées précédemment à un niveau local peuvent comporter de conséquences pour les systèmes nationaux de sécurité dans leur ensemble.

### **A. Les nouveaux instruments juridiques et leurs dimensions pratiques**

Le chapitre 1 analyse très précisément les changements intervenus par le biais de la CAAS et de Mondorf dans la législation en matière d'échange de renseignements et/ou de pièces de procédure entre les autorités policières et entre les autorités judiciaires. Il examine de même les règles des nouvelles possibilités d'intervention opérationnelle transfrontalière (observation et poursuite), ainsi que les nouveaux outils (CCPD, système SIRENE) d'aide à la transmission d'information et à la coordination des actions frontalières créés par les deux accords. On démontre ainsi que les chaînes de transmission entre autorités judiciaires et policières ont été en partie raccourcies (reconnaissance de la possibilité, dans certains cas, d'un échange direct de renseignements entre services de police), tout particulièrement pour les services en zone frontalière. Ceux-ci ont vu officialiser l'existence et la légalité des échanges directs de renseignements entre services de police frontaliers. Par ailleurs, l'observation et la poursuite transfrontalières comme instruments d'action policière et douanière introduisent une autre dimension dans les relations transfrontalières. En effet, ces formes de l'action ne relèvent pas à proprement parler de la coopération, puisqu'elles peuvent être conduites complètement ou presque jusqu'à leur aboutissement par les forces de police étrangères sur le territoire de l'Etat voisin. Il n'y a donc pas ici de coopération au sens strict. Les autorités de l'Etat voisin doivent bien entendu accorder l'intervention, mais n'ont pas nécessairement à intervenir au niveau opérationnel. Ceci se voit en particulier dans le cas d'une poursuite transfrontalière, où l'intervention sur le territoire étranger peut débiter avant d'être autorisée par les autorités judiciaires compétentes, et être accordée a posteriori. Il n'y a pas dans ce cas de coopération, puisque la coopération implique une négociation ou une interaction minimale entre deux acteurs avant la réalisation de l'action, et la réalisation d'un acte de police ou de justice par un partenaire au profit d'un autre.

Par ailleurs, si certaines chaînes de coopération sont réduites à un nombre de relais minimum, d'autres en revanche sont allongées ou brouillées par la superposition de voies d'échange et d'outils légaux et structurels de coopération. Enfin, la symétrie des relais de transmission entre les deux pays pour le traitement des demandes de coopération et de leurs réponses, qui était la règle avant l'entrée en vigueur de la CAAS et de Mondorf, est en partie brisée par une organisation et une désignation des destinataires des demandes différentes entre les deux pays, tout spécialement pour les services en zone frontalière. De la sorte, non seulement de nouvelles règles s'ajoutent aux premières sans les remplacer, mais encore elles contribuent à faire de la zone frontalière franco-allemande un territoire d'application pour des règles d'action singulières par rapport au reste du territoire national.

### **B. Le CCPD comme expérience sociologique grandeur nature**

Le chapitre 2 est consacré à l'analyse microsociologique du fonctionnement interne du CCPD, nouvelle structure binationale de coopération régionale transfrontalière. On y analyse

