





BORDERS IN GLOBALIZATION



« Policy forum » sur les frontières

Sécurité et développement : comment gérer la frontière ?

Jeudi 07 juillet 2016 - Assemblée nationale - Paris

# Policy forum sur les frontières

# Sécurité et développement : comment gérer la frontière ?

Jeudi 7 juillet 2016 Assemblée Nationale Paris

#### Résumé:

Les événements récents, de la crise migratoire aux menaces sécuritaires, ont mis les frontières sur le devant de la scène médiatique. Les frontières sont devenues un sujet éminemment politique. Pourtant, en tant qu'objets de politiques publiques, elles continuent à être perçues de manière fragmentée par les pouvoirs publics. Le Policy Forum du 7 juillet 2016 propose de poser les bases d'une vision globale et intersectorielle d'un thème désormais incontournable. Pour ce faire, il réunit des responsables de l'Etat et des institutions européennes, des acteurs territoriaux et des chercheurs venus d'Europe, d'Afrique et d'Amérique. Ce projet est initié par l'Université de Grenoble-Alpes et la Mission Opérationnelle Transfrontalière. La démarche s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche international, Borders in Globalization (BIG), qui a vocation à proposer de nouvelles pistes de travail dans les sphères de l'action publique sur les frontières. Ce Forum permet aux acteurs de discuter des solutions qui visent à concilier la libre circulation à l'intérieur de l'Europe, le renforcement de la coopération en matière de sécurité et de contrôles, et le développement des territoires transfrontaliers au service de millions de citoyens européens.

#### Abstract:

Recent events, from the migration crisis to security threats, brought borders into the media spotlight. Borders have become an eminently political matter. However, public authorities still have a fragmented approach of public policies on the matter. The Policy Forum of July 7, 2016, suggests laying the foundations of a global and cross-sectoral vision of a theme that we, from now on, cannot be overlooked at. To do so, it gathers heads of States and European institutions, territorial stakeholders and researchers from Europe, Africa and America. This project is organized by Grenoble-Alpes University and the Mission Opérationnelle Transfrontalière. It is part of an international research project, Borders in Globalization (BIG), which aims to offer new frameworks to the public action spheres on borders. This Forum allows stakeholders to discuss on finding solutions aiming to reconcile the guarantee of free movement within Europe, the reinforcement of cooperation regarding border security and control together with the development of cross-border regions benefiting millions of European citizens.

INTRODUCTION 6 **ALLOCUTIONS D'OUVERTURE** 6 PHILIP CORDERY (ASSEMBLEE NATIONALE) -MICHEL DELEBARRE (PRESIDENT DE LA MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE) -PRESENTATION DU PROGRAMME ET DES OBJECTIFS DU FORUM ANNE-LAURE AMILHAT SZARY (PROFESSEURE, UNIVERSITE DE GRENOBLE-ALPES) -KEVIN O'SHEA (ANCIEN MINISTRE, CANADA) -- THEME 1 - LA FRANCE FACE A SES FRONTIERES :LE DEFI RENOUVELE DES FRONTIERES INTERIEURES DE L'ESPACE SCHENGEN 12 JULIEN JEANDESBOZ (POLITOLOGUE, BRUXELLES) -13 COMMENT FONCTIONNE LA SURVEILLANCE DES FRONTIERES EXTERIEURES SCHENGEN? FREDERIC JORAM (MINISTERE DE L'INTERIEUR) -COMMENT CONJUGUER LIBRE-CIRCULATION ET SECURITE A L'INTERIEUR DE L'ESPACE SCHENGEN ? 16 **CLAIRE RODIER (JURISTE) -LES MARCHES DE LA SECURISATION DES FRONTIERES** 19 NAWEL RAFIK-ELMRINI (ADJOINTE AU MAIRE, STRASBOURG) -L'AGGLOMERATION TRANSFRONTALIERE STRASBOURG-KEHL FACE AUX NOUVEAUX DEFIS 21 - DEBAT & CONCLUSIONS -24 - THEME 2 - LE LIEN SECURITE - DEVELOPPEMENT AUX FRONTIERES, UNE ARTICULATION A REPENSER POUR UNE NOUVELLE DOCTRINE FRONTIERE? 25 KEVIN O'SHEA (ANCIEN MINISTRE, CANADA) -RETOUR SUR LA MISE EN PLACE DU PLAN D'ACTION 'BEYOND THE BORDER' 26 CYRIL MUSILA (CHERCHEUR, IFRI) -BILAN PROSPECTIF DU PROGRAMME FRONTIERES DE L'UNION AFRICAINE 30 VINCENT DE CRAYENCOUR (CHARGE DE MISSION, MAEDI) -LE PROJET PILOTE ACTS, PROGRAMME DE COOPERATION SECURITE ET DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE 33 LAMBERT LUCAS (GENDARMERIE D'OUTRE-MER) -GERER LES FRONTIERES EXTERIEURES DE L'EUROPE 36 - DEBAT & CONCLUSIONS -38 - FILM INTRODUCTIF - « COMMENT LES AUTORITES LOCALES TRAITENT-ELLES LE DEFI DES MIGRANTS DANS LES TERRITOIRES FRONTALIERS? » 40



- THÈME 3 - L'UNION EUROPEENNE, UN ACTEUR ESSENTIEL POUR CONTEXTUALISER LES POLITIQUES	
FRONTALIERES NATIONALES	41
ALAIN SCRIBAN (COMMISSION EUROPEENNE)	
L'EVOLUTION DE LA GESTION DES FRONTIERES DANS LA CRISE DE SCHENGEN	43
OLIVIER CLOCHARD (CHERCHEUR, MIGREUROP) -	
HOT SPOTS, PAYS SURS ET WORKING ARRANGEMENT: DES MOTS QUI MASQUENT LA REALITE	47
AGNES MONFRET (COMMISSION EUROPEENNE) -	
L'AVENIR DES PROGRAMMES INTERREG	51
- DEBAT & CONCLUSIONS -	51
- THEME 4 - INNOVER DANS LA GESTION DES FRONTIERES ET DES TERRITOIRES TRANSF	RONTALIERS
	<u>55</u>
GREGORY HAMEZ (PROFESSEUR, LORRAINE) -	
Nouveaux defis de la cooperation transfrontaliere en France	56
PIERRE-ANDRE DURAND (PREFET, PYRENEES-ATLANTIQUES) -	
GERER UNE FRONTIERE INTERIEURE AU QUOTIDIEN	59
JEAN-LOUIS COTTIGNY (DEPARTEMENT DU PAS DE CALAIS) -	
LES DETROITS D'EUROPE, QUELS ENJEUX ?	61
- DEBAT & CONCLUSIONS -	61
- CONCLUSIONS - PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES FR	RONTALIERES
	65
GILLES FAVRET (MAEDI) -	65
KEVIN O'SHEA (ANCIEN MINISTRE, BIG, CANADA) -	68
ANNE-LAURE AMILHAT SZARY (PROFESSEURE, UNIVERSITE DE GRENOBLE) -	70

# Introduction

#### Allocutions d'ouverture

# Philip CORDERY (Assemblée Nationale) -

Né en 1966, P. Cordery a étudié les Langues étrangères appliquées à l'Université de Nanterre. Il est membre du Parti Socialiste depuis 1985. Entre 1992 et 2004, il a travaillé au cabinet du Président de l'Assemblée Nationale et il a été nommé chef du département international du PS. En 2004, il est nommé Secrétaire général du Parti socialiste européen. Il est actuellement secrétaire national du PS en charge des questions européennes. En 2012, à l'issu du second tour des élections législatives, il devient le premier député des Français aux Benelux. A l'Assemblée Nationale, il siège au sein de la Commission des affaires sociales et il est secrétaire de la Commission des affaires européennes. Il est par ailleurs président du groupe d'études « Zones et travailleurs frontaliers ».

« Monsieur le Ministre d'Etat, cher Michel, Mesdames, Messieurs,

C'est en tant que député des Français de l'étranger d'une circonscription frontalière avec la France, et président du groupe d'études « zones et travailleurs frontaliers », que je suis heureux de vous souhaiter la bienvenue à l'Assemblée nationale pour cette journée d'échanges sur le thème des frontières. Notre groupe d'études, pour celles et ceux qui ne le connaissent pas, rassemble plus de 50 députés, membres des différents groupes politiques et élus sur des circonscriptions frontalières. Nous avons comme objectif d'étudier les problèmes spécifiques qui se posent aux frontières de la France afin d'apporter, lorsque cela est possible, des solutions législatives. C'est ainsi que nous faisons en sorte, pour chaque nouvelle loi étudiée au Parlement, de regarder attentivement si un volet transfrontalier existe et s'il convient de l'amender ou le compléter.

A cet égard, je tiens à remercier et à saluer chaleureusement la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) et son président, Michel Delebarre, avec qui je partage tout d'abord une frontière, mais aussi et surtout un engagement européen et transfrontalier commun, son Directeur général, Jean Peyrony, et son équipe qui réalisent au quotidien un formidable travail sur lequel notre groupe d'études s'appuie très régulièrement. Je voudrais également saluer l'Université Grenoble-Alpes, et tout particulièrement Madame Amilhat-Szary, ainsi que le réseau BIG pour l'organisation de cette journée qui promet d'être enrichissante. Je veux enfin saluer l'ensemble des intervenants qui se succéderont lors des différentes tables rondes. »

Les frontières sont un champ d'étude connu et pratiqué chaque jour dans chaque territoire. La circonscription de P. Cordery, le Benelux, comprend ainsi 693 kilomètres de frontières avec la France.

La coopération transfrontalière est une réalité quotidienne pour des millions de citoyens. Ils travaillent dans le pays voisin, s'y soignent, y pratiquent des loisirs, y font leurs courses et y vont en vacances. Ils traversent la frontière tous les jours. Pourtant, malgré des progrès dus à la libre circulation, il reste bien des obstacles. Si le monde économique, citoyen et touristique a oublié les frontières, elles sont encore bien ancrées dans les administrations centrales. « Notre objectif, votre objectif, est de les faire tomber ».

Si chacun œuvre au quotidien pour faire tomber les barrières dans les bassins de vie transfrontaliers, si chacun tient à ériger la libre circulation comme un principe intangible et incompressible de la construction européenne, l'actualité nous rappelle avec force et acuité que l'abolition de certaines frontières nécessite d'en renforcer d'autres.

Schengen est un « formidable » espace de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne. Cependant, depuis plusieurs années, il a été mis à l'épreuve, dans sa capacité même à maîtriser à la fois l'afflux de migrants et la lutte contre le terrorisme. La réponse à ces deux phénomènes, même si ils sont distincts, est impérative. Le système Schengen est une solution et non le problème. Il permet aux Etats membres d'agir ensemble par la mise en commun et le partage de moyens humains et matériels. Il a un rôle clé dans la gestion de « la crise migratoire » tout en étant le garant de la préservation d'une liberté essentielle, celle de libre circulation au sein de l'Union européenne.

Or, il ne peut fonctionner efficacement qu'avec une confiance forte : confiance entre les Etats et confiance entre les peuples. Sans cela, la montée des populismes sera toujours plus forte. Cette confiance passe par un contrôle efficace des frontières extérieures et par l'intégration plus poussée de plusieurs politiques en matière d'asile, de migration, de police, de justice ou de renseignement. Il s'agit donc de parachever le système Schengen plutôt que de le remettre en cause.

Le contrôle efficace des frontières extérieures n'induit pas forcément l'édification de murs et de barbelés. « L'imagination n'a pas de limite dans l'histoire lorsqu'il s'agit d'ériger des murs », (frontière israélo-palestinienne, frontière Etats-Unis-Mexique, enclave de Ceuta, séparation berlinoise du temps de la guerre froide). Contrôler des frontières peut se faire « de manière civilisée ». Un contrôle efficace doit être accompagné de politiques limpides de coopération et de partenariats afin que les flux soient organisés. L'ouverture, la générosité dans l'accueil et le dépassement des frontières nécessitent des règles communes claires.

« C'est tout l'enjeu de l'avenir de l'Union européenne. C'est tout l'enjeu de la coopération transfrontalière. C'est tout l'enjeu de vos études et de vos réflexions aujourd'hui. »



#### Michel DELEBARRE (Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière) -

Né en 1946, M. Delebarre est haut fonctionnaire (Préfet hors cadre) et homme politique français. Membre du Parti socialiste, il a été sept fois ministre sous la présidence de François Mitterrand dont Ministre d'Etat. Diplômé d'études supérieures en géographie, il a été élu maire de Dunkerque en 1989 et il exerce cette fonction jusqu'en 2014. Il a été plusieurs fois Député de la 13ème circonscription du Nord et il est finalement devenu sénateur du Nord depuis 2011. Il a été Président du Comité des Régions de l'Union européenne entre 2006 et 2008, il en est toujours membre aujourd'hui. Enfin, il est devenu président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière depuis 2008.

Cet évènement co-organisé par l'université de Grenoble-Alpes et la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche international, Borders in Globalization (BIG).

Les difficultés auxquelles l'Union européenne doit aujourd'hui faire face - la gestion des flux de réfugiés, les menaces terroristes -, ont remis en cause le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen. Ses frontières, intérieures et extérieures, sont désormais sur le devant de la scène médiatique et génèrent de multiples interrogations et controverses quant à l'action publique à mettre en place. En effet, si garantir la sécurité des citoyens est un devoir des Etats, il ne faut en aucun cas céder au repli nationaliste. Au contraire, la coopération, à l'échelle transfrontalière et européenne, porteuse de prospérité et paix depuis plus d'un demi-siècle, peut permettre d'être à la hauteur des enjeux actuels.

La thématique traitée par ce Policy Forum, « Sécurité et développement : comment gérer la frontière », est nouvelle pour la Mission Opérationnelle Transfrontalière. La réunion des représentants très divers de la société civile, des chercheurs, des acteurs politiques, aussi bien pour les enjeux régaliens que pour le développement local transfrontalier, peut permettre de débattre du rôle de la frontière en tant qu'objet de politiques publiques. Les discussions porteront notamment sur le défi renouvelé des frontières intérieures de l'espace Schengen, le lien entre la sécurité et le développement aux frontières, le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur pour contextualiser les politiques frontalières nationales, ainsi que l'importance de l'innovation dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers. Elles permettront également des échanges entre Europe, Amérique et Afrique. En effet, la MOT souhaite intervenir plus régulièrement sur d'autres continents. De ce Policy Forum se dégageront peut-être les prémisses d'une vision globale qui proposera un renouvellement des politiques publiques relatives à la frontière.

# Présentation du programme et des objectifs du Forum

#### Anne-Laure AMILHAT SZARY (Professeure, Université de Grenoble-Alpes) -

Ancienne élève de l'ENS Fontenay-Lyon (1991), agrégée de Géographie, AL. Amilhat Szary est Professeure de Géographie à l'Université Grenoble Alpes et Chercheuse au laboratoire PACTE (UMR 5194). En géographie politique, ses recherches portent sur les frontières qu'elle interroge depuis l'Amérique latine et l'Europe. Ses dernières recherches concernent les interrelations entre espace et art sans les lieux contestés et notamment dans les espaces frontaliers. Elle a ainsi participé à la fondation du collectif « antiAtlas des frontières » qui envisage de manière inédite les mutations des mécanismes de contrôle aux frontières terrestres, maritimes, aériennes et virtuelles des Etats. Elle est responsable de la partie française du projet BIG, Borders in Globalization.

Cette journée est unique et historique à bien des égards : si la frontière devient omniprésente sur la scène médiatique, elle reste malgré tout en France un objet qui échappe aux politiques publiques, notamment du fait sa nature multisectorielle. Y consacrer une journée de débats au sein de l'Assemblée Nationale, c'est donc tracer un chemin inédit pour penser ensemble une réalité politique, sociale, mais aussi économique ou culturelle.