l'organisation du centre, les types de coopérations qui s'y mettent en place, les divers pôles de coordination qui cohabitent ainsi que les rapports qui s'établissent entre le CCPD et son environnement, i.e. les services policiers, douaniers et judiciaires dont il est le partenaire. On démontre, au fil de ces éléments, que cette structure ne répond qu'imparfaitement au schéma typique de l'organisation (administration ou entreprise privée) étudiée par la sociologie. En effet, on dispose dès le départ assurément d'un cadre d'action commun à un certain nombre d'agents. Mais ceux-ci proviennent de pays différents (France et Allemagne), d'institutions différentes (PN, GN, Douanes, Zoll, BGS, Police des Länder), partiellement de services différents (PAF, SP, PJ), et témoignent de modes d'action, de stratégies et d'intérêts professionnels et fonctionnels très divers, voire opposés. De la sorte, le cadre structurel commun contient en fait une grande multiplicité au niveau des acteurs, de leurs objectifs et de leurs stratégies d'investissement du centre de coopération. Ainsi, les diversités de stratégies d'usage du centre travaillent à produire sinon des tensions centrifuges, au moins des divergences entre les multiples participants. En raison de ces tensions autour et au sein du centre, l'examen précédant des enjeux liés à la participation de chaque acteur à la coopération transfrontalière se révèle tout à fait précieux pour comprendre la raison du maintien et de la « réussite » du modèle du CCPD à la frontière franco-allemande. Indépendamment du caractère contraignant – puisque inscrit dans l'accord – de la structure mise en place par Mondorf, chaque acteur a intérêt à s'y assurer une place, dans la mesure où le centre a une vocation de coordination de la plus grande partie des demandes de coopération transfrontalières régionales – et d'un certain nombre de demandes dépassant le cadre strictement régional prévu par l'accord. Sous-tendu par de fortes pressions entre les différents objectifs des partenaires français et allemands, le CCPD s'est donc élaboré sur ces tensions et grâce à ces tensions. La forte mise en concurrence croissante entre les divers services nationaux empêche l'un quelconque d'entre eux de se retirer de la structure, et de laisser reprendre ainsi sa part d'activité de coopération par un autre service national. En même temps, les divergences de stratégies et de modes opératoires, autrefois souvent motif d'abandon des mesures de coopération, trouvent dans le CCPD la tribune d'exposition, sinon de résolution des nombreux conflits de législations et de pratiques. A la fois rassemblement sous un toit de plusieurs organisations, et organisation en soi, le CCPD s'établit donc comme un nouvel organisme hybride, dont l'identité sociologique reste encore à définir.

Dans ce contexte de redéfinition et de remodelage des relations transfrontalières, les nouveaux outils de régulation de la coopération transfrontalière permettent l'exercice d'un jeu très subtil par et entre les différents acteurs et partenaires des échanges transfrontaliers (chapitre 3). Dans le champ de la coopération transfrontalière, l'action n'est pas nécessairement soumise à la loi ni simplement assurée par la structure prévue pour elle. Entre ces trois éléments, des interactions se déroulent en influençant également chacun d'entre eux. Cet aspect des transformations intervenues à la frontière est tout à fait important. En effet, une fois maîtrisées les nouvelles règles de la coopération, l'agent qui dispose de connaissances précises sur son environnement professionnel local, régional et national (allemand et français) – importance des relations interpersonnelles – et qui est informé des contingences liées à chaque intervention pour laquelle une demande de coopération est formulée, dispose alors de tous les atouts pour utiliser ces éléments dans un sens stratégique favorable aux priorités d'action de son service. Ainsi, on a pu démontrer que la loi en soi peut, non pas simplement servir la coopération comme un moyen, mais qu'elle peut aussi la servir comme une source de nouvelles coopérations. Dans un espace régional où les acteurs, rapprochés par une reconnaissance et une institutionnalisation des rapports transfrontaliers, gagnent une connaissance affinée des systèmes de sécurité étrangers partenaires, ces acteurs peuvent alors effectuer une comparaison entre leur système respectif, identifier les lignes de force et de faiblesse et proposer une coopération tendant à pallier ces faiblesses.

Par ailleurs, l'influence de l'action de coopération sur les structures qui en sont saisies est tout à fait remarquable dans le champ transfrontalier. Cette interaction joue essentiellement sur des rapports de capacité. En effet, dans la mesure où la présence et la préservation d'une activité transfrontalière sont directement subordonnées aux capacités de faire face aux demandes de coopération et d'entraide issues des services partenaires, une divergence de capacités matérielles ou humaines démontrée par un service local peut servir de levier à ce dernier pour obtenir des capacités supplémentaires de l'institution centrale dont il dépend. Cet argumentaire se retrouve à plusieurs reprises chez différents acteurs locaux frontaliers entre 1998 et 2001.