Le partenariat avec le Canada que matérialise le projet *Borders in Globalization* (<a href="https://biglobalization.org/">https://biglobalization.org/</a>) constitue une opportunité évidente pour nous toutes et tous. Mettant autour de la table des acteurs institutionnels et des universitaires dans la tradition des « Policy Forums » nord-américains, il entend promouvoir à la fois une pensée en actes et une action publique qui puise aux résultats et questionnements de la recherche scientifique. Pour ce faire, une grille de lecture de six thématiques a été développée : Histoire, Culture, Durabilité, Flux économiques, Gouvernance, Sécurité. Leur questionnement croisé doit permettre une approche comparée de la situation frontalière des pays européens partenaires du projet ainsi que du Canada et de ses différentes provinces.

J'ai donc l'honneur et le plaisir de voir cette journée de débats advenir dans un lieu où nos débats pourront résonner de multiples manières. Ce Forum met en lumière le lien fort et historique construit par la Mission Opérationnelle Transfrontalière avec la communauté des Chercheur.e.s français sur les questions frontalières et transfrontalières, reconnu par notre participation commune à ce projet international structurant qu'est le réseau BIG. J'espère que cette journée d'échanges constituera une étape importante dans le renforcement de ces collaborations d'une part, et dans l'élargissement de nos connaissances et compétences dans l'analyse des problématiques frontalières, des politiques publiques qui leur sont liées comme dans la mobilisation de la société civile autour de ces questions.

## Kevin O'SHEA (Ancien diplomate et haut fonctionnaire, Canada) -

K. O'Shea est membre du Comité consultatif du programme Borders In Globalization. Il a récemment pris sa retraite de la fonction publique canadienne où il a travaillé près de 35 ans au sein du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au sein du Bureau du Conseil privé. Ces neuf dernières années, il était au cœur des négociations avec les Etats-Unis sur les questions frontalières (Plan d'action « Beyond the Border » entre autre). Il a également eu des affectations à la mission du Canada auprès de l'Union européenne à Bruxelles et auprès de l'OCDE à Paris, mais aussi au Consulat général du Canada à New York.

Ce Policy Forum permet la rencontre d'acteurs publics et de la société civile qui se croisent peu autour d'une même problématique : la frontière à travers les médias. Il rassemble des chercheurs des Borders

Studies. Ce champ de recherche transcende les découpages traditionnels associés aux frontières. Les études sur les frontières ont connu un renouveau depuis le référendum du Brexit notamment. La couverture médiatique de cet événement a déclenché un retour des frontières dans l'actualité politique. Cependant, dans l'actualité médiatique, la frontière apparaît sous une forme violente : les images de morts se multiplient et la menace terroriste est largement couverte. Ces choix médiatiques se font au détriment de la coopération transfrontalière qui est peu promue.

Ce forum propose alors de réfléchir sur les contenus et les mots que ces acteurs souhaitent utilisés quand il s'agit d'évoquer la frontière. L'Europe serait face à une « crise des réfugiés ». Pourtant, cette expression est problématique puisque ni « crise », ni « réfugiés » ne semblent être des mots adéquats pour décrire cette situation. Il ne s'agit pas d'une « crise des refugiés » mais d'une crise du vocabulaire. Cette expression implique que les individus sont placés face à la mondialisation et qu'ils sont triés : on désigne les bons et les mauvais flux. Le forum propose de dénoncer cette manipulation idéologique du vocabulaire dans la sphère publique.

Le projet de recherche Borders In Globalization (BIG), dont K. O'Shea est le représentant ici, participe à l'organisation de ce forum. C'est un projet canadien qui réunit des chercheurs, des acteurs politiques, des fonctionnaires, des hommes d'affaires et des organisations qui travaillent sur les frontières. En effet, la frontière est un enjeu important au Canada. La gestion de la frontière canado-américaine était au centre des préoccupations politiques au sein du gouvernement canadien de 1995 à nos jours. Mais, ce projet a également le souci de s'ouvrir à l'international et notamment vers l'Europe dans un premier temps. Le but final de ce programme est d'enrichir la connaissance des frontières. Il s'agit d'accumuler les données comparatives et internationales sur les enjeux et les politiques de la frontière. Ces données sont : les différentes politiques publiques sur la gestion des frontières et les analyses des pratiques de frontérisations aterritoriales, soit « les techniques virtuelles et invisibles qui font disparaitre les techniques visibles et tactiques à la frontière ». BIG réunit neuf partenaires au Canada et des partenaires internationaux qui travaillent sur les enjeux de l'Etat dans leur pays. La méthodologie du BIG se construit par le partenariat et les tables rondes. En effet, BIG promeut l'importance de lieux d'échanges de chercheurs qui représentent la société civile. De ces lieux sortent des monographies et présentations des divers forums afin de préparer des analyses comparatives pour les gouvernements sur l'état de la frontière dans une douzaine de pays, et finalement sont également formés des étudiants à travers des études de cas et des cours d'été. Ces réunions ont lieu régulièrement et la proximité avec les acteurs publics fait leur originalité.

Dans ces forums, l'histoire et la culture ont toute leur place. Ces échanges vont à l'encontre d'une vision binaire et monodisciplinaire des frontières. Un des objectifs de ces forums est de fabriquer des comparaisons grâce à l'histoire, la culture et l'environnement avec des thèmes plus évidents et plus contemporains comme la question de la gouvernance et de la sécurité. Il s'agit aussi de mettre en évidence, de façon analytique et critique, la question des migrations et des personnes qui transportent avec elles la frontière et qui construisent les pays (enjeu important quant aux frontières canadiennes). Enfin, les marchés et les acteurs privés qui façonnent la frontière sont également mis en question.

Les différents acteurs publics et chercheurs échangent à la fois sur des frontières qui demeurent des entités territorialisées et des lignes ancrées dans le sol et, dans un même temps, ils interrogent comment elles deviennent des processus complexes et a-territoriaux. En effet, les frontières fonctionnent en réseau, elles sont des lieux de tri des flux de la mondialisation et des dispositifs

réticulaires qui viennent complexifier les mesures et contrôles. Ainsi, les intervenants des forums peuvent proposer des formes d'action publique qui complexifieront aussi les grilles d'analyse pour comprendre les frontières et les conceptualiser. Il s'agit donc de présenter des situations et de voir comment les sociétés réagissent dans un cadre tel. Enfin, AL. Amilhat Szary rappelle qu'il y a dix ans la notion de « migrant illégal » n'existait pas. C'est une catégorie d'action publique très récente dont il faut saisir les intérêts de sa construction pour savoir comment se créer un avenir politique et social commun qui tienne compte d'une réalité loin d'être binaire.

BIG est un programme de « faire ensemble » dans lequel s'allient un partage d'expériences et une structure de travail. En s'unissant à BIG, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) et l'Université Grenoble Alpes souhaitent fédérer des énergies avec un travail autour des six lentilles d'analyses focales de BIG (History, Culture, Governance, Security, Sustainability and Flows).

#### - Thème 1 -

# La France face à ses frontières :

# Le défi renouvelé des frontières intérieures de l'espace Schengen



# Animation de la session : Delphine PAPIN

D. Papin est Docteur de l'Institut de Géopolitique de Paris VIII. Elle est chargée d'enseignement au département de Géopolitique de cette même université. Cartographe au Monde, elle participe au renouveau des cartes géographiques d'analyse géopolitique.

Cette première table ronde vise à échanger sur la distinction frontière intérieure et frontière extérieure. Dans l'optique d'une politique publique frontalière cohérente et non-sectorielle, des approches séparées des frontières intérieures et extérieures seraient-elles encore pertinentes? Est-ce possible de les prendre en compte ensemble dans l'action? Dans sa politique de sécurité, la France gère cette dualité des frontières intérieures et extérieure de façon particulière (J. Jeandesboz). Cependant, la conjugaison des impératifs de libre-circulation et de sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen est complexe (F. Joram). Cette dualité des frontières conduit à des effets politiques et économiques pervers et elle affecte les personnes (C. Rodier). Enfin, à l'échelle locale, nous appréhenderons la façon dont l'agglomération Strasbourg-Kehl fait face aux nouveaux défis de Schengen (sécurité, réfugiés, etc.) et aux mouvements d'ouverture et de fermeture de la frontière (N. Rafik-Elmrini).

# Comment fonctionne la surveillance des frontières extérieures Schengen?

Julien Jeandesboz est chercheur membre du REPI (Recherche et Enseignement en Politique Internationale) et professeur au département de sciences politiques de l'Université Libre de Bruxelles. Il est également chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, la liberté et la sécurité (CCLS, Paris) et collaborateur scientifique du Centre international de criminologie comparée (CICC, Montréal). Ses recherches actuelles portent principalement sur le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, sur la surveillance et la technologie de l'information et de la communication, et sur les enjeux de libertés et de droits fondamentaux. Il contribue régulièrement au CCLS à des études et rapports pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen.

13

J. Jeandesboz questionne la tendance à collecter des volumes croissants de données électroniques sur les personnes qui franchissent les frontières de l'espace Schengen. Il interroge les données « passagers » ou données PNR (Passenger Name Record) qui ont été mises en place après les attentats de 2015, en France. Il souhaite alors relier ces questions aux enjeux de la libre circulation et aux rapports qu'entretiennent les Européens vis-à-vis des personnes qui ne sont pas citoyennes d'un Etat membre de l'Union européenne ou qui n'ont pas le statut de résident permanent.

Du point de vue juridique, le code frontière Schengen est l'outil européen qui explique comment doivent être contrôlées les frontières de cet espace. Ce code inclut une définition du contrôle aux frontières. Ce contrôle de se réduit pas seulement à une interaction avec un officier de police au moment du passage frontalier. Le contrôle aux frontières n'est pas simplement le moment de vérification de l'identité et de l'autorisation à voyager (visas). Il inclut deux autres éléments que le code nomme « la surveillance des frontières » et « l'analyse de risque » soit « l'évaluation du degrés de dangerosité présenté par les personnes qui souhaitent franchir les frontières (de l'Union européenne) ». Ainsi, le contrôle aux frontières n'est pas seulement ce moment de face à face ancré dans les imaginaires.

Le code Schengen propose alors deux définitions plus précises de la surveillance. Premièrement, selon l'Article 2, la surveillance de la ligne-frontière comprend l'ensemble des activités de contrôle qui s'effectuent en dehors et entre les points de passage autorisés. Cela implique que ces points de passage sont également mis sous surveillance en dehors des heures d'ouverture pour éviter que les personnes qui rentrent sur le territoire se soustraient à la vérification de leurs documents d'identité et de leur autorisation de franchir les frontières. Un autre point du code, l'Article 13, souligne que la surveillance des frontières a pour objectif principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière. Cette définition est très large : « La surveillance des frontières a pour objectif principal d'empêcher le franchissement non-autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière ». La surveillance va donc bien au-delà du contrôle d'identification aux points de passage ou en dehors sous prétexte de se protéger contre la criminalité. Son champ d'application est très large puisqu'il implique entre autre la reconduite à la frontière et/ou la détention des irréguliers lors des franchissements illégaux. Cependant, J. Jeandesboz rappelle que la criminalité transfrontalière est une notion trop vague et imprécise pour être utilisée dans un texte juridique.

J. Jeandesboz en conclut que la surveillance selon le code Schengen s'exerce en amont et en aval du passage. Elle s'effectue avant la frontière (avec le contrôle des visas et leurs délivrances) et après puisqu'elle s'applique sur le territoire. Le contrôle des frontières dans les textes juridiques n'est plus

seulement une question de franchissement des frontières : il n'est plus associé exclusivement aux points de franchissement.

Un manque de clarté découle de la coexistence de ces différentes définitions dans le code. Sur le plan juridique, la définition de l'activité de surveillance des frontières est très peu claire. Ce flou juridique s'exprime par l'absence de définition de termes tels que « l'analyse de risque ». Le déroulement de l'évaluation des risques n'est pas expliqué dans les textes européens (notamment dans le cas des PNR). Les pratiques d'évaluation sont connues pourtant elles ne sont pas inscrites dans les textes. La notion de « risque » reste donc floue, il est difficile de savoir ce qu'elle inclut, comme celle de « sécurité intérieure » ou celle de « criminalité ».

Ces ambigüités pèsent dans ce contexte où la surveillance des frontières se traduit par le déploiement de moyens considérables de collecte de données électroniques à caractère personnel sur les franchissements de la frontière. En effet, depuis les années 1990, les systèmes informatiques de collecte, d'échange et d'analyse des données sur le franchissement des frontières de l'Union européenne se sont multipliés : SIS, EURODAC (empreintes des demandeurs d'asile), VIS (système d'information sur les visas), EUROSUR (réseau informatique de surveillance des frontières physiques), etc.

On observe une augmentation exponentielle des données collectées. Le système SIS, le plus ancien, compte en moyenne sur les dix dernières années (chiffres 2005-2015) environs 900 000 signalements d'étrangers aux fins de non-admission sur le territoire des Etats membres (signalements dits Article 24). Sur la même période, Eurodac compte environ 1,7 millions de signalements. La Commission européenne anticipe que le système VIS comprenne environ 70 millions de dossiers individuels au bout de 5 années de fonctionnement, tandis que la même institution anticipe que le système PNR de l'UE en traite 500 millions sur une année calendaire. L'espace Schengen se caractérise par une logique de prolifération de la collecte des données à caractère personnel. On assiste à une extension progressive des catégories de personnes dont les données sont traitées par ces systèmes, donc les volumes d'information collectée augmentent très rapidement. La frontière de l'espace Schengen est filtrante, il y a une distinction faite entre les entrants voulus et ceux non désirés, ceux « potentiellement dangereux car ils sont d'un certain pays, d'un certain âge et ont une certaine façon de voyager ». La frontière fonctionne alors comme une membrane. Lors du franchissement, on y laisse « un double numérique » : c'est-à-dire des ensembles de données qui sont supposées permettre de nous identifier.

Ces systèmes informatiques ont souvent été adoptés dans l'urgence et sous la pression des événements, à des périodes et en fonction de débats différents. La question est désormais de savoir s'ils se sont développés comme des moyens pour une fin définie ou s'ils sont leur propre fin. En effet, toutes ces mesures ont finalement été controversées. Par exemple, il a fallu dix ans pour développer le SIS II et le VIS. Le système d'information sur les visas ne faisait pas consensus quant aux moyens pour le mettre en place. Il s'agissait de savoir quels objectifs il desservait : la mise en œuvre des visas ou le contrôle de la criminalité ? Les processus de mises en œuvre s'attardent alors que les explications quant à la nécessité de ces systèmes restent très peu claires. Si l'ESTA (système étasunien) est écarté par la commission européenne, la mise en place des PNR s'ajoute à ces processus dans un contexte de menace terroriste. Les PNR donnent la possibilité aux Etats membres d'introduire la collecte des données aux frontières intérieures, au sein même de l'espace de libre circulation. Ces données sont un exemple du flou qui existe entre les objectifs de contrôle aux frontières et la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, ces systèmes de surveillance aux frontières laissent en suspens des questions juridiques et des questions politiques. Premièrement, si la surveillance des frontières est une part importante du contrôle extérieur de l'espace Schengen, il lui manque une clarté juridique (cf : définition d'analyse de risque, de *profiling*). De plus, la collecte massive de données personnelles est questionnable en termes de nécessité et de proportionnalité. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la collecte systématique et massive de données est un problème dans le cadre de la directive « rétention des données ». Cette collecte des données n'est donc pas forcément compatible avec des régimes démocratiques.

Au niveau politique, les politiques publiques « corbeille à papier » atteignent leurs limites. Si la menace terroriste, par exemple, est considérée comme très forte, la dernière mesure qui existait contre cette menace est « sortie de la corbeille à papier » et réutilisée. Les PNR ont été utilisés dans ce contexte et ils permettent de questionner l'alignement sur l'option américaine. L'administration américaine est très critiquée par l'Europe sur le contrôle aux frontières. En réalité la différence avec les pratiques de surveillance européenne est très mince. Or, cette dimension de ne fait pas l'objet de débats publics très prononcés.