Par ailleurs, il s'avère à de multiples reprises que les dispositions juridiques et les structures policières et douanières s'influencent mutuellement, la structure n'étant pas un simple centre d'opérationnalisation de la loi. Le degré de structuration des rapports de coopération avant leur institutionnalisation ou leur fixation par la loi peut permettre aux agents participant à ces rapports de coopération d'influencer le texte légal chargé à la fois de les reconnaître et de les organiser de manière plus rigide puisque écrite. Ainsi, les services de police et de gendarmerie fluviale chargés de la sécurité sur le Rhin ont-ils pu, au niveau local, participer activement à la mise en forme écrite des règles instituant leur coopération franco-allemande, dans la mesure où ils disposaient déjà depuis longtemps de pratiques de coopération informelles structurées mais non reconnues légalement. Le cas présenté par les services fluviaux n'est du reste pas représentatif des capacités réelles des autres acteurs du champ à imposer, par le biais d'une constellation de coopération préformée, la formulation des règles de la coopération. Ceci s'explique par le fait que le binôme franco-allemand de la sécurité fluviale présente des caractéristiques qui ne se retrouvent dans aucune autre constellation de coopération (absence de mise en concurrence nationale, terrain spécifique, délimité et réservé d'activité, spécialisation des services et similarité de leurs tâches qui confinent à l'intégration pure et simple entre les deux services). Néanmoins, ce cas est tout à fait représentatif des potentialités contenues dans les structures de coopération formelles et informelles constituées par les services locaux partenaires de part et d'autre de la frontière.

A partir des développements de l'analyse sur les dimensions des cadre de l'action (deuxième partie), sur les interactions entre les éléments essentiels de la coopération et sur leurs résultats (troisième partie), cette troisième partie formule quelques propositions davantage théoriques qui portent sur les règles possibles à partir desquelles le champ de la coopération policière et douanière transfrontalière semble fonctionner. Celui-ci est tout d'abord investi par des interactions de type mécanique et stratégique. Ces interactions mécaniques sont celles qui sont générées par des éléments immuables du champ (organisation des services, données juridiques et pratiques structurelles) sur lesquels aucun jeu n'est possible. Sur la base de ces données, les acteurs développent ensuite des stratégies qui donnent au champ sa dynamique propre, en agissant sur ceux des éléments de l'environnement qui sont négociables ou modifiables. Par ailleurs, le champ fonctionne essentiellement selon une logique de saturation à la fois fonctionnelle et juridique. Une saturation fonctionnelle s'opère sur les domaines de l'action policière et douanière pour lesquels une activité de coopération transfrontalière est possible. Peu à peu, dans la zone frontalière, une part croissante des domaines d'intervention des forces de sécurité s'effectue ou est préparée, soutenue ou discutée dans un cadre binational. Ce phénomène est dû à une stratégie, décelable chez tous les acteurs, d'occupation maximale du champ de la coopération transfrontalière (soit en quantité, soit en profondeur). Cette logique de saturation se retrouve dans le domaine juridique. Pour chaque action transfrontalière, la construction d'un appareil de légalisation juridique complexe est réalisée. Ainsi, non seulement les actions permises par les nouveaux traités de coopération sont investies et pratiquées, mais encore les anciens traités et accords de coopération sont utilisés pour asseoir ces pratiques sur la base la plus solide possible. Ainsi, en saturant juridiquement et fonctionnellement l'espace des pratiques professionnelles, les acteurs locaux concourent à

les fixer durablement dans le champ local, mais aussi national. Ce phénomène à son tour influe sur les pratiques en leur retirant une part de la souplesse et de l'adaptabilité que leur conférait leur informalité initiale. En revanche, les acteurs gagnent par là une assurance et une couverture légales renforcées pour leurs interventions transfrontalières.

Enfin, le fonctionnement du champ repose aussi, et non pas de manière subsidiaire, sur la mise en place d'un « quadrillage » structurel et légal de l'espace transfrontalier régional, par le biais de cette saturation et de ces stratégies d'investissement.

Cet examen des modes d'actions transfrontaliers et de leurs effets structurants sur les services et les règles de droit qu'ils utilisent permet enfin (chapitre 4) d'explorer l'influence de ces phénomènes sur les systèmes nationaux de sécurité qui servent à l'étude. En effet, les services locaux, premiers acteurs de la coopération transfrontalière, sont aussi les premiers confrontés aux influences des changements que leur action provoque ou accompagne. C'est donc au niveau local que les effets émergents ou secondaires de la coopération régionale transfrontalière sont observés. Néanmoins, les acteurs locaux ne constituent en soi des unités pertinentes que dans une certaine limite. Ce sont aussi des services situés à la base d'une organisation complexe et d'une institution qui développe des buts précis et vise à les faire réaliser par l'ensemble de ses représentants territoriaux. De la sorte, ils sont les récepteurs de modifications qui s'opèrent à leur niveau, mais qui sont susceptibles de remonter la chaîne institutionnelle et organisationnelle et d'être ressenties au niveau central de l'organisation, ou de s'étendre à l'ensemble des autres acteurs territoriaux, frontaliers ou non. Les effets émergents identifiés pour les systèmes nationaux de sécurité sont de trois sortes, professionnels, institutionnels et organisationnels<sup>9</sup>.

Les effets de l'activité de coopération transfrontalière sur les professions ont été particulièrement étudiés dans trois binômes présents dans le champ, formés par les procureurs et les officiers de police judiciaire, par la police et la gendarmerie nationales et les polices des Länder, enfin par la police et la gendarmerie nationale.

Dans la constellation professionnelle présentée par le lien formé entre le procureur de la république français et l'officier de police judiciaire (OPJ) (policier ou gendarme, et depuis 2001, pour les douanes, l'officier de douane judiciaire), il existe officiellement un rapport de direction exercé par le premier sur le second. Un travail récent<sup>10</sup> a montré que ce rapport n'était pas seulement établi sur le pouvoir de direction, mais bien plutôt sur une relation de coopération entre les fonctions judiciaire et policière. Dans le champ de la coopération transfrontalière, la transformation de ce rapport de direction semble encore plus évidente et radicale. Historiquement, les services de police se sont emparés bien plus tôt que les services judiciaires des questions de coopération internationale et transfrontalière. Ils ont donc développé une expertise légale et pratique bien plus fine, qu'ils ont encore renforcée lorsque sont entrés en vigueur la CAAS et Mondorf. Les magistrats (procureurs et juges d'instruction) ont donc eu tendance à entrer dans le jeu de la coopération transfrontalière par le biais de ces OPJ, et à prendre conseil auprès d'eux dans le traitement de demandes de coopération. Dans la mesure où il est ainsi fréquemment fait appel à l'expertise acquise par les OPJ, il n'est plus possible de revenir à une relation de directeur des opérations à exécutant. La transformation de la profession policière passe ainsi par une modification de la place et du statut des OPJ spécialisés dans la coopération transfrontalière à l'égard des magistrats instructeurs, au moment où cette coopération prend de l'importance à la fois en volume et en complexité juridique.

<sup>9</sup> On reprend ici l'ordre adopté par Monjardet, *Ce que fait la police - Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

<sup>10</sup> MOUHANNA, *Polices judiciaires et magistrats, une affaire de confiance*, Paris, La Documentation Française, 2001.

Dans le binôme formé par la police et gendarmerie nationales d'une part, et la police de chaque Land frontalier d'autre part, c'est la confrontation quasi quotidienne de services nationaux ou régionaux aux modes de fonctionnement très disparates qui engage les diverses professions à la fois à une réflexion sur leur propre fonctionnement et à des modifications dans ce fonctionnement et les pratiques en usage. Si ces modifications sont essentiellement sensibles dans les services de la zone frontalière étudiée, elles peuvent aussi toucher les services davantage en retrait. En effet, de telles transformations sont engagées surtout en raison de la « course à la performance » dans laquelle certains services, mis en concurrence avec d'autres services nationaux sur une branche de leur activité, se lancent régulièrement depuis le milieu des années 1990. Elles signifient donc un gain de capacité d'action dont peut profiter l'ensemble de la profession sur le territoire national.