Dans le contexte du Brexit, les mesures de surveillance proviennent d'une association « infondée et toxique » entre les étrangers, les déplacements de population et la menace terroriste. L'idée que l'étranger ou celui qui vit dans plusieurs pays est un problème est renforcée par ces politiques. Enfin, la libre circulation n'existe plus au sein de l'espace Schengen : il s'agit désormais d'une « liberté surveillée ». La facilité de se déplacer n'est pas de la libre circulation. C'est devenu un problème politique au moment où se sont multipliées des attaques massives contre ce principe de liberté de circulation au niveau national ou européen.

## Frédéric JORAM (Ministère de l'Intérieur) -

# Comment conjuguer libre-circulation et sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen ?

F. Joram est Docteur en droit de l'Université Paris II-Assas et il a suivi les cours de l'Ecole du commissariat de l'air de Salon-de-Provence. Il est actuellement Sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière au Ministère de l'Intérieur, après avoir été Conseiller juridique du directeur général de la police nationale. Précédemment, il a été Sous-préfet de Loire-Atlantique et Officier du corps des commissaires de l'air.

L'espace Schengen est soumis depuis sa création à une mise en cause presque permanente. Il est questionné sur sa capacité à contrôler efficacement les flux migratoires qui entrent au sein de l'Union Européenne et sur sa capacité à assurer la sécurité de ses citoyens. Cette remise en cause est devenue vivace sous le double effet de « la crise migratoire internationale » et de la menace terroriste. Les doutes sur l'efficacité de cet espace se sont transformés en doutes sur sa capacité à survivre à cette double pression migratoire et sécuritaire. En effet, l'Union européenne connaît des difficultés institutionnelles et des problèmes de confiance des opinions publiques des Etats membres comme en témoigne le Brexit.

F. Joram propose de décrire la situation de l'espace Schengen aujourd'hui : entre « crise migratoire » et « menace terroriste ». Puis, il mettra en perspective les choses qui peuvent évoluer pour un retour à la normale et à la libre circulation intérieure.

Sur la question migratoire, l'Europe connaît une augmentation, sans précédent depuis la deuxième Guerre mondiale, du nombre de migrants qui entrent dans l'Union européenne. Ces migrations sont liées non seulement à des conflits en Afrique, mais aussi à des questions économiques : l'espace européen offre des perspectives meilleures en matière d'emploi. Cet accroissement devient important à partir de 2014, on parle alors de « crise migratoire » à partir de 2015. F. Joram cite les chiffres de l'agence Frontex qui comptabilise 1,8 millions de franchissements irréguliers des frontières extérieures



de l'espace Schengen à cette date (ce comptage a des limites inévitables qui sont les doubles comptages du franchissement répété des frontières). En 2016, en Méditerranée centrale, on comptait 70 000 arrivées au 1<sup>er</sup> semestre. Or, depuis l'accord entre la Turquie et l'Union européenne, ces flux ont décru. Enfin, le nombre de demandes d'asile en 2015 a doublé entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> semestre. Cependant, la France n'est pas soumise à des flux de la même ampleur que l'Allemagne et la Suède puisqu'en 2015, les demandes d'asile ont cru de 23%. Cette augmentation est significative mais elle n'est pas comparable à celle d'autres Etats membres. Cela s'est alors traduit par des problèmes d'ordre humanitaire ou public dans certains points du territoire français : en Ile-de-France, dans les Alpes-Maritimes, etc.

Le gouvernement a donc adopté « le plan migrants » qui repose sur deux objectifs. Le premier objectif est l'accueil des publics qui ont besoin de protection et qui ont vocation à obtenir le statut de réfugié. Le deuxième objectif est la lutte efficace contre l'immigration irrégulière qui se traduit par le retour dans leur pays d'origine des personnes qui n'ont pas cette vocation.

La « crise migratoire » et ses flux de grande ampleur ont empêché les pays de première entrée (comme la Grèce) d'assurer un contrôle efficace des frontières extérieures. Le dépassement des capacités d'accueil a généré diverses initiatives comme les « hot-spot » : « des point d'accueil à l'entrée dans l'espace Schengen, sur les frontières maritimes destinés à discriminer les personnes qui sont en besoin manifeste de protection et les autres pour ensuite adopter la prise en charge correspondant au statut ou le retour vers le pays d'origine ».

Pour faire face à ces défaillances, les Etats membres les plus affectés par les flux (Allemagne, Slovénie, Autriche, Hongrie, Suède, Danemark, Norvège) ont rétabli le contrôle aux frontières intérieures fin 2015. Ils l'ont fait sur la base du code Schengen qui autorise les Etats membres à rétablir le contrôle aux frontières sous certaines conditions : un afflux migratoire d'ampleur en est une. En 2016, une recommandation a autorisé ces Etats à prolonger le contrôle aux frontières pour des mêmes raisons de flux migratoires.

La menace terroriste est le deuxième facteur de pression sur l'espace Schengen et il est fortement lié au premier. En France, cette menace s'est traduite par des attentats en janvier 2015 et en novembre 2015. Après les attentats en Belgique le 22 mars 2016, des liens ont été établis entre cette menace terroriste sur le territoire belge et sur le territoire français. Ces événements ont engendré un questionnement sur la rigueur des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen et sur les améliorations à apporter dans l'urgence au fonctionnement de cet espace. En France, presque tous les terroristes étaient des ressortissants européens bénéficiaires de la libre circulation. Ils étaient parfois déjà signalés dans différents fichiers de surveillance. Or, du fait du code Schengen, ces ressortissants européens n'étaient pas soumis à un contrôle systématique lorsqu'ils entraient ou sortaient de l'espace Schengen. Certains individus avaient franchi les frontières de l'espace Schengen par la Grèce munis de passeports Syriens volés. Les autorités françaises ont rétabli le contrôle à leurs frontières le 13 novembre 2015 (le rétablissement était en fait déjà prévu dans le cadre de la COP21). Depuis cette date, le gouvernement a maintenu le contrôle aux frontières. Selon le code Schengen, cette mesure doit être provisoire et doit permettre de parvenir à un retour de la libre circulation.

Pour revenir à un fonctionnement normal et sécurisé de la libre circulation, la logique française est de sécuriser la frontière extérieure. Mais, l'un ne va pas sans l'autre : le renforcement de la sécurité extérieur est le préalable au retour à la normale. Ce renforcement passe par trois mesures. La première

mesure est l'extension aux ressortissants de l'Union européenne du principe de contrôle approfondi à la frontière extérieure. Il s'agit de procéder à des contrôles des ressortissants de l'Union européenne similaires à ceux des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Cette proposition procède d'une volonté de la France d'établir un projet de révision du code Schengen qui sera probablement adopté au cours du 2ème semestre 2016 par le Parlement européen. Ce projet pose encore des questions d'effectivité aux frontières maritimes, terrestres et aériennes.

Deuxièmement, la révision du mandat de Frontex permettra de rendre cette agence plus efficace et plus rapide lorsqu'une défaillance aux frontières extérieures est constatée. Frontex n'avait pas les moyens d'intervenir suffisamment vite dans les Etats membres de première entrée. Ils sont donc soumis à des difficultés dans la gestion de leurs frontières extérieures. Ce nouveau règlement a été adopté en 2016 par le Parlement européen. Il prévoit la création d'un « corps européen de gardesfrontières » par une contribution obligatoire des Etats membres à un vivier de 1500 gardes-frontières. La France, qui est déjà le premier contributeur aux opérations de l'agence Frontex en Grèce et en Italie, enverra 170 agents. Ce règlement va renforcer la capacité de l'agence à intervenir aux frontières extérieures.

Enfin, les frontières intelligentes, évoquées par J. Jeandesboz, permettent de renforcer la sécurité extérieure. Le système électronique d'Entrée-Sortie (EES) répond à deux objectifs : la lutte contre l'immigration irrégulière (lutter contre le dépassement de la durée de séjour sur le territoire européen) et la sécurité (enregistrer les entrées et sorties). Il y a un enjeu d'interopérabilité entre ces systèmes d'information puisque le système EES fonctionne avec le SSI, les PNR, les fichiers d'Interpol, et le SLTD. La commission a lancé un chantier ambitieux avec des experts de différents Etats membres pour renforcer cette interopérabilité avec le souci du respect de la protection des données.

En conclusion, sur la sécurité de l'espace Schengen, la France s'est prononcée en faveur du traitement des données en système. De plus, les problèmes de la sécurité extérieure, des fichiers et de la révision du Code Frontière ne peuvent pas être traités séparément : cela doit être pensé « en système ». La priorité officielle de la France est le rétablissement d'un contrôle sécurisé à partir duquel la libre circulation pourra être mise en place à nouveau.

# Les marchés de la sécurisation des frontières

Claire Rodier est juriste au GISTI, groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, et co-fondatrice du réseau euro-africain Migreurop. Ses centres d'intérêt et de recherche sont les politiques d'immigration et d'asile et leurs conséquences sur les droits des personnes migrantes. Elle a publié Immigration, fantasmes et réalités (en collaboration avec Emmanuel Terray), La Découverte, 2008, Xénophobie Business, La Découverte, 2012, Migrants et réfugiés. Réponse aux indécis, aux inquiets et aux réticents, La Découverte, 2016, et a collaboré à l'Atlas des migrants en Europe – Géographie critique des politiques migratoires, Armand Colin, 2012.

L'intervention de C. Rodier se présente comme un éclairage sur le coût humain, le coût financier des dispositifs de contrôle aux frontières et les profits qu'ils génèrent.

La conciliation entre libre circulation à l'intérieur de l'espace européen et sécurité préoccupe les Etats membres depuis qu'avec l'Acte unique européen, qui modifie le traité de Rome en 1986, a été consacrée la libre circulation des personnes. Déjà, on redoute les supposées menaces liées à la fin du contrôle aux frontières : le trafic de stupéfiants, le grand banditisme, le terrorisme et les migrations clandestines. Si la Convention de Schengen de 1990 pose le principe de la suppression des contrôles aux frontières internes, elle organise surtout les mesures compensatoires destinées à éviter les dangers induits par cette ouverture, notamment le renforcement du contrôle et de la surveillance aux frontières pour les non-Européens.

L'espace de libre circulation créé pour les Européens s'est ainsi construit contre les étrangers, et à leur détriment. En effet, le coût humain de la surveillance des frontières est très élevé. Bien que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, prévoie le respect de deux droits fondamentaux : droit à la vie et droit d'asile, ceux-ci sont menacés par les dispositifs de contrôle aux frontières, qu'ils soient physiques (Frontex et les méthodes de dissuasion au franchissement) ou juridiques (l'imposition des visas qui incite à l'emprunt de voies illégales et dangereuses). On estime que 25 000 à 35 000 personnes sont mortes en rejoignant l'Europe depuis la fin des années 1990. Ce nombre est en augmentation régulière depuis 2015. Selon l'Organisation Internationale pour les Migrations, l'Europe est la destination la plus dangereuse du monde. En ce qui concerne le droit d'asile, d'après le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), 84% des personnes rentrées illégalement sur le territoire de l'UE en 2015 proviennent des dix principaux pays sources de réfugiés dans le monde, dont la moitié sont de nationalité syrienne, a priori éligibles à une protection internationale. Ce sont donc principalement des « réfugiés » que les dispositifs de surveillance cherchent à maintenir hors de la frontière, alors que le droit international et le droit européen leur reconnaissent le droit à demander protection dans les Etats membres. Ces chiffres contredisent l'intervention de F. Joram : la proportion de ceux qu'il nomme « migrants économiques » est faible. C. Rodier ajoute ici que la distinction entre « migrants économiques » et « réfugiés » est de moins en moins pertinente au regard de la complexité croissante des causes de départ.

L'agence Frontex est l'instrument emblématique de la surveillance aux frontières de l'UE et du coût financier surdimensionné du contrôle. Son budget était de 6 millions d'euros en 2005. Il a atteint 238 millions d'euros en 2016. Cette augmentation, corrélée à celle des moyens techniques et opérationnels de surveillance dont dispose l'agence, est à mettre en perspective avec le nombre de

franchissements irréguliers : selon les chiffres de Frontex, le nombre d'entrées illégales dans l'espace Schengen a explosé ces dernières années, avec 1 million d'entrées en 2015. L'agence fournit donc des données chiffrées qui attestent de sa faiblesse : plus elle a de moyens, plus il y a d'entrées irrégulières en Europe. Il est difficile d'évaluer le coût du dispositif Eurosur : 338 millions d'euros d'ici 2020 pour la Commission, plus de 800 millions selon les auteurs d'une étude réalisée pour le Parlement européen. Son efficacité en termes de surveillance des mouvements aux frontières est de surcroît sujette à caution : si la Commissaire aux affaires européennes A.C. Malmstörm a annoncé, au lancement d'Eurosur en décembre 2013, que ce dispositif allait être un outil essentiel dans le sauvetage des vies humaines, c'est l'inverse qui s'est produit. Entre 2013 et 2014, le nombre de personnes noyées en Méditerranée avait triplé, pour atteindre plus de 3 000, record régulièrement dépassé les trois années suivantes.

Coûteux en vies humaines, les dispositifs de contrôles des frontières le sont aussi sur le plan financier : la refonte du système d'information Schengen (SIS) (fichier informatique de recensement des données nécessaires au contrôle des frontières), a mis trois fois plus de temps et a eu un coût financier huit fois plus élevé que prévu, comme le relevait la Cour des comptes européenne en 2014, reprochant à la Commission européenne de ne pas avoir procédé à une « révision de l'analyse de rentabilité pour prouver que le SIS II restait un priorité offrant le meilleur retour sur investissement que d'autres options ». En d'autres termes, ce dispositif, présenté comme la clef de voûte dans l'enregistrement des données dans le cadre de Schengen, coûte cher et il est peu performant. A l'heure où l'UE s'apprête à lancer un système sophistiqué « entrées et sorties » pour surveiller les mouvements aux frontières européennes, il conviendrait de s'interroger sur les résultats qu'on peut en attendre : une étude montre qu'aux Etats-Unis, le contrôle biométrique mis en place en 2008 à l'entrée du territoire a permis d'identifier, cette année-là, 1300 personnes indésirables pour 1,5 milliards de dollars, soit un coût de 1 million de dollars par personne.

Mais le défaut de mécanismes d'évaluation, auquel s'ajoute l'opacité des prises de décision, caractérise le secteur de la sécurité et de la surveillance des frontières en Europe. Il est par conséquent très difficile d'en mesurer le coût, et par conséquent l'efficacité. Or la question du rapport coût-efficacité n'est pas anodine. Un consortium de journalistes, *The Migrants Files*, a calculé que l'UE aurait consacré 13 milliards d'euros depuis les années 2000 à la lutte contre l'immigration irrégulière, tandis qu'au cours de la même période, les migrants auraient dépensé 15 milliards (dont une bonne partie pour alimenter les réseaux de passeurs) pour tenter de rejoindre l'Europe où les politiques de fermeture des frontières leur interdisent de se rendre régulièrement. Pour Claire Rodier, ces chiffres doivent nous inciter à réfléchir aux enjeux des contrôles migratoires, et à nous interroger sur les profits qu'ils génèrent : les principaux secteurs industriels concernés (armement, aéronautique, technologie avancées), qui disposent de lobbies puissants, ne sont sans doute pas indifférents à ce que l'Union Européenne investisse toujours plus dans la sécurité frontalière, en dépit des résultats médiocres qui en résultent, et surtout du terrible coût humain qu'elle entraîne.

#### Nawel RAFIK-ELMRINI (Adjointe au maire, Strasbourg) -

# L'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl face aux nouveaux défis

Vice-présidente de la MOT au titre de l'Eurométropole de Strasbourg, N. Rafik-Elmrini est avocate depuis 2002, adjointe au Maire de Strasbourg en charge des relations européennes et internationales, des jumelages, des coopérations décentralisées et conseillère de l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2008. Elle représente la Ville de Strasbourg au sein du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe et s'y investit notamment sur les questions relatives à l'éducation à la citoyenneté européenne, à la diversité culturelle et à l'accueil et l'intégration des réfugiés. N. Rafik-Elmrini préside entre autres le Centre d'Information sur les Institutions Européennes et est Vice-présidente de l'Institut Régional de Coopération-Développement.