Le troisième binôme professionnel pertinent pour l'explication des transformations de nature professionnelle est celui formé par la gendarmerie et la police nationale. Il s'agit ici d'un binôme lié moins par la coopération que par une situation de concurrence évoquée précédemment. Dans cette configuration, les services tendent à rechercher une amélioration des performances propres en matière d'expertise et d'intervention opérationnelle, de manière à pouvoir proposer une offre de coopération et un service de qualité aux partenaires étrangers. C'est la situation de concurrence présentée ici, autant que la capacité de comparer des systèmes partenaires, qui sont la source de transformations des professions, tournées de plus en plus vers la recherche de l'amélioration des capacités propres d'action. Cette position de concurrence pousse les services à investir des ressources dans des niches de l'activité transfrontalière non encore investies par le concurrent national potentiel, pour de cette manière échapper à la concurrence.

Ces trois lieux d'émergence de transformations des professions engagées dans la coopération transfrontalière travaillent essentiellement à deux résultats, celui d'une intégration et d'une spécialisation accrues des services qui y participent. L'intégration accrue est portée par le phénomène de mise en rapport et de rapprochement des méthodes et des pratiques en usage de part et d'autre du Rhin. La spécialisation grandissante est le résultat normal de cette recherche de niches d'activité et d'élaboration d'offres de services transfrontaliers de qualité, qui permettent de « faire la différence » entre des services d'un même pays concurrents sur une branche identique de l'intervention policière.

Le second type d'effets sur les systèmes nationaux de sécurité joue sur la place et le rôle des institutions policières et douanières participantes. Généralement, c'est à l'institution de définir les buts et les valeurs que l'organisation sera chargée de défendre et d'assurer. Dans le cas de l'évolution observée de la coopération transfrontalière, on voit que ces buts ont pu être définis clairement tant que les réseaux transfrontaliers sont demeurés sur un schéma essentiellement dual, constitués en binôme d'un partenaire français et de son « homologue » allemand, à un niveau local, central et national. Dans la phase d'évolution post-Schengen et post-Mondorf, on a vu comment ces schémas établis s'étaient quelque peu disloqués pour faire place à une coopération ouverte à un nombre d'acteurs plus grands, et à des solutions de coopération modelées par un grand nombre de partenaires potentiels pour chaque acteur individuel. De la sorte, les institutions se retrouvent non plus avec un seul partenaire de discussion, mais bien avec plusieurs, dont certains d'entre eux relèvent du même Etat. Cette augmentation des interlocuteurs rend alors la mise en forme d'objectifs de coopération et de buts institutionnels beaucoup plus délicate.

L'examen des négociations françaises portant sur l'attribution du poste de coordinateur français au CCPD est révélateur des problèmes d'ententes liés à la définition de buts communs. L'intérêt de cet examen réside ainsi moins dans la lutte interinstitutionnelle portant sur l'attribution de ce poste, que dans ce qu'elle suggère de divergences sur les buts et les fins que chaque institution entend servir au moyen de ce centre de coopération. Or, la solution

apportée au problème de l'attribution de ce poste – finalement tranchée au niveau du Premier Ministre – ne constitue pas en soi une solution, puisqu'elle ne résulte pas d'une entente préalable et d'un compromis interinstitutionnel sur les buts affectés au centre de coopération. Dans la mesure où les institutions ne fournissent pas les objectifs à atteindre, ce sera alors à l'organisation et aux professions de les déterminer au niveau local d'application. Cette passation de rôle de l'institution à l'organisation et aux professions qu'elle comprend se retrouve ainsi sous plusieurs formes dans le développement récent de la coopération transfrontalière. A côté des problèmes de direction et d'orientation qu'une telle situation peut poser, notamment aux agents chargés plus spécialement de tâches de coopération spécialisées (au sein du CCPD ou dans les services locaux frontaliers), l'impossibilité de déterminer, au niveau institutionnel, un objectif de travail précis à l'égard des nouvelles structures de coopération pose aussi la question de la place du politique dans les transformations de l'usage du territoire étatique et de la règle de droit. Cette absence des institutions dans la mise en forme des transformations pratiques et juridiques des usages de la coopération transfrontalière trouve de même un écho dans la difficulté, pour les représentants locaux ou régionaux du pouvoir politique, de se saisir de la question et de l'investir pour pouvoir en orienter ou au moins en accompagner les évolutions. Cette difficulté est du reste beaucoup plus sensible dans la partie française (rôle du préfet) que dans la partie allemande, où les autorités politiques des Länder en particulier ont rapidement investi ce champ pour en formuler et en appliquer les orientations possibles. Ainsi, les projets institutionnels n'ont pas été confrontés les uns aux autres, tant entre les diverses institutions françaises, qu'entre les institutions françaises et allemandes. C'est donc sur le terrain, dans la pratique quotidienne, que doivent se profiler peu à peu les usages et les objectifs politiques de la coopération transfrontalière.

Le troisième type d'influence de la coopération transfrontalière sur les systèmes nationaux de sécurité s'exerce sur la dimension organisationnelle de ceux-ci. Trois phénomènes rattachables à ce type d'influence ont été identifiés. Le premier est celui de la création de postes d'intervention et de tâches, au sein des services locaux, de plus en plus spécialisés dans la coopération transfrontalière, surtout régionale, mais aussi internationale. De la sorte se créent non seulement de nouveaux métiers, mais aussi de nouvelles activités détachées des unités au sein des services et autonomisées pour pouvoir servir à l'ensemble du service régional ou local. La seconde source de transformation de nature organisationnelle est sans aucun doute comprise dans l'utilisation, par les services locaux, de la coopération et des enjeux institutionnels qui y sont liés, pour obtenir de l'institution des moyens supplémentaires d'action. De la sorte, l'organisation modifie ses moyens et ses capacités d'action par le biais de l'importance accordée à la coopération transfrontalière. La troisième forme d'émergence de modifications de type organisationnel est liée à la tendance forte, engagée par la création du CCPD, à centraliser, à l'échelle régionale transfrontalière, les besoins de coopération et de coordination franco-allemands dans tous les domaines d'intervention de la sécurité étatique et de l'ordre public. Cette méthode doit permettre ainsi d'éviter les doublons structurels et de réaliser une utilisation optimale des énergies et des ressources disponibles dans le champ. Cette tendance est balancée par une politique d'élaboration de binômes franco-allemands – politique qui était avant Mondorf la seule adoptée – dans des niches d'activité. Ces deux mouvements ne sont contradictoires qu'apparemment. Ils permettent un partage des tâches dans les domaines de coopération communs à un grand nombre d'acteurs, et de dégager des ressources pour des actions ou structures plus spécialisées sur le soutien ou la promotion de la coopération (écoles professionnelles de langue, coopération sur les méthodes et les modes d'action etc.).

Ces dynamiques qui jouent sur la dimension organisationnelle des systèmes de sécurité étudiés portent quatre conséquences importantes. Elles ont un effet sur la division du travail, de plus en plus poussée, au sein de l'organisation, de même qu'elles contribuent à une

revitalisation de certaines structures ou à la création d'autres. Par ailleurs, l'effet simultané de concentration de certaines ressources rares – expertise, maîtrise de l'environnement professionnel et des appareils de sécurité, bilinguisme etc. – dans des structures franco-allemandes ne doit pas être négligé. En outre, les organisations montrent individuellement une tendance à s'adapter aux conditions et aux modes d'action des partenaires de coopération, de sorte qu'un mouvement de convergence des outils est décelable, même s'il n'aboutit pas nécessairement à l'adoption effective des mêmes instruments par les services locaux français et allemands. Enfin, un phénomène de délégation, des postes de direction centrale vers les services locaux, se fait jour au sein des organisations dans la détermination des buts de l'action et des politiques mises en œuvre à la frontière franco-allemande. Ce phénomène, très clair dans certaines organisations françaises (police nationale en particulier), est sans doute dû à un déficit dans les capacités du centre à juger des opportunités et des conditions d'action offertes par la zone frontalière. De la sorte, le local tend à être le lieu de formulation de politiques et de stratégies qui seront avalisées au niveau central.