L'intervention de N. Rafik-Elmrini met en évidence la perception de la frontière franco-allemande entre Strasbourg et Kehl, Kehl est la première ville après le passage du Rhin, et entre Strasbourg et toute la région allemande de l'Ortenaukreis, à travers la mise en place d'une coopération transfrontalière renforcée.

Au lendemain de la guerre, Strasbourg est devenue le symbole de la réconciliation franco-allemande. Le gouvernement local a donc eu la responsabilité de travailler autour de la création d'une intercommunalité transfrontalière. Ce projet s'est concrétisé au bout de plusieurs années. On assiste aujourd'hui à la mise en œuvre de projets structurants et emblématiques. La première ligne de tramway entre Strasbourg et Kehl est prévue pour 2017. C'est le premier transport en commun français qui traverse la frontière : il a nécessité la construction d'un nouveau pont entre les deux villes. C'est le quatrième pont qui relie Strasbourg à Kehl. Un autre projet a été mis en place il y a trois ans : une maison de la petite enfance transfrontalière. C'est un système éducatif franco-allemand, pour des jeunes français et des jeunes allemands et il emploie un personnel également français et allemand. Enfin, le territoire de coopération a été élargi puisqu'il inclut désormais tout l'arrondissement de l'Ortenaukreis.

Strasbourg accueille beaucoup d'institutions allemandes ou binationales comme l'Institut Goethe. Or, jusqu'il y a cinq ans, Strasbourg se construisait dos au Rhin. L'objectif du maire actuel est d'avoir une ambition urbanistique qui relie les deux villes. L'aménagement du territoire est donc réfléchi en commun entre les deux villes pour effacer la zone tampon, le no man's land présent à l'entrée de Kehl, et créer une continuité des villes. Strasbourg et Kehl souhaitent être un modèle de co-construction transfrontalière. La réforme territoriale autour des métropoles et la création des conseils de développement a permis d'amorcer cette initiative plus facilement. A Strasbourg, le conseil de développement intègre des institutions allemandes. Une vision partagée du territoire est discutée dans ce conseil avec les acteurs de la société civile strasbourgeoise et kelhoise. Avec l'aide de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, un schéma de coopération transfrontalière doit être établi.

La coopération transfrontalière se vit au quotidien autour de projets de proximité : les ponts, la géothermie, la transition énergétique, les médiathèques (un réseau franco-allemand de médiathèques). Cela nécessite la réunion d'un Conseil municipal commun entre les deux communes pour étudier ces projets, les co-financer et les co-construire.

Désormais, les rives du Rhin ne sont plus considérées comme une barrière. C'est un Rhin qui relie plus qu'il ne sépare : on observe de nombreux flux de résidents, des flux professionnels, des flux économiques et touristiques. Ces politiques permettent d'effacer la frontière dans les mentalités. Pourtant, cela n'est pas une évidence. Chaque projet est un cas particulier et les cultures

administratives et juridiques diffèrent souvent. Cela crée des obstacles à une mise en œuvre rapide de chaque projet et suscite beaucoup de discussions. Pourtant, les Allemands sont très attentifs à la négociation et au consensus pour essayer de lever et contourner ces obstacles.

Dans ce contexte, l'annonce du rétablissement du contrôle aux frontières a engendré une très forte préoccupation pour ce territoire, pour les citoyens et pour les responsables politiques. Au départ, les dispositifs de contrôle à la frontière ont été acceptés parce qu'il y avait consensus sur l'objectif sécuritaire. Mais, ce contrôle a rapidement été perçu négativement. Il a été considéré comme une entrave à la liberté de circulation qui est vécue au quotidien comme un atout dans cet espace. La coopération transfrontalière n'a pas été menacée ni remise en cause mais il a fallu trouver des moyens d'adaptation à cette nouvelle situation.

La question des réfugiés a été largement évoquée. N. Rafik-Elmrini préfère évoquer un « défi des réfugiés » plutôt qu'une « crise des réfugiés ». Le terme de « crise » est anxiogène et il est manipulé. De même, si N. Rafik-Elmrini ne désire pas cacher les humains derrière les chiffres, elle souhaite rappeler certains pourcentages : en 2015, les personnes accueillies dans l'Europe des 47 représentent 0,19% de la population, au Liban elles représentent 12,5%, en Jordanie 25%. Ces chiffres permettent de « calmer les angoisses ». Ces personnes recherchent une protection et un accueil digne. Et, le défi de travailler autour d'un accueil digne fait partie intégrante du projet européen.

Dans un contexte transfrontalier, il faut prendre en compte que les conditions d'accueil et d'octroi de titres de séjour sont très différentes entre la France et l'Allemagne. En France, un demandeur d'asile ne travaille pas, en Allemagne, il peut travailler sous certaines conditions. Par contre, la mobilité des demandeurs est restreinte en Allemagne. Cette situation a été aggravée par le nombre de personnes accueillies en Allemagne qui est bien plus élevé que celui de la France. Cela ne permet pas de travailler autour d'une coordination pertinente. Cependant, Strasbourg et Kehl ont essayé de contourner ces limitations par des initiatives concrètes de mobilisation de terrain. La ville de Strasbourg a mis en place des fonds de soutien aux enfants réfugiés avec l'Allemagne. Ces fonds se présentent sous la forme d'appels à projet auxquels répondent des associations françaises et allemandes pour accueillir et intégrer des enfants réfugiés en proposant, par exemple, des apprentissages de la langue ou des thérapies pour beaucoup d'enfants traumatisés. Cette approche permet aussi aux associations de se retrouver pour discuter des différentes méthodes et pratiques qui existent. Des journées de rencontre sont organisées entre les personnes réfugiées et les communautés d'accueil en présence des deux partenaires. Quand le statut est obtenu, l'objectif final de ces projets est l'insertion professionnelle. Mais, à nouveau, en Allemagne l'embauche est beaucoup plus accessible que du côté strasbourgeois.

Au niveau européen, un réseau de villes solidaires a été lancé avec les villes de Stuttgart et de Dresde. Se sont alliées ensuite des villes italiennes et des villes grecques. Ce réseau a été mis en place avec l'idée que Strasbourg doit être solidaire à l'égard des réfugiés mais aussi à l'égard des villes européennes qui accueillent un très grand nombre de personnes. Dans ce réseau, les villes travaillent à l'échelon local, à l'échelle d'une ville, avec des outils pratiques pour accueillir les réfugiés en incluant la notion de frontière dans le mécanisme d'accueil.

Pour conclure, cette intervention permet de souligner le rôle des pouvoirs locaux dans la gestion des crises majeures. A cette échelle, l'intention des gouvernements est de préserver la fluidité entre les villes et de ne pas réduire la frontière à une fonction de barrière. La frontière est une ressource pour les deux parties. N. Rafik-Elmrini se réjouit des deux rapports conjoints des Ministres français et

allemands lors du comité des ministres franco-allemands. Le rôle des pouvoirs locaux y a été souligné (avec la notion de jumelage par exemple). Aujourd'hui, alors que le projet européen est menacé (Brexit), il est important que ces espaces transfrontaliers où se vit concrètement l'intégration européenne restent des territoires innovants, de cohésion et de vivre ensemble. La frontière, malgré les réserves de sécurité, doit être une plus-value dont il faut être conscient. Le Brexit se présente finalement comme une opportunité pour retravailler le projet européen à partir de l'échelle locale. Dans cet espace, la frontière n'est pas un mur, elle ne doit pas être crainte, ce n'est pas un lieu de passage de personnes indésirables : c'est une passerelle entre deux cultures et deux visions européennes qui peuvent se renforcer dans les défis qu'affrontent les villes et l'Europe.

#### - Débat & Conclusions -

Les intervenants ouvrent le débat sur la nécessité de collecter les données des citoyens européens en grande quantité. Est-il réellement nécessaire d'en collecter encore plus ? Pour quelle efficacité ? Enfin, évalue-t-on le coût humain et financier de Schengen ? Deux positions ressortent de ce débat.

J. Jeandesboz rappelle qu'il existe un problème d'évaluation des résultats de la collecte des données. On ne sait pas si elle est réellement efficace. De plus, cette collecte repose sur un modèle américain qui s'inscrit dans une logique de statistiques. Et, les évaluations de dangerosité sont compliquées à réaliser. Or, très peu de personnes sont impliquées dans le terrorisme. La collecte est surdimensionnée par rapport au nombre de terroristes.

F. Joram rappelle cependant que les ressortissants européens qui sont allés en Syrie peuvent représenter un danger. Les données permettent de savoir qui est revenu sur le territoire français malgré une interdiction d'en sortir. De plus, l'action aux frontières extérieures n'est pas mise en place pour dissuader les personnes qui ont besoin de protection. Il salue les efforts des Etats qui accueillent les personnes issues de nationalités qui ont besoin de cette protection.



#### - Thème 2 -

# Le lien sécurité - développement aux frontières, une articulation à repenser pour une nouvelle doctrine frontière ?



#### Animation de la session : Sabine DULLIN

S. Dullin est historienne, professeur à Sciences Po Paris et chercheuse en Relations Internationales. Elle est l'auteure de La Frontière épaisse, un livre sur la construction des relations de la Russie avec ses périphéries au travers des limites extérieures internationales dans les soubresauts de l'empire et de la construction soviétique et post soviétique.

La frontière a été présentée comme un face à face de migrants et de policiers. Les questions de l'usage de la frontière vont donc être évoquées : s'agit-il d'une frontière de guerre ou d'une frontière de paix ? Comment protège-t-on les frontières dans la fermeture ou dans l'ouverture ? Enfin, la question des acteurs à la frontière sera mise en évidence, et le focus sera élargi sur la question militaire et la question économique. Dans cette table ronde, le terrain s'agrandit à l'Afrique et à l'Amérique du Nord.

Comment faire en sorte que les frontières soient sûres ? La gestion des flux est-elle le seul outil ? Peut-on isoler de la sorte la question de la sécurité aux frontières de tous les autres angles d'analyse qui nous permettent de les saisir ? Les politiques de développement contribuent-elles aussi à la sécurité des frontières ? Cette table ronde permet de prendre connaissance d'expériences innovantes du lien entre sécurité et développement au travers de l'analyse d'expériences menées en Amérique du Nord (K. O'Shea) et en Afrique (V. De Crayencour ; C. Musila). Enfin, les frontières françaises ne sont pas seulement métropolitaines : la plus grande frontière française est en Guyane, avec le Brésil. Comment ces enjeux se gèrent et s'expérimentent en Outre-mer (L. Lucas) ?

## Kevin O'SHEA (Ancien diplomate et haut fonctionnaire, Canada) -

#### Retour sur la mise en place du plan d'action 'Beyond the Border'

K. O'Shea est membre du Comité consultatif du programme Borders In Globalization. Il a récemment pris sa retraite de la fonction publique canadienne où il a travaillé près de 35 ans au sein du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au sein du Bureau du Conseil privé. Ces neuf dernières années, il était au cœur des négociations avec les Etats-Unis sur les questions frontalières (Plan d'action « Beyond the Border » entre autre). Il a également eu des affectations à la mission du Canada auprès de l'Union européenne à Bruxelles et auprès de l'OCDE à Paris, mais aussi au Consulat général du Canada à New York.

L'intervention de K. O'Shea a fait l'objet de trois points. Il a d'abord repris les questions liées à la gestion des frontières qui sont au centre des relations politiques et des relations bilatérales en Amérique du Nord depuis 20 ans. Les enjeux nord-américains sont les mêmes que ceux auxquels l'Europe doit faire face aujourd'hui : les migrations, la menace terroriste, l'accroissement du commerce et les déplacements des personnes à travers les frontières. Ils font souvent obstacle au bon déroulement du libre-échange. Il aborde ensuite la dernière initiative bilatérale mise en place entre le Canada et les Etats-Unis : le plan d'action *Beyond the Border*, « Par-delà de la frontière ». Ce plan est important parce qu'il a permis de mettre au point une approche commune dans le maintien de la frontière étasunienne-canadienne. Enfin, K. O'Shea interroge les raisons de la mise en œuvre de cette initiative.

Depuis une vingtaine d'années, les frontières sont au cœur des préoccupations politiques et des relations bilatérales entre le Canada et les Etats-Unis, et entre les Etats-Unis et le Mexique. Si les préoccupations se sont exprimées différemment par rapport à l'Europe, les enjeux majeurs ont été les suivants :

- Le libre-échange. L'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA) a été signé en 1994.
  Il a contribué à l'accroissement du commerce et des investissements en Amérique du Nord. Dans ce contexte, l'efficacité des infrastructures frontalières est devenue un souci prioritaire.
- Les migrations. La question de l'immigration en Amérique du Nord n'est pas la même qu'en Europe. Le Canada et les Etats-Unis n'ont pas fait face au flux massif des réfugiés. Il s'agit davantage d'une migration massive venue du Mexique. Elle est estimée à 11 millions d'immigrants et de travailleurs illégaux aux Etats-Unis. Ils ne font pas de demandes de réfugié. Le Canada n'a pas fait face à un flux migratoire de grande ampleur.
- La menace terroriste. Le domaine de la sécurité nationale américaine a commencé à se préoccuper de plus en plus de la vulnérabilité du Homeland américain face à la possibilité d'un attentat terroriste catastrophique. Or, les Etats-Unis et le Canada partagent la frontière la plus longue au monde (près de 9000 km) et 90% des Canadiens vivent très près de la frontière (dans un périmètre de 100km). Le commerce et la sécurité sont donc devenus des enjeux communs aux deux pays.

Cependant, les priorités ont été différentes selon les pays. Le Canada est principalement intéressé par son accès au marché américain. Il cherche en permanence à promouvoir une frontière efficace et ouverte, une frontière qui tient compte du succès de l'ALENA. Le Canada s'est alors employé à convaincre l'administration américaine de ne pas fortifier la frontière qui les sépare. Le Canada ne

souhaitait pas que les Etats-Unis traitent la frontière canadienne de la même manière que la frontière mexicaine.

Pour les Etats-Unis, la vraie préoccupation était la perméabilité des frontières. Du côté de la frontière mexicaine, c'est la migration massive de travailleurs qui est perçue comme un souci. Du côté canadien, c'est la menace terroriste qui pose problème aux Etats-Unis. L'opinion étasunienne considère que le Canada est trop laxiste en matière de politiques d'immigration et d'asile. Selon la perception américaine, le Canada hébergerait des viviers de terroristes au sein des communautés d'immigrants des grandes villes qui peuvent traverser facilement la frontière. Par exemple, à la suite de l'attentat du 11 septembre, les premiers reportages dans les médias américains annonçaient de fausses informations selon lesquelles les terroristes étaient venus du Canada.

Afin de protéger ses intérêts, le gouvernement canadien a pris des initiatives et a élaboré plusieurs projets quinquennaux avec les américains. Cependant, les divergences sont restées profondes et elles se sont accentuées depuis la création du Département de l'Intérieur américain. Au cours des vingt dernières années, les Etats-Unis ont revu complètement leur approche en matière de gestion de la frontière et ont mis en place une nouvelle architecture de sécurité pour protéger avant tout l'Amérique du terrorisme. Ce changement a été un choc pour le public canadien qui avait toujours eu l'habitude de traverser la frontière sans passeports ni papiers d'identité.

Le Plan d'action « Beyond the Border » a alors réussi à aligner les approches canadiennes et américaines en matière de gestion de la frontière. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration américaine en janvier 2009 a offert l'occasion aux deux pays d'entamer les négociations pour créer un nouveau partenariat à long terme sur la gestion de la frontière. En février 2011, le Premier Ministre Harper et le Président Obama ont déclaré que la vision de la sécurité et de la compétitivité économique devait désormais être commune aux deux pays. Ils ont présenté le plan d'action Beyond the Border à cette occasion. L'équation du plan d'action est la suivante : alors que les deux pays collaborent pour renforcer la sécurité du périmètre frontalier commun, ils prennent simultanément des mesures d'ouverture de la frontière. Le plan d'action donne un poids égal à la sécurité et à l'ouverture commerciale. C'est également la première fois qu'un gouvernement canadien accepte de se prononcer publiquement en faveur d'un périmètre commun avec les Etats-Unis.