#### **IV. Quatrième partie : modélisation de la configuration franco-allemande de coopération policière et douanière franco-allemande**

La quatrième et dernière partie du travail propose une lecture théorique approfondie de certains aspects de la recherche. Les éléments de connaissance issus de l'observation et des entretiens avec les agents des services frontaliers, analysés dans les parties précédentes du travail, peuvent ainsi contribuer à identifier le sens de ces interactions et de ces transformations, ainsi que la part prise par la coopération transfrontalière, comme source de dynamiques, à la constitution de l'espace social et politique européen. Les propositions exposées dans cette partie se veulent non exhaustives, et doivent permettre simplement de présenter quelques idées sur les processus de construction politique et territoriale dans l'Union européenne. Cette partie se déroule en trois chapitres principaux. Ceux-ci traitent successivement de la typologie des stratégies observées chez les acteurs, d'une modélisation des transformations affectant les modes de gestion de l'espace transfrontalier, enfin de la signification de cet espace et de ces transformations dans le cadre plus large de l'Etat et de la transformation du rôle et de certaines des dimensions de celui-ci (en particulier en matière de souveraineté, de contrôle et de responsabilité de l'action de ses agents).

##### **A. Elaboration d'une typologie des stratégies**

Trois types principaux de stratégies sont identifiés (chapitre 1) parmi les multiples acteurs institutionnels et organisationnels. Pour chaque type, on distingue les caractéristiques des acteurs et des modes d'intervention qui correspondent au type. Le premier type stratégique est celui de « la conservation », et caractérise en particulier des acteurs déjà ancrés institutionnellement dans le champ de la coopération transfrontalière, et que le marché ouvert de type Mondorf met fortement en concurrence avec des acteurs plus nouvellement arrivés. Le second type, appelé d'« intervention », est surtout présent chez des acteurs encore relativement peu engagés dans un processus d'institutionnalisation de leurs structures de coopération, mais qui disposent de capacités d'intervention et d'opportunités très importantes, ainsi que des attributions fonctionnelles pertinentes pour intervenir dans le champ. Ces acteurs ont alors tout intérêt à se montrer assez offensifs et entreprenants, dans la mesure où le processus d'institutionnalisation en cours avec Mondorf et Schengen doit pouvoir leur permettre d'intégrer un grand nombre de structures et de se voir reconnus dans le champ de la coopération policière comme des acteurs essentiels. Le troisième type de stratégie est nommé de « veille participative ». Il correspond à ceux des acteurs qui, installés dans un réseau de coopération qui a plus ou moins résisté à l'ouverture du « marché », et qui disposent d'un

certain monopole dans certaines branches d'intervention, hésitent à investir des moyens dans les nouvelles structures. D'un autre côté, puisque le monopole détenu n'est presque jamais absolu, ils ne peuvent se permettre une absence totale de ces nouvelles instances de coopération. Donc, l'option qu'ils choisissent est celle d'une présence certes active, mais non pas maximale, dans ces structures, tout en maintenant des instruments plus anciens, plus installés et donc plus « visibles » que les récents organes. Bien entendu, un type stratégique pur ne se trouve dans presque aucun des acteurs, mais les traits fondamentaux de l'un ou de l'autre peuvent être attribués à chacun d'eux.

A partir de cette élaboration, on peut définir le rôle de chaque acteur dans le système d'action concret de la coopération transfrontalière dont les trois premières parties du travail ont démontré l'existence et la pertinence. On compare donc dans un premier temps chaque acteur au type stratégique pur auquel il a été rattaché, pour déterminer à la fois les éléments caractéristiques du type et les éléments divergents. Dans un second temps, on analyse les modes de régulation présents dans le champ qui permettent aux acteurs de se maintenir dans le système d'action concret en dépit d'éléments centrifuges par rapport aux caractéristiques de fonctionnement de ce dernier. Ces régulations et cette adaptation aux conditions du champ peuvent intervenir soit par intégration des acteurs, soit par compétition. On revient d'autre part sur le cas particulier du type présenté par les services de sécurité fluviale français et allemands. En effet, on ne peut définir la stratégie d'adaptation de ces services aux conditions du champ de la coopération transfrontalière ni comme une intégration ni comme une compétition à l'égard de l'ensemble des autres acteurs du champ, mais plus exactement comme une adaptation par mimétisme. Ces deux acteurs empruntent ainsi les règles en vigueur dans le champ général pour les appliquer et les adapter à leur coopération, se situant ainsi dans un champ parallèle à celui des autres acteurs. Cette typologie appliquée à l'action et au développement de la coopération entre acteurs frontaliers de la sécurité et du contrôle étatique a vocation à être éprouvée et vérifiée sur d'autres terrains similaires.