K. O'Shea a été responsable de la mise en œuvre du plan d'action qu'il considère comme une réussite. Ce plan a relancé et approfondi la relation entre les deux pays. Il a posé les éléments fondateurs qui peuvent permettre de repenser davantage la gestion de la frontière dans les années à venir.

Le périmètre commun de sécurité est très semblable aux systèmes de surveillance et de contrôle mis en place par Schengen. En effet, le plan impliquait premièrement une nouvelle approche commune du contrôle des voyageurs. Par exemple, le Canada a dû mettre en place un dispositif de pré-contrôle pour les personnes dispensées de visa qui arrivent par avion de l'étranger, semblable au système américain (un système électronique d'autorisation de voyage). Deuxièmement, le système d'évaluation des risques est devenu commun entre le Canada et les Etats-Unis. Troisièmement, grâce à la signature d'un traité sur les échanges de renseignement en matière d'immigration, le Canada et les Etats-Unis se sont dotés de mécanismes d'échanges systématiques et automatisés de renseignement biographiques et biométriques, en matière de visa, d'immigration et de demandes d'asile. Le plan prévoit finalement la mise en place d'un système automatisé d'échanges et d'informations sur les entrées et les sorties dans

tous les postes frontaliers terrestres des deux pays. Un dossier d'entrée dans un pays fera office de dossier de sortie dans l'autre. Cependant, à la différence de Schengen, la libre circulation n'existe pas entre le Canada et les Etats-Unis.

Les engagements économiques représentent un grand intérêt pour les affaires canadiennes et américaines. Le Canada et les Etats-Unis constituent la relation commerciale la plus importante au monde avec 2 milliards d'échanges bilatéraux journaliers. Dans le cadre du plan d'action, ils se sont engagés à améliorer la dynamique économique à la frontière terrestre par l'adoption de plusieurs mesures :

- Des investissements importants ont été faits afin de moderniser les infrastructures et les technologies frontalières et de rendre plus efficace le commerce et les déplacements transfrontaliers.
- Les programmes de voyageurs « dignes de confiance » ont été bonifiés et le nombre de candidats au programme est en hausse (1,3 millions de voyageurs « digne de confiance » en 2016, soit une hausse de 80% depuis 2011). Ces voyageurs disposent d'une carte Nexus qui leur permet de passer rapidement les points d'inspection aux aéroports et les postes terrestres de la frontière. De même, les programmes de négociants « dignes de confiance » ont été harmonisés et renforcés.
- En avril 2015, après deux ans de négociations difficiles, les deux pays ont signé un accord de pré-dédouanement historique qui s'applique aux transports terrestres, ferroviaires, maritimes et aériens. Le pré-dédouanement consiste à mettre en place un système de contrôle des personnes et des marchandises qui est réalisé pour le pays de destination au sein d'installations désignées à l'intérieur du pays de départ. Cette procédure réduit la congestion et le retard vers la frontière.
- Enfin, les deux pays travaillent actuellement à la mise en place d'un guichet unique pour les exportations.

Le Canada et les Etats-Unis ont désormais intérêt à rester alignés sur la gestion de la frontière. Ainsi, K. O'Shea propose de retenir les éléments qui ont permis de faire du plan d'action *Beyond the Border* une réussite. Les préoccupations de chaque pays ont été prises en compte de façon compréhensive. De plus, l'engagement des deux pays a été assez important pour permettre de constituer une vision commune forte et une supervision binationale du plan. Enfin, les gouvernements ont respecté leurs objectifs de transparence et de dialogue avec les différents publics et intervenants dans le plan.

En ce qui concerne les prochaines étapes du plan d'action, la première priorité est de veiller à la bonne mise en œuvre et continuation des initiatives existantes. Il s'agit de s'assurer que les éléments fondateurs du Plan d'action soient respectés. La deuxième priorité concerne l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration américaine qui offre l'occasion pour les deux pays de relancer de nouvelles initiatives. Enfin, l'idée d'imaginer un projet de type Schengen pour l'Amérique du Nord semble peu probable sinon impossible. Les élections américaines ont prouvé combien les questions des accords de libre-échange, de libre circulation des marchandises et des personnes, d'immigration et de terrorisme sont hautement politisées. La coopération ne peut que se bâtir progressivement sur les fondements

posés par le Plan d'action. Or, l'avenir de la gestion des frontières pourrait être perturbé par une administration « Trump » : la vision commune des frontières en Amérique du Nord serait probablement remise en cause.

# LES FRONTIÈRES AU CENTRE DES RELATIONS NORD-AMERICAINES

Des préoccupations différentes et parfois divergentes

- USA: immigration illégale du Mexique post-Alena; des frontières perméables; menace du terrorisme; perceptions du Canada.
- Canada: facilitation du commerce post-Alena

Vingt ans d'annonces d'initiatives par les leaders

- 1995-Accord sur la frontière commune (Chretien/Clinton)
- 1999-CUSP (partenariat Canada-US) (Chretien-Clinton)
- 2001-Accord sur la frontière intelligence (Chretien/Bush)
- 2005-Partenariat pour la sécurité et la prospérité (Martin/Bush/Fox)
- 2011-Le Plan d'action Par-delà la frontière (Harper/Obama)
- Suite au BTB, nos deux pays sont maintenant sur la même page

#### Bilan prospectif du Programme Frontières de l'Union Africaine

C. Musila est Docteur en sciences sociales de l'EHESS de Paris. Professeur d'Analyse des conflits et de Peace Research à l'Université Catholique de Paris et à l'Université Pédagogique Nationale (UPN) à Kinshasa, en RDC, il est chercheur associé à l'IFRI à Paris et directeur de la Chaire Culture de la Paix-Centre d'Etudes Stratégiques, un think-tank qui produit des analyses stratégiques sur l'Afrique centrale et la région des Grands Lacs. Ancien Coordinateur de programme de reconstruction post-conflit et d'intégration régionale en Afrique centrale au sein de l'OCDE et de la Commission Economique des Nations-Unies pour l'Afrique, il est auteur de plusieurs études sur les dynamiques transfrontalières et les questions sécuritaires en Afrique centrale et dans la région des Grands Lacs. Il est expert et personne ressource du Programme Frontières de l'Union Africaine (PFUA) et collabore au programme de paix et sécurité de l'Union Africaine (Institute for Peace and Security Studies, IPSS) et des institutions régionales africaines (CEEAC, SADC, CIRGL).

Le Programme Frontières de l'Union Africaine a été lancé en 2007 avec l'objectif d'améliorer la gestion des frontières dans les différents Etats africains. Ce programme qui a désormais presque 10 ans avait été réfléchi depuis 2002. En effet, en 2002, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a changé de nom pour devenir l'Union Africaine (UA) dans le but de changer de cap. L'OUA avait été créée en 1963 pour aider à libération politique de tous les Etats africain qui étaient encore colonisés. En 2002, l'OUA constate alors que tous les Etats sont indépendants. Les objectifs de l'institution devaient donc être revus en fonction des défis du XXIème siècle.

Cette révision a coïncidé avec l'arrivée à la présidence de A.O. Konaré à la Commission de l'Union Africaine, ancien président du Mali. Konaré avait développé dans son pays le concept de « paysfrontière ». Le « paysfrontière » selon lui est l'espace transfrontalier culturel, économique et politique qui est cohérent entre deux ou trois pays et qui permet à la population de ces pays de vivre en bonne entente et dans une dynamique d'échanges permanente. Ainsi, dans cet espace, la frontière se dilue : elle devient un pont permanent. Les populations qui gravitent autour de ces trois frontières deviennent les meilleurs ambassadeurs de la paix, de la coopération et de l'intégration régionale. Cette expérience a été menée au Mali pendant son mandat dans le cadre de la décentralisation.

Arrivé à la Commission, A.O. Konaré a souhaité expérimenter ce concept dans la politique globale de l'UA. C'est donc sous son mandat que le Programme Frontières a été lancé en 2007. Ce plan s'alignait avec la nouvelle mission de l'UA qui était de prévenir structurellement les conflits africains dont la majorité était liée aux enjeux frontaliers. Ces conflits ont été particulièrement violents là où les ressources comme l'eau, les pâturages, les minerais ou le pétrole, étaient un enjeu important et qui avaient brisé les dynamiques pacifiques. La seconde mission principale de l'UA était de renforcer le développement économique et l'intégration régionale et continentale de l'Afrique.

Le Programme Frontière contribue à ces deux missions en répondant à trois objectifs centralisés. Premièrement l'UA, souhaite démarquer et délimiter à l'horizon de 2017 les zones floues des frontières africaines. Le continent africain a environ 80 000 kilomètres de frontières. La plupart sont des frontières naturelles : eaux et montagnes. Cependant, d'autres zones restent floues. Leur séparation n'a pas été claire, ou bien, elle a été claire mais elle a disparue depuis les accords de la conférence de Berlin en 1885. Démarcation et délimitation des frontières étaient des objectifs primordiaux.

Le deuxième objectif est de consolider l'intégration régionale à travers les communautés économiques régionales. Il existe cinq grandes régions de coopérations en Afrique : l'Afrique du Nord (le Maghreb),

l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. A chacun de ces ensembles correspondent une ou deux communautés économiques régionales.

Enfin, le troisième objectif est de renforcer l'expertise des Etats pour gérer eux-mêmes leurs problématiques liées aux frontières. Il s'agit de mettre à la disposition des Etats africains un ensemble d'outils, comme des manuels de démarcation et de résolution des conflits frontaliers, et d'aider à régler les différends. En 2007, C. Musila se trouvait dans une partie du Rwanda où la frontière avec le Burundi était naturelle : c'était un petit fleuve. Cette rivière était suffisante pour savoir que la frontière était là. Or, lorsqu'il a plu abondamment, la rivière a débordé et a changé de lit. Les deux années précédentes des paysans avaient installé leurs champs de part et d'autre de la rivière-frontière. Leurs champs ont été coupés par la rivière. Un conflit a alors éclaté car la frontière avait bougé. Il a donc été nécessaire de contourner ces aléas naturels en installant des plots frontaliers. Après cet incident, les Etats ont suggérés qu'il était important de mettre en place des signaux, bien que les frontières naturelles soient visibles.

Le Programme Frontières se fonde sur trois piliers majeurs. Le premier pilier de la délimitation et de la démarcation se base sur le principe de souveraineté des Etats. Les Etats eux-mêmes décident d'appeler l'UA pour identifier la ligne par laquelle passe leur frontière. L'UA aide alors à mettre en place l'expertise nécessaire et les ressources humaines, financières et techniques pour que les Etats concernés gèrent mieux leur frontière. Le programme de l'UA est intervenu au Soudan et au Sud Soudan lorsque le Sud Soudan a obtenu son indépendance en 2001. En effet, cette indépendance s'est déroulée dans un contexte compliqué. Au même moment se jouaient le dur conflit du Darfour, la longue guerre civile du Sud Soudan qui a saigné le pays depuis plus de 30 ans et des enjeux pétroliers. La question frontalière et la division du pays en deux ne devait pas créer un conflit supplémentaire à ceux qui existaient déjà. Pour aider le Soudan et le Sud Soudan à identifier et à démarquer au mieux les frontières, l'UA a fait appel aux archives coloniales de la Grande Bretagne afin de savoir où passaient les lignes de frontières historiques. La délimitation et la démarcation des frontières s'est faite également entre la Tanzanie et de la Zambie à cause de conflits autour des ressources en or, entre l'île Maurice et la Tanzanie pour séparer le pôle d'exploitation des ressources maritimes, et finalement entre le Mali et le Sénégal.

Le deuxième pilier du Programme Frontières est la coopération transfrontalière. Cette coopération se fait à travers les communautés économiques régionales. Pour que la coopération transfrontalière, pilier de l'intégration régionale, se fasse de façon intelligente et avec un idéal de proximité, des conventions ont été signées entre les Etats, les communautés économiques régionales et des acteurs non-institutionnels (des commerçants ou des associations de transporteurs). Par exemple, entre le Rwanda et la République Démocratique du Congo, il existe deux villes siamoises : Goma (RDC) et Gisenyi (Rwanda). La frontière s'est diluée entre ces deux villes : elles sont tellement jointes que la frontière ne se voit plus. Les Etats ont donc du mal à identifier la frontière. Pourtant, ces villes ont permis de faciliter la réconciliation post conflit entre les deux pays car tous les grands accords ont été signés en leur sein. Grâce au Programme Frontières et aux marchés communs de l'Afrique de l'Est et Australe, elles ont mis en place un bureau d'information et de facilitation des échanges en faveur de femmes commerçantes et d'éleveurs qui traversent la frontière quotidiennement, pour pouvoir leur permettre de comprendre les lois et les principes douaniers, et enfin pour que « le passage de la frontière soit un événement important qui soude les deux pays ».

Enfin, le dernier pilier concerne le renforcement des capacités. Ainsi, depuis que l'UA a mis en place ce programme, tous les Etats africains disposent d'une commission frontière. C'est l'interlocuteur permanent de l'Etat avec le Programme Frontière : elle élabore les problèmes que rencontre un Etat avant d'en discuter avec les pays limitrophes.

Si beaucoup d'efforts ont été faits à travers le Programme Frontière, deux défis pèsent aujourd'hui sur ce plan de l'UA. Le premier défi concerne les ressources financières et humaines. Le programme est jeune et il va nécessiter un grand bilan. L'autre défi est structurel : en concevant le Programme Frontières en 2007, le terrorisme n'était pas encore présent dans les thématiques de sécurité de l'UA. Il est surtout présent dans le bassin du lac Tchad : c'est une zone à la fois transfrontalière et transrégionale qui relie l'Afrique centrale à l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique forestière à l'Afrique sahélienne. Cette thématique interroge beaucoup la notion de souveraineté et l'intangibilité de la frontière des Etats, le principe phare de l'UA. Elle questionne aussi la façon dont l'architecture de la sécurité africaine a été conçue. Boko Haram a brouillé cette conception et il remet en question la façon dont ont été imaginées la sécurité, la coopération régionale et l'intégration régionale. Le bilan du programme qui sera tracé prochainement montrera la nécessité de penser ces nouveaux enjeux qui se posent aujourd'hui.

# Le projet pilote ACTS, programme de coopération sécurité et développement en Afrique sub-saharienne

Diplômé de Sciences Po Paris et de l'Université de Chicago, V. De Crayencour a débuté sa carrière aux cabinets ministériels du Budget et de l'Intérieur. Il a travaillé sept ans dans les Forces spéciales (OPEX en Afrique et Moyen-Orient). Détaché par l'Etat-Major de la Marine au Quai d'Orsay, il est désormais Capitaine de frégate. Il est chargé de repenser le modèle de coopération français en matière de sécurité et de défense à travers l'élaboration d'un document de concepts et de doctrines remis aux Ministres une semaine avant le Policy forum. V. De Crayencour pilote le projet ACTS au Quai d'Orsay.

Le programme d'Appui à la Coopération Transfrontalière au Sahel (ACTS), piloté par Vincent de Crayencour au Quai d'Orsay, s'intègre dans le continuum sécurité-développement dont il est sans cesse question dans les politiques de coopération aujourd'hui. En décembre 2013, le Sommet de l'Elysée sur la paix et la sécurité en Afrique a désigné le territoire de la bande sahélo-saharienne comme un enjeu majeur dans la lutte contre le terrorisme et les trafics transnationaux. Le Sahel est une zone stratégique majeure pour la France. Les liens historiques y sont forts : la France a des intérêts géopolitiques à être présente dans cette zone et sa présence militaire est donc importante. De plus, le Sahel est une zone qui est traversée par des enjeux migratoires de premier ordre. C'est une zone grise dont les frontières sont poreuses et où les populations sont vulnérables. Un programme de gestion intégrée des frontières a été élaboré car « il ne pouvait y avoir de développement sans sécurité et de sécurité sans développement ». Il a été bâti dans le respect des plans Sahel ou des plans frontière de l'Union Africaine ou de l'ONU ou de l'Union européenne.

Le programme qui a été conçu repose sur trois objectifs. Le premier est l'amélioration de la gestion des frontières pour lutter contre le terrorisme et les trafics illicites à travers un renforcement des capacités des Etats<sup>1</sup>. Le deuxième élément est l'instauration de relations de proximité et de confiance entre les populations locales et les autorités. Enfin, le troisième objectif fixé est la mise en œuvre de projets inclusifs dans trois domaines identifiés comme des domaines clefs : le pastoralisme, l'éducation et la santé.

Lorsque les grandes lignes du programme ACTS ont été définies, une équipe a été envoyée sur le terrain, au Sahel. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont alors pu se rencontrer. Ils ont désigné une région qui devait être prioritaire dans l'application du programme : la région de Liptako-Gourma. C'est une vaste région (les deux tiers de la France) commune au Niger, au Mali et au Burkina-Faso. Les gouvernements se sont orientés vers cette région pour deux raisons. Il s'agit premièrement d'une zone de circulation et de trafic majeure. Deuxièmement, le programme nécessitait de s'appuyer sur une structure déjà existante : l'Autorité pour le Développement Intégré de Liptako-Gourma. Cette structure avait été créée dans les années 1970 avec comme objectif la gestion intégrée des frontières entre le Mali, le Niger et le Burkina. C'était une organisation qui était relativement embryonnaire mais elle a permis de bâtir le programme.

L'idée d'origine était de se servir de cette région comme une zone expérimentale avant de dupliquer le concept et de l'élargir à l'ensemble des pays du Sahel, au Tchad et à la Mauritanie. Une stratégie qui

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cf : intervention de Cyril Musila

repose sur trois piliers a alors été élaborée. Le programme repose premièrement sur l'engagement fort des Etats et des administrations concernées. Des comités de suivi nationaux ont été mis en place dans les trois pays dans tous les domaines concernés par la frontière : les douanes, la justice, la police judiciaire, l'éducation, le pastoralisme et la santé. Ainsi, les ministres de l'intérieur de chaque pays avec qui une relation de confiance a été développée, se sont réunis à Paris à l'occasion du lancement du projet le 13 février 2015 et continuent de se rencontrer régulièrement. Le deuxième pilier est l'observance systématique d'une approche *bottom-up* pour être au plus près des besoins réels des populations (conduites d'audits, études de perception, évaluations dans tous les domaines concernés). Enfin, le programme repose sur la recherche constante de synergie entre les différents partenaires de la France dans la région au niveau local, national, régional et international. Il s'agit d'une recherche à la fois technique et financière. En effet, des moyens considérables doivent être mobilisés pour mener à bien le projet.

En dépit des événements politiques et d'un contexte sécuritaire qui s'est beaucoup aggravé ces derniers mois avec des attentats terroristes au cœur des régions d'expérimentation, le projet ACTS a presque atteint une phase finale. Le processus d'évaluation est terminé, le travail de synthèse a été lancé et les projets concrets peuvent être mis en place. Le chef de l'équipe d'évaluation et de synthèse était le préfet Bertrand Cadiot : il a conduit une étude de terrain à la tête d'une équipe d'experts dans les domaines de la sécurité, des douanes, de la justice et du développement. Un audit de perception a également été mené par une association burkinabée, le Laboratoire Citoyenneté, dont le but était d'évaluer les problèmes rencontrés par les populations à travers des formulaires de questions. Des plans Frontière nationaux à l'image du PAGIF, Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Frontières du Burkina-Faso, ont été encouragés. Le Mali et le Niger ont alors été dotés d'un instrument comparable. En effet, en 2015, la Commission européenne a souhaité contribuer au financement d'un instrument qui concerne directement le projet : le Fonds Fiduciaire d'Urgence.

Le programme ACTS a reçu divers soutiens. Les Nations Unies, notamment, ont contribué au développement du programme. L'envoyée spéciale des Nations Unies au Sahel a fait bénéficier le programme d'experts en matière d'harmonisation juridique. Pour finaliser les plans nationaux, il devait y avoir suffisamment de correspondance entre les administrations des trois pays concernés sur le plan juridique. Le G5 Sahel a également apporté son soutien en positionnant auprès du secrétaire général un expert français qui le conseille et qui lui permet d'établir un lien permanent entre le G5 et l'ACTS. L'Organisation de la Santé Animale (OIE) s'est vue confier le volet d'un plan de 250 millions de dollars géré par la Banque Mondiale. Dans ce plan, la cartographie d'intervention de l'OIE devait coller à la cartographie de l'ACTS. Le Canada a donné un montant généreux qui a permis de concevoir l'installation de deux postes de police aux frontières Burkina-Niger et Burkina-Mali et de lancer des formations dans des domaines tels que l'enquête anti-terroriste. Le Japon et le Danemark ont fait aussi partie des généreux donateurs au projet.

En mai 2016, le Séminaire de Ouagadougou a été l'occasion de faire un bilan sur un an d'évolution de l'ACTS. Un plan d'action a alors été proposé et soumis aux trois comités de suivi nationaux réunis pour l'occasion. Ils ont élaboré une synthèse qui sera transmise à Bruxelles. Le Fonds Fiduciaire d'Urgence de la Commission européenne a également été discuté à cette occasion. Il a été créé en 2015 pour démultiplier les moyens dans la zone expérimentale. La Commission européenne a choisi de s'occuper de ce fonds qui était destiné à l'origine à couvrir la coopération transfrontalière. Mais, elle a élargi son champ géographique et thématique à la faveur de la crise migratoire qui a traversé l'Europe. Avec ce

fonds, la Commission gère non seulement la coopération transfrontalière mais aussi la lutte antiterroriste et les flux migratoires. Ainsi, le fonds s'est doté de montants inespérés, on compte 8 milliards d'euros et 1 milliard d'euros à venir en 2017. Finalement, la concept-note de ce séminaire va être présentée à Bruxelles afin que le principe de synergie puisse bénéficier d'un apport substantiel.



## Lambert LUCAS (Gendarmerie d'Outre-mer) -

# Gérer les frontières extérieures de l'Europe

Né en 1959, diplômé de l'ESM de Saint-Cyr et de la Gendarmerie, L. Lucas a été commandant territorial en 2011 dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. En 2013, il devient Commandant de la gendarmerie de la Guyane Française. Enfin, il est Commandant de la gendarmerie Outre-mer depuis 2016. En 2000, il a été promu Chevalier de la légion d'honneur. Dans son parcours, il a passé du temps dans les Balkans, en Bosnie et au Kosovo dans des missions de formation des polices locales notamment en ce qui concerne la police des frontières.

L'intervention de L. Lucas donne une dimension ultra marine aux présentations précédentes. Dans un premier temps, il présente le dispositif de l'Outre-mer qui relève de la Gendarmerie. Puis, il illustre ses propos à travers deux cas : les départements de la Guyane et de Mayotte.

L'Outre-mer est constituée de 2,7 millions d'habitants. La Gendarmerie est présente sur les huit Départements Régions d'Outre-mer et Collectivités d'Outre-mer (DROM-COM). Présents sur 98% de l'Outre-mer, les gendarmes contribuent à la sécurité de 70% de la population et constatent 50% des crimes et des délits. L'Outre-mer est un cadre particulier du fait des décalages horaire importants, des territoires vastes et dispersés (par exemple, la Guyane représente 1/6 du territoire métropolitain, soit l'équivalent du Portugal ou de l'Autriche) et des triples insularités (les Antilles françaises).

Ces territoires nécessitent aussi une sécurité des frontières. Deux territoires peuvent illustrer les différents enjeux liés au contrôle frontalier. La Guyane et Mayotte sont deux départements français. Ils ont chacun environ 250.000 habitants, leur population sur les vingt dernières années a doublé et les taux de progression de la population liés à l'immigration sont de 3 à 4% (en Guyane particulièrement). Ce sont les deux départements qui ont les PIB par habitant les plus faibles de l'Outre-mer. Les questions d'immigration et de sécurité des frontières sont liées dans l'esprit des populations locales à celles de la criminalité et d'insécurité. Ces associations toxiques conduisent à des amalgames difficiles à gérer. Les reconduites aux frontières y sont plus nombreuses que dans tous les départements français. Les filières d'immigration clandestine représentent plus de 15% des filières démantelées au niveau national. Les problèmes relatifs aux accords de réadmission avec les pays d'origine des migrants ne sont pas résolus.

La Guyane est une terre d'immigration historique. En témoignent l'expédition Choiseul en 1763, les tentatives de repeuplement et l'expérience du bagne, l'arrivée des Hmong du Laos en 1974 et en 1977, et enfin l'explosion de la guerre civile en 1986 qui a conduit à l'arrivée de plus de 15 000 migrants du Surinam en un mois sur la ville de Saint Laurent du Maroni qui comptait 7 000 habitants. Ces derniers mouvements migratoires étaient liés aussi à la différence économique qui se creusait entre les deux pays. Le PIB brut par habitant en Guyane est néanmoins beaucoup plus élevé que celui des autres pays de la zone (Guyana, Haïti, Surinam et Brésil). L'immigration est principalement économique car la Guyane s'est développée autour d'une activité très ancienne qui a connu une ampleur sans précédents ces dernières années : l'orpaillage illégal. Entre 7 000 et 10 000 orpailleurs extraient chaque année de 8 à 10 tonnes d'or qui représentent 350 millions d'euros. Or, le contrôle de l'immigration en Guyane est une vraie difficulté. En effet, les fleuves qui séparent les pays ne constituent pas une vraie frontière. Les fleuves appartiennent aux populations des berges qui ont vécu sans cesse sur ces zones frontalières. Elles ne conçoivent pas une quelconque interdiction de franchir d'un côté ou de l'autre du Maroni ou de l'Oyapoc. Un pont a été construit sur l'Oyapoc il y cinq ans. Il n'a toujours pas été ouvert. Des cartes de frontaliers vont être mises en place avant son ouverture. Des obstacles existent

également entre la France et le Brésil. En effet, les visas devraient empêcher le libre franchissement de la frontière guyano-brésilienne. Mais, les mouvements de population sont quotidiens et se comptent par centaines, les traversées du Maroni et de l'Oyapoc se font en pirogue.

Le travail entre les forces de sécurité nationales (la police de l'air et des frontières, la douane, la gendarmerie, voire les forces armées) est particulièrement intégré et il est efficace dans l'ensemble des secteurs de la lutte contre les différents problèmes. Pourtant, les forces de sécurité font souvent face à une perception spécifique de la population et au lien direct qui est souvent fait entre ces phénomènes migratoires et les phénomènes de criminalité locaux. Ce qui statistiquement n'est pas avéré.

Le contrôle des migrations sur les frontières maritimes est un enjeu considérable à Mayotte. Mayotte est devenue le  $101^{\rm ème}$  département français depuis 2011. L'île doit faire face à une immigration par voie maritime en provenance des Comores et d'Afrique orientale dans des proportions démesurées. Des centaines de Kwassa-kwassa, transportant des milliers d'étrangers en situation irrégulière, sont interceptés chaque année. Ce sont des bateaux rapides et « improbables » qui franchissent la barrière de corail et tentent de rejoindre Mayotte avec à leur bord entre dix et quarante personnes. Beaucoup de femmes enceintes et de mineurs non expulsables prennent place à bord de ces embarcations. Sept intercepteurs sont en place à Mayotte pour l'interpellation et la reconduite des personnes qui immigrent. Environ 15 000 migrants sont reconduits en direction des Comores chaque année. Du fait de ces migrations, un fort sentiment d'insécurité se développe avec des relents très inquiétants pour l'avenir.

Les frontières terrestres et les frontières maritimes de l'Outre-mer sont difficiles à contrôler malgré l'engagement de toutes les forces de sécurité. Un travail important a été fait localement en matière d'expulsions, mais aussi, en matière d'accueil et de prise en compte sanitaire de ces populations. Cependant, « on n'arrête pas la misère avec des fusils ni avec des lois ». Il y a une vraie nécessité de mettre en place des sources de développement économique que ce soit dans les pays d'origine de ces migrations, mais également, à l'intérieur des différents départements concernés. En Guyane, la mise en place d'une société minière capitaux d'Etat avait été envisagée par le président de la République en 2013. La situation mahoraise semble plus complexe. En effet, il faudrait renforcer avant tout les collaborations régionales, policières et judiciaires dans cette région, cependant, les pays potentiellement partenaires ne sont pas fiables. Face au Brésil et au Surinam, la Guyane rencontre également un certain nombre de difficultés.

Ainsi, deux plans ont été annoncés en 2016 par la Ministre des Outre-mer et le Ministre de l'Intérieur : un pour Mayotte et l'autre pour l'ensemble des Outre-mer. Ils portent en eux des sources de progrès indéniables mais il est évident que beaucoup reste à faire pour améliorer la situation dans ces deux départements concernés par les phénomènes migratoires.

Les transferts de pratiques et de politiques publiques, l'éventualité du transfert d'un modèle Schengen pour la politique des frontières entre Canada et Etats-Unis et le transfert du modèle français ou européen en direction de l'Afrique pour régler les problèmes de coopération et de démarcation de la frontière sont des propositions qui ont traversé toutes les interventions. La question de la gestion commune de la coopération et de la sécurité a également été évoquée à plusieurs reprises. En effet, le terrorisme et le populisme se sont invités sur le terrain frontalier qui pendant des décennies semblait resté cantonné à la coopération transfrontalière. Les pays sont alors confrontés à des éléments très politisés dans la gestion de leurs frontières. Dans ce cadre, il y a eu une nécessité de redéfinir tous les programmes. Les mécanismes de coopération qui s'étaient mis en place dans un contexte plus pacifié ont été déstabilisés par ces nouveaux enjeux sécuritaires. En effet, les acteurs ont été confrontés à une nouvelle temporalité, une temporalité courte de crise, qui est entrée en contradiction avec la temporalité longue de la construction de la coopération transfrontalière.

Le débat s'ouvre sur la notion de « pays-frontière », notion proposée par l'ex-Président du Mali, A.O. Konaré². Ce concept africain pourrait-il être transposable en Europe ? Ainsi, l'échange d'outils de coopération transfrontalière irait à double sens. C. Musila répond que cette notion a déjà interrogé le principe d'intangibilité des frontières de l'OUA qui était rigide. L'enjeu en Afrique a été d'introduire la notion de « pays-frontière » dans les politiques. En effet, la frontière y est souvent utilisée comme une ressource. Pour être viable, elle doit avoir une dimension sociale. Son usage quotidien est important pour les personnes qui y habitent. La frontière se négocie mieux en incluant les personnes qui l'utilisent (éleveurs, commerçants) aux discussions avec les légalistes.

La question de la souveraineté des Etats devient alors un enjeu. Peut-on imaginer des délégations de souveraineté pour des pays-frontières qui remplaceraient les accords bilatéraux difficiles à mettre en place ? Selon C. Musila, l'idée des délégations de la souveraineté a été négociée au sein de communautés économiques régionales. En Afrique, il existe cinq ensembles régionaux. Par exemple, l'Afrique australe est bâtie autour de la CADEC. Ces pays ont une vision commune née de la lutte contre l'Apartheid qui a soudé les relations. Ainsi, bien que les Etats restent souverains, ils ont délégué tout un ensemble de programmes politiques et économiques d'intégration régionale à ces communautés régionales qui, sans besoin de solliciter les Etats, ont un mandat pour intervenir sur des questions de sécurité par exemple. C'est une avancée qui a été permise par l'idée de « pays-frontière », la nécessité de l'efficacité économique et la volonté de la paix.

Puis, le débat se tourne vers la frontière Russie-Ukraine. Cette frontière est devenue interétatique après l'indépendance de l'Ukraine, la coopération transfrontalière a alors commencé. Or, en 2014, l'espace convivial a été transformé en zone de conflit, la tradition de coopération a été stoppée. Il est nécessaire de penser cette nouvelle situation avec l'expérience de la Commission européenne. Avec la participation des acteurs locaux, une approche mixte pour créer un concept de macro-stratégies dans cette zone peut être proposée. S. Dullin rappelle alors que cette suggestion se rapporte à la question de l'internalisation de frontières qui n'étaient pas des frontières internationales dans le cadre de l'Union soviétique. Ces problèmes sont similaires à ceux des frontières postcoloniales en Afrique. Ce

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf : intervention de Cyril Musila

sont des frontières qui n'ont pas été pensées comme des frontières de souveraineté politique et de contrôle réel. De plus, l'Ukraine se retrouve désormais dans un entre-deux très complexe. La frontière avec la Russie est devenue trop poreuse pour les Ukrainiens, alors que la frontière européenne s'est durcie dans le conflit. Dans ce contexte, un partenariat russo-ukraino-européen a du mal à survivre, bien qu'il faille le préserver pour l'avenir des citoyens ukrainiens et de l'Europe.