## **B. Un nouveau modèle de gestion de l'espace local**

Les données de l'analyse permettent, au-delà de l'élaboration des règles d'action générales des acteurs, la modélisation des transformations en cours dans les modes de gestion d'un espace binational (chapitre 2). Construite sur une dimension fonctionnelle et sur une dimension organisationnelle, cette modélisation cherche à saisir les caractéristiques du système qui font de l'espace rhénan franco-allemand une zone de gestion du territoire particulière et nouvelle. Dans sa dimension fonctionnelle, cet espace émerge comme un territoire d'action commun à tous les acteurs que l'on a étudié. La coopération devient ainsi un mode de fonctionnement généralisé à l'ensemble des services de sécurité, sans plus être l'apanage de certains d'entre eux. Par ailleurs, elle est un moyen d'action qui peut s'appliquer à un vaste nombre d'activités et de domaines d'intervention, sans plus être réservée à un petit nombre de situations bien caractérisées. D'autre part, l'espace de l'action transfrontalière est sous-tendu par une logique sectorielle précise : il est investi par des acteurs publics, étatiques, détenteurs du monopole de l'exercice de la violence légitime, qui agissent dans un espace territorial délimité à la zone frontalière. Ce nouvel espace d'action est aussi réalisé par un déplacement très net des limites territoriales de l'action de chaque acteur. Ceci est en particulier dû à un déplacement de l'espace d'application de la loi interne d'un pays vers le territoire de celui avec lequel il entre en coopération, ainsi qu'à un processus de « mutualisation » de la gestion de la sécurité de ce territoire transfrontalier à l'ensemble des acteurs participants.

Cette transformation de l'espace de l'action dans ces multiples dimensions entraîne à son tour des modifications qui affectent cette fois-ci non plus seulement la gestion d'un espace, mais bien la structure administrative de l'Etat, puisque les acteurs étudiés relèvent, à côté de leur

dimension fonctionnelle de contrôle, du statut d'administration étatique. Sous cet aspect aussi, la coopération transfrontalière apporte avec soi des transformations qui touchent aux rapports de ces administrations à l'Etat dont elles relèvent. Ces transformations se situent à deux niveaux principaux. Il s'agit tout d'abord d'un déplacement des liens entre l'Etat et ses administrations locales (extension de l'administration au-delà du territoire national et co-administration franco-allemande), puis d'une autonomisation des logiques de fonctionnement et des ressources d'action locale à l'égard des logiques d'action purement nationales.

Enfin, on explore (chapitre 3) la possible signification de ce modèle dans le cadre plus général de la construction d'un espace politique, juridique et social européen. On examine tout d'abord comment, à la lumière de l'exemple franco-allemand, des politiques régionales de sécurité sont peu à peu intégrées par un nombre maximal d'acteurs participants, par l'élaboration et l'application d'instruments juridiques communs, par la généralisation de la coopération comme mode de gestion et d'intervention, et par la délimitation et la reconnaissance officielles d'une zone territoriale d'action spécifique. Dans un deuxième temps, l'étude de la coopération policière et douanière transfrontalière sert à la mise au jour de la transformation du rôle et de la place de l'Etat, en particulier parce qu'elle montre comment les responsabilités étatiques en jeu dans la gestion d'un espace sont brouillées, dès lors que cet espace est le lieu d'action pour des administrations relevant d'Etats différents. La répartition de la responsabilité étatique en fonction de séparations territoriales de l'action semble ainsi peu à peu effectivement remplacée par des « communautés de responsabilités<sup>11</sup> » dans lesquelles la conséquence de l'action individuelle ne peut plus être que rapportée en même temps à tous les Etats participant à ces communautés.

---

<sup>11</sup> BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.