Enfin, un dernier constat ressort du débat : l'articulation sécurité-développement aux frontières se fait également au travers de la gouvernance locale (comité interfrontalier entre Haïti et la République Dominicaine, coopération des collectivités territoriales béninoises et nigérianes, etc.). La mise en place de modalités de gouvernance locale permet une coopération transfrontalière entre autorités locales et l'expression des citoyens dans les politiques publiques locales. C'est un autre moyen de conforter la sécurité et le développement sur les frontières.

#### - Film introductif -

# « Comment les autorités locales traitent-elles le défi des migrants dans les territoires frontaliers ? »

Un état des lieux de la région Lac de Constance / Haut-Rhin (DE/CH), réalisé par **Indrani DAS SCHMID**, Directrice de la GFGZ (Gesellschaft zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit / Association pour la promotion de la coopération transfrontalière)

**I. Das Schmid** est journaliste. Elle exerce des activités cross-médias en Allemagne et en Suisse. Elle habite à la frontière entre ces deux pays. Elle est co-fondatrice de l'association GFGZ et elle est la réalisatrice du film « Comment les autorités locales traitent-elles le défi des migrants dans les territoires frontaliers ».

La **GFGZ** est un think tank européen et une ONG aux racines suisses qui travaille sur la recherche politique - en particulier, la recherche transfrontalière, la formation politique, l'économie, les genres, la société, la culture, l'Afrique occidentale. L'objectif suivi est la déconstruction des frontières mentales entre nations, disciplines scientifiques et générations. La GFGZ crée des ponts entre la politique, l'économie, les sciences et les sociétés civiles. Son public cible est la société civile. La GFGZ compte plus de 15 organisations partenaires en Europe et en Afrique occidentale.

Le film est une parfaite illustration des sujets techniques et complexes discutés au cours du Policy Forum. Le film montre le côté humain et la bonne volonté qui existent dans les territoires transfrontaliers. Et, en parallèle, il met en avant la difficulté que constituent ces frontières plus comme une barrière mentale que comme un réel problème technique ou juridique.

#### - Thème 3 -

### L'Union européenne,

### un acteur essentiel pour contextualiser les politiques frontalières nationales





#### Animation de la session : Stéphane ROSIÈRE

S. Rosière est un géographe français. Il est enseignant-chercheur à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Directeur du laboratoire Habiter, il est spécialisé en géographie politique ; ses thèmes de prédilection sont les frontières, les murs, la violence politique et la théorie géopolitique.

L'Union Européenne est une actrice essentielle pour contextualiser les politiques frontalières nationales. D'abord, l'UE a développé la coopération transfrontalière en devenant un modèle exporté, une référence sur les autres continents. Elle a essayé de mettre en réseau non seulement les Etats mais aussi des institutions à l'échelle locale et des acteurs non-étatiques : les universités. La politique européenne en coopération transfrontalière a donc consisté à créer du lien perpendiculairement aux frontières, en transgressant ces lignes qui étaient restées si longtemps rigides. La prolifération des initiatives qui visent à connecter les acteurs européens en témoigne. La création de ces réseaux a été facilitée par des facteurs favorables : des Etats démocratiques et des niveaux de vie comparables. Il n'y a pas de discontinuités excessives entre les partenaires, même si le gradient Est-Ouest est significatif. Il y a de nombreux gouvernements locaux capables d'initiatives. La France est un peu à part. Elle a un patrimoine centralisateur qui n'est pas forcément favorable à la coopération décentralisée même si elle existe. Cependant, chez les plus jeunes le trauma des guerres tend à s'effacer et l'utilité de cette coopération paraît parfois un peu fragile. Enfin, l'UE connaît quelques limites : elle n'a pas su éteindre le feu du nationalisme, voire même l'Europe l'aurait peut-être stimulé par la rigueur de sa politique économique et financière. L'action européenne a parfois été perçue comme un impérialisme. Bruxelles est souvent dénoncée comme une forme de pouvoir colonial. En ce qui concerne les migrations et malgré les discours, l'UE a favorisé la fermeture extérieure des frontières et obligé au franchissement dangereux. Il y a de nombreux décès parce que les migrants n'ont pas le droit de rentrer. Il y a une contradiction entre les discours d'ouverture et de mondialisation, et la réalité de notre politique migratoire qui est une politique fermée et qui varie selon les pays. S'il existe une normalisation européenne, elle reste une prérogative nationale. De ce fait, un étranger est devenu un être « ontologiquement suspect »3, à l'opposé du message des fondateurs de l'Europe qui visait à rapprocher les peuples alors étrangers l'un à l'autre. La politique européenne de voisinage n'a pas vraiment généré « le cercle amical », le ring of friends, qui était désiré mais plutôt un « cercle infernal », le ring of fire, dans lequel prévalent les tensions militaires sur la face Est de l'UE et les noyades de milliers de réfugiés au Sud. Les résultats de l'action de l'UE ne suivent pas ses attendus. « Ses coopérations avec l'étranger paraissaient plus proches des logiques du Rotary club que de celles des Restaurants du cœur »...

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Mots de Michel Tubiana, président de la Ligue des Droits de l'Homme

Dans cette table ronde, le lien sécurité-développement dans la gestion des frontières est discuté dans le contexte de l'Union européenne. L'interaction entre les incitations et les mesures prises par l'Union européenne dans les différents secteurs de politique frontalière et les frontières nationales sont interrogées. Face aux crises récentes (internes: Grèce, Royaume-Uni; externes: Syrie), l'Union européenne s'est dotée d'instruments inédits. La table ronde fait le point sur les modalités de mise à l'agenda de la crise migratoire du point de vue des institutions (A. Scriban) et de ceux qui les analysent de l'extérieure (O. Clochard). Dans un autre registre, et sur le long terme, l'Union européenne promeut et préconise, via les programmes INTERREG, des politiques de développement transfrontalier que les acteurs territoriaux français interprètent de façon singulière (A. Monfret). Dans quelle mesure ces deux types d'action peuvent être considérés comme les facettes d'une même réalité complexe? En quoi l'Union européenne constitue-t-elle le cadre, mais aussi, un ensemble de leviers potentiels pour la gestion des frontières?

# Alain SCRIBAN, (Commission européenne) –

#### L'évolution de la gestion des frontières dans la crise de Schengen

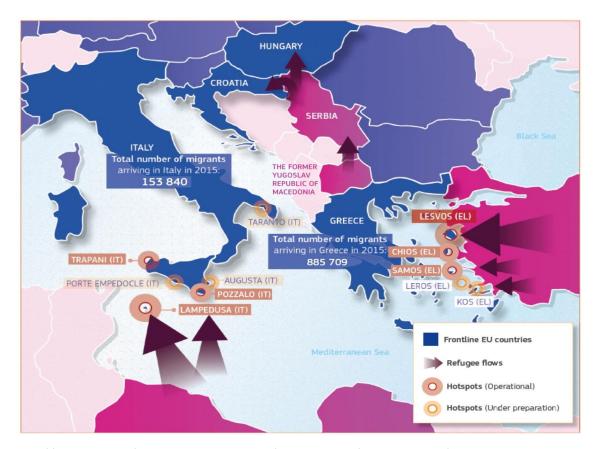
A. SCRIBAN est Conseiller Principal sur la crise migratoire auprès du Directeur Général pour la Migration et les Affaires Intérieures à la Commission européenne. Il s'occupe des aspects relatifs aux enjeux migratoires en Grèce et de l'accord EU-Turquie, de la route des pays Ouest-Balkans, du fonds fiduciaire avec l'Afrique après le Sommet des chefs d'Etat à la Valette, et des aspects innovations et industries liés à la sécurité. Il a été préalablement Directeur-Membre de la Task-Force pour la Grèce en charge notamment du volet des réformes structurelles de l'Etat, des services publics et de leur dimension centrale, régionale et locale (2011-15). Il a été aussi auparavant Membre du cabinet de C. Scrivener, Commissaire européen pour la Fiscalité, l'union douanière et la politique des consommateurs (1989-95), Conseiller du Directeur de la coordination de la lutte antifraudes, (1995-2001), Chef d'unité (2002-05).

Selon A. Scriban, les frontières extérieures de l'Europe ne sont pas fermées. Et, ce sont avant tout des « personnes » qui traversent les frontières bien qu'on utilise sans cesse des mots tels que « réfugiés » ou « individus seuls ».

La différence entre un migrant et un réfugié a souvent été évoquée. En effet, la migration a toujours existé et elle a acquis un caractère « naturel et culturel, historique et normal ». Il y a beaucoup « de natures et de raisons » de la migration vers l'Europe selon les régions, selon les contextes locaux, selon les attentes personnelles. Actuellement le climat politique est « mitigé », il est très « propice aux amalgames », de nombreuses personnes arrivent en tant que réfugiés ou en tant qu' « autre type de migrant ». Or, les gouvernements européens n'ont pas prévu la guerre en Syrie, ni la guerre en Libye, ni l'évolution en Iran, ni la situation au Nord de l'Afghanistan, etc. Les personnes qui arrivent sont le résultat de la violence, non pas la source de violence. Il en résulte un amalgame populiste extrêmement dangereux. Le terrorisme n'a rien à voir avec les problématiques des migrations.

En fonction des circonstances, la situation a été très évolutive au niveau de l'Union Européenne. Premièrement, il y a toujours eu un flux migratoire régulier qui vient d'Italie. Deuxièmement, le flux venu d'Afrique a évolué mais il a toujours existé. Enfin, en 2015, avec la guerre en Syrie et la situation en Irak, les flux se concentrent sur l'Est de l'Europe : entrées par la Grèce et la Turquie, puis départ vers la route des Balkans (Bulgarie, ancienne République de Macédoine, Bosnie, Serbie, etc.).

En 2015, toutes les composantes connues sont arrivées en même temps. Or, les problèmes se sont focalisés en Grèce. Les flux étaient difficiles à gérer et ils étaient « variables selon les nationalités ». En 2015, 885 709 migrants sont arrivés en Europe par la Grèce et 153 840 par l'Italie (voir image cidessous).



Avant d'évoquer les réactions au niveau de l'Union européenne, il est nécessaire de savoir que la politique d'asile, la gestion des polices et la lutte anti-terroriste ne sont pas des politiques européennes. Certains Etats souhaitent garder la main mise sur les politiques suivantes : asile, lutte anti-terroriste, sécurité, échange de données d'information. Le premier pays à s'être opposé à l'utilisation des données a été la France. Mais après les attentats, elle a souhaité que les directives communautaires soient adoptées en quinze jours.

La gestion des frontières va au-delà d'une simple gestion des frontières physiques. Il s'agit de gérer toutes les composantes des politiques de mouvement, de migration et d'intégration. Ces piliers doivent être gérés en même temps. Cependant, lorsque les Etats-membres ont dû réagir ensemble, ils ont souvent réutilisé et réadapté des instruments préexistants dans des situations urgentes. Une politique cohérente n'a jamais été développée pour voir au-delà des « crises » et pour réfléchir aux aspects positifs des politiques menées.

En Grèce, la cristallisation des problèmes est arrivée dans un pays où les structures de gestion et coordination ne sont pas naturelles. Deux constats sont nés de la réactivité à gérer cet afflux. Premièrement, aucun pays face à cette crise n'aurait pu la régler seul en 2015. Le « déferlement de réfugiés et de migrants économiques et d'autres types de migrants » qui arrivaient ensemble ne pouvait pas être pris en charge par un seul pays. De plus, la Grèce a eu un problème de gouvernance. Elle a laissé ses frontières ouvertes vers le Nord. A ce moment-là, la Grèce subissait une forte crise

économique, elle avait des obligations à remplir. Le gouvernement a en partie utilisé la crise migratoire pour éviter de faire face à d'autres obligations. Pendant presque un an, des amalgames politiques ont été faits et beaucoup de migrants sont passés vers le Nord. Selon l'expérience d'A. Scriban dans les Hot Spots, les migrants ont accès à l'information à travers leurs Smartphones même si elle est parfois tronquée. Selon lui, ils souhaitent alors tous rejoindre l'Allemagne ou la Suède, deux pays qui sont leur « but final ».

Au mois d'octobre 2015, il y a eu une conférence des leaders communautaires et non-communautaires de la route des Balkans. Il s'agissait de connaître la situation migratoire avec exactitude. Jusqu'à présent, l'Union européenne avait eu du mal à réunir les pays de cette route pour qu'ils discutent ensemble. « La composante psychologique et politique » qui réunit la Serbie, le Monténégro, l'ancienne République de Macédoine et la Grèce est « assez difficile à faire avancer ». Mais, cette réunion a enfin pu faire progresser les réflexions.

La gestion des frontières passe premièrement par l'identification des personnes. C'est le rôle des Hot Spots. Lorsque des personnes arrivent sur une frontière physique, dans un aéroport ou sur une plage, il faut avant tout les identifier. Or, lorsque l'asile est demandé, il ne peut pas être demandé une seconde fois dans un autre pays. Ceci a présenté des difficultés. En effet, la récolte des données n'est pas un problème en soi, ce qui pose problème c'est la coopération qui suit et qui déterminera les conséquences de l'utilisation des données.

A propos des gardes-frontière, Frontex a souvent été décriée. Cette agence serait inefficace et beaucoup trop chère. Cependant, Frontex ne peut pas obtenir les ressources dont elle a besoin. En effet, elle ne peut pas avoir de personnel opérationnel propre : elle dépend uniquement des contributions des Etats-membres. Elle ne peut pas mener d'opération de retour aux frontières sans avoir été préalablement sollicitée par un Etat membre. Par exemple, à la frontière Monténégro-Ancienne République de Macédoine-Grèce, Frontex était présente du côté grec. Les Grecs n'ont donné à Frontex que l'autorisation de faire des enregistrements. De l'autre côté de la barrière, les Etats membres prêtaient des officiers de police. Le gouvernement de Macédoine, lui, autorisait une libre décision de Frontex dans son action au contrôle de la frontière. La coopération est faible puisque chaque Etat choisi le niveau d'intervention de l'agence. Ce domaine a été l'objet d'une récente discussion au niveau européen. De cette réunion est ressortie une nécessité d'organiser des opérations conjointes et rapides aux frontières, d'aider la Commission à des missions d'appui à la gestion des flux, d'assurer l'exécution pratique des mesures dans des situations urgentes aux frontières extérieures et de fournir une assistante technique opérationnelle dans les opérations de recherche et de sauvetage, d'avoir des officiers de liaison dans chaque Etat-membre pour prévenir les mécanismes de violation des droits (instaurer un système de plainte contre la violation des droits fondamentaux).

De nombreuses initiatives ont été mises en place dans le cadre de la politique de relocalisation, d'installation des migrants ou des réfugiés lorsqu'ils arrivent en fin de procédure. Le rôle des associations et des autorités régionales et locales est important. Les Etats-membres se sont partagé « le fardeau » et sur 160 000 personnes, 2 600 ont pu finaliser leurs procédures. A cause des amalgames politiques l'intégration se fait difficilement. De peur d'attirer d'autres migrants, les Etats ne proposent pas les offres concrètes dont ils disposent aux ressortissants de ces pays.

Pour conclure, il s'agit de rappeler que les politiques migratoires et la gestion de la crise n'ont pas qu'une dimension européenne et communautaire. Il est alors difficile de gérer la politique de retour et de négocier avec les différents pays extérieurs à l'Union européenne. Il faudrait que l'Europe décide de s'ouvrir plus amplement à une coopération avec les Etats-Unis et l'ONU.

Enfin, il semble nécessaire d'augmenter l'intégration européenne. Cela permettrait d'unifier les décisions et les pratiques de chaque Etat-membre. L'échange d'informations doit être plus fluide entre les Etats. Malheureusement, la sécurité et la lutte anti-terroriste restent les seuls moteurs qui font avancer la cohésion européenne.

#### Hot Spots, pays sûrs et working arrangement : des mots qui masquent la réalité

O. Clochard est géographe, chargé de recherche à Migrinter (CNRS - université de Poitiers), et membre du réseau Migreurop. Ses travaux s'intéressent à la manière dont les frontières de l'Union européenne (UE) évoluent et les politiques migratoires de l'UE et des États membres sont mises en place au sein de ces espaces. Ils s'intéressent également aux effets de ces politiques publiques sur les parcours des exilés, et au rôle des différents acteurs qui sont en lien avec les migrants. Une partie de ses travaux s'attachent aux questions relatives à l'enfermement des migrants, travaux qui sont élaborés au sein de Migreurop et de différents groupes de recherche.

L'intervention d'O. Clochard repose sur un constat fait au sein du réseau Migreurop qui regroupe 50 associations et d'ONG ainsi que des chercheurs de différents pays européens. A travers ce réseau, diverses missions de terrain ont été effectuées en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Italie, etc. C'est à partir de ces observations et d'un suivi de l'actualité que le triptyque « Hot Spots », « pays sûrs » et « working arrangement », qui caractérise les politiques frontalières en termes d'accueil des personnes réfugiées, sera traité.

Depuis la communautarisation des politiques migratoires dans les années 2000, si on assiste à un processus d'harmonisation des instruments relatifs à l'accueil et au contrôle des étrangers, la politique migratoire européenne reste marquée par une juxtaposition de dispositifs nationaux. Divers Etats membres ont montré qu'ils entendaient se dédouaner d'une partie de leurs responsabilités en matière de droit d'asile au prétexte qu'ils seraient confrontés à des arrivées massives. Par exemple, le projet de 2003 du gouvernement britannique de Tony Blair qui visait à instruire une partie des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE n'avait pas fait l'unanimité lors du Sommet européen d'Athènes qui avait suivi. Depuis, d'autres dispositifs ont été mis en place. Le Sommet européen qui a eu lieu en mars 2016 semble avoir franchi un cap qui n'avait pas été atteint. L'accord passé entre la Turquie et l'Union européenne permet de repousser les réfugiés hors de ses frontières et de sous-traiter une partie de ses obligations à la Turquie.

Les demandeurs et demandeuses d'asile qui arrivent dans l'Union européenne sont « les rescapés d'odyssées qui transforment la Méditerranée en fosse commune ». Le nombre de personnes qui décèdent aux frontières ne cesse de croître malgré la mise en place de différents dispositifs comme Frontex ou Eurosur.

Jusqu'en 2015, avant l'exode des Syriens, les Etats-membres avaient réussi à maintenir les demandes d'asile à des niveaux assez faibles. La quasi-totalité de l'accueil des réfugiés reposait sur les pays proches des zones de conflits. La Jordanie, le Liban et la Turquie accueillent à eux trois dix fois plus de réfugiés syriens que les 28 Etats-membres de l'Union européenne. Ces chiffres-là permettent de relativiser de nombreux discours de responsables politiques.

Les textes européens qui régissent l'asile, comme le règlement de Dublin (règlement du Parlement européen et du Conseil européen no 604-2013 du 26 juin 2013), ne fonctionnent qu'à condition qu'un nombre restreint de réfugiés arrivent au sein de l'Union européenne. Au regard des chiffres annuels du dispositif Eurodac, seulement 15 % des demandeurs d'asile qui peuvent être transférés vers un autre Etat-membre le sont réellement. Cette politique publique défendue par les Etats-membres et l'Union européenne ne montre pas une réelle efficacité. Des responsables politiques ne cessent d'évoquer que l'Union européenne est confrontée à des arrivées massives de migrants. La directive

« protection temporaire » qui avait été adoptée en 2001 aurait pu être mise en place. En effet, elle est applicable en cas d'afflux massifs d'exilés.

Cependant, elle n'a jamais été activée depuis son adoption en 2001. La réticence des Etats-membres vis-à-vis de cette directive est grande. Elle semble avoir été conçue de telle façon que sa mise en œuvre soit particulièrement complexe. Normalement, les Etats européens estiment que le réfugié est une personne qui craint d'être persécutée individuellement, cela exclut les victimes de guerre et de « désordre généralisé ». Or, le régime en place limite les flux individuels et apporte une protection collective au plus près des conflits en reniant une partie du droit d'asile et en refoulant des personnes dans des conditions inhumaines.

48

Les flux massifs sont fantasmés et servent d'alibi à la justification des politiques sécuritaires qui font souvent l'unanimité au sein de l'Union européenne. Cependant, les questions relatives à l'accueil ne font pas cette unanimité. Les termes de « Hot Spots », « pays sûrs » et « working arrangement » montrent qu'il existe différents dispositifs qui illustrent l'aspect restrictif des politiques migratoires européennes.

Le Parlement européen a entériné le remplacement de Frontex par un corps européen de gardes-frontière et de gardes côte. Ce texte continue à tort de présenter la migration comme une menace à la sécurité et se concentre principalement sur le contrôle et le non-franchissement des frontières. Ce texte ne répond pas à l'urgence de la situation humanitaire aux frontières extérieures de l'Union européenne telle que le réseau Migreurop l'a perçue. Il ignore des inquiétudes par rapport au non-respect des droits fondamentaux qui sont pourtant fondés et documentés. Les pouvoirs de cette agence vont être étendus. Une mission de sauvetage a certes été évoquée, mais elle n'est pas considérée comme une mission primordiale. L'agence pourra aussi procéder à un déploiement accru de ses forces hors de l'Union européenne et les opérations semblent demeurer hors du contrôle du Parlement européen. Enfin, malgré quelques avancées en matière de droits de l'homme, il y a toujours une absence de responsabilité en cas de violence des droits fondamentaux des personnes migrantes.

Les attributions de cette « nouvelle » agence et l'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie s'inscrivent dans un processus de coopération plus large. L'Union européenne coopère avec certains pays tiers d'origine et de transit des migrants (la Gambie, le Soudan avec le processus de Khartoum). Cependant, ce ne sont pas des pays garants des valeurs démocratiques défendues par l'Union européenne. L'agence Frontex a également passé des « working agreements » avec des Etats comme la Russie, la Biélorussie, l'Azerbaïdjan ou la Turquie.

La question des « pays d'origine sûrs » est apparue au milieu des années 1980 et s'est développée au cours des années 1990. Elle avait notamment été mise à l'ordre du jour au Sommet européen de Londres en 1992. En France, la réglementation en vigueur permet de dresser une liste de ces pays. Il existe cependant des conflits sur l'inclusion de certains pays à cette liste. Déterminer si un pays est sûr implique d'avoir des renseignements fiables sur le pays et de savoir si les droits et les libertés individuelles y sont respectés. Cependant, la notion est loin d'être une évidence spécifiquement fondée sur le droit. Elle a une dimension politique à la fois au niveau international et au niveau national.

Si les Syriens sont devenus la figure emblématique des personnes qui ont droit au statut de réfugiés, cette situation renforce à tort l'idée soutenue par de nombreux responsables politiques que selon leur

pays d'origine les personnes seraient soit des « migrants économiques », soit des « réfugiés ». Cette dichotomie est souvent présente dans les discours. Par exemple, le premier ministre Manuel Valls avait déclaré que les personnes venues d'Albanie et du Kosovo étaient considérées comme des personnes venant de « pays sûrs » et en conséquent elles ne pouvaient prétendre au statut de réfugié.

Par exemple, les 6 000 demandeurs d'asile en provenance du Kosovo et arrivé en France en 2014 et 2015 n'auraient pas le droit au statut de réfugié car la France considère leur pays comme « sûr ». Or, on observe que l'enjeu est de taille car leur demande d'asile est examinée rapidement et au regard des chiffres officiels au cours de l'année, ce sont près de 20% de ces personnes reconnues comme des réfugiés. L'Union européenne procède de même avec la Turquie. L'Union européenne a proposé une liste de pays d'origine sûrs qui reprend les listes des Etats-membres. Considérer la Turquie comme un pays vers lequel des réfugiés pourraient être renvoyés engendre des questionnements. En effet, le gouvernement de R.T. Erdogan organise des opérations militaires et policières contre sa population kurde dans l'Est du pays. Les Kurdes sont victimes de ces massacres, ils sont les cibles d'une dérive autoritaire. Quand l'Etat turc a organisé une répression brutale à ses frontières, des Syriens qui tentaient de fuir le conflit ont été tués à la frontière. D'autres faits vont également à l'encontre des principes de liberté d'expression (cf. la répression dans le monde universitaire), d'Etat de droit, de protection des minorités, ils vont à l'encontre des principes défendus par l'Union européenne. De nombreux Turcs sont donc partis sur les routes de l'exil. Dans les 28 Etats-membres de l'Union européenne, entre 2008 et 2014, 44 000 Turcs ont déposé une demande d'asile. Bien que « pays sûr », des personnes ont été déclarées réfugiées alors qu'elles provenaient de Turquie. L'Union européenne a alors promis de verser 6 millions d'euros à la Turquie pour qu'elle retienne une partie de ces exilés. Ces accords posent de sérieux problèmes au regard du droit européen et de la convention de Genève de 1951. Ils permettent, même s'ils ne fonctionnent pas vraiment, le refoulement de réfugiés vers un Etat qui persécute une partie de sa population.

Enfin au sein des Hot Spots, on note un déficit en assistance juridique considérable au regard des observations faites par les membres du réseau Migreurop. Des entretiens effectués avec des agents de diverses institutions, des membres d'ONG, des avocats, des agents de liaison présents sur place, des témoignages de migrants soulignent par exemple en Grèce l'absence d'informations sur les procédures administratives relative à l'asile et sur les droits au recours. A cette carence s'ajoute un trop faible nombre d'interprètes et cela va à l'encontre des directives qui ont été prônées par l'Union européenne. En Grèce, la plupart des informations sont fournies en grec. Les différentes missions effectuées montrent aussi que le budget juridictionnel est insuffisant. Les espaces où les migrants pourraient rencontrer les avocats ou d'autres défenseurs sont presque inexistants. A travers les différentes procédures, les migrants rencontrent de nombreuses difficultés. Du fait du faible nombre d'avocats, peu de procédures peuvent être engagées en proportion des effectifs de personnes en besoin d'actions contentieuses. Les quelques ONG grecques ou internationales qui sont présentes sur place, qui ont rassemblé des fonds et qui tentent de porter une assistance auprès de ces personnes, ont un pouvoir insuffisant. Le 9 juin 2016, l'association des avocats de Mytilène a lancé une procédure contre le Bureau européen de soutien à l'asile parce qu'elle s'est vu refuser l'accès à certains centres pour assister des personnes qui étaient dans ces lieux-là.

La mise en place des Hot Spots en Grèce combinée à la fermeture de la route des Balkans et à la surveillance accrue des frontières a eu pour effet immédiat d'accroître considérablement le nombre de demandeurs d'asile en Grèce et d'aggraver leur situation. Le mécanisme de relocalisation des

requérants ne fonctionne pas. Sur 160 000 personnes en attente de réinstallation, seul 1 à 2% ont été réinstallées dans d'autres Etats européens. Les défaillances du service d'asile en Grèce existent depuis longtemps. Ces camps nommés Hot Spots montrent des conditions d'accueil inadéquates du fait de la surpopulation, de la promiscuité entre les femmes, les hommes, de la présence d'enfants voire des mineurs isolés étrangers qui ne disposent pas des besoins élémentaires. La nourriture est insuffisante, les soins y sont absents, le désœuvrement et l'angoisse sont des sentiments sans cesse présents. Certaines personnes sont parfois conduites à avoir des gestes désespérés (bagarres, suicide). Si au sein de ces établissements des Syriens bénéficient d'un traitement prioritaire, beaucoup d'autres ressortissants sont laissés à leur sort et cela génère de la colère. Ce constat qui ne cesse d'être rappelé par le réseau Migreurop et d'autres ONG, ne semble nullement émouvoir les institutions qui promeuvent les dispositifs restrictifs relatifs à l'accueil des exilés.

#### Agnès MONFRET (Commission européenne) -

#### L'avenir des programmes Interreg

Agnès Monfret est née en 1970 à Rouen. Elle est Normalienne, Agrégée d'Anglais, diplômée du King's College de Londres et de l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne (droit privé franco-anglais), de l'IEP de Paris (service public) et du Collège d'Europe de Bruges (droit communautaire). Elle a enseigné le droit communautaire à l'université de Paris I avant de rejoindre la Commission européenne comme administratrice en 2000. Dans la Commission, elle a travaillé au service de la Direction Générale du Budget, comme juriste en charge de la règlementation financière et budgétaire, comme coordonnatrice des procédures financières et du contrôle interne, comme chef de l'unité en charge de l'allocation des ressources humaines et administratives de l'ensemble des services de la Commission. Depuis 3 ans, elle supervise à la Direction Générale de la Politique Régionale et Urbaine la programmation et la mise en œuvre des programmes INTERREG de coopération transfrontalière aux frontières internes de l'Union et la revue des obstacles transfrontaliers de nature administrative et légale. Elle a été promue en 2014 officier dans l'ordre national du mérite.

L'intervention d'A. Monfret propose une des solutions possibles à ce qui a été mis en évidence dans les deux interventions précédentes. La coopération européenne transfrontalière n'a pas commencé avec la Communauté européenne mais fut le pendant, dès 1990, de la préparation de l'ouverture d'un marché intérieur, sans frontières internes ni contrôles aux frontières entre Etats membres. Les régions transfrontalières concernées sont souvent périphériques et éloignées des décisions des capitales. Il y avait intrinsèquement dans la notion de frontière « un handicap à surmonter » avant d'accéder aux ressources que peuvent présenter les frontières. Ultérieurement le traité de Lisbonne a promu la cohésion territoriale en désignant les régions transfrontalières comme des régions nécessitant une attention particulière. L'aide financière du budget de l'Union à la coopération territoriale a donc été confortée.

La coopération territoriale européenne a fêté ses 25 ans en 2015. Cet anniversaire a eu lieu en pleine crise des réfugiés. Cela a mis l'Europe au défi de l'intégration des migrants.

Le défi de la migration a stimulé positivement les programmes Interreg, souvent sommés d'y apporter une réponse. Pour mener la politique de cohésion, des enveloppes budgétaires pluriannuelles sont fixées plus ou moins tous les sept ans. Pour la période 2014-2020, la politique de cohésion européenne dispose de 0,3% du PIB de l'UE à 28; dont 10 milliards d'euros consacrés aux programmes de coopération européenne transfrontalière dits "Interreg". Cette enveloppe peut financer jusqu'à 85% des projets dans les régions transfrontalières. Elle est au bénéfice de plus de 37% de la population européenne, qui habite dans des régions transfrontalières.

En 25 ans, ces programmes ont fait croitre la confiance entre frontaliers, favorisé la mobilité de part et d'autre des frontières, promu l'accès aux soins et amélioré la sécurité et la croissance dans les régions transfrontalières. Les programmes transfrontaliers proprement dits représentent 75% de l'enveloppe budgétaire Interreg : 60 programmes aux frontières internes de l'Union européenne, 16 programmes de coopération transfrontalière avec les pays dits du voisinage Est et Sud, enfin 12 programmes de coopération transfrontalière avec les pays candidats. Cette manne financière permet d'aider à l'intégration des migrants, aux cotés des fonds AMIF (Fonds Asile, Migration et Intégration) et ISF (Fonds de Sécurité Intérieure). Les 25 ans de la coopération territoriale ont été l'occasion de mettre en avant nombre de réalisations. Entre l'Allemagne et les Pays-Bas, le projet Emeraude a permis une coopération entre polices de part et d'autre de la frontière. Entre la Hongrie et la Croatie (déjà avant son adhésion), des programmes de déminage ont permis d'assurer la sûreté des personnes au niveau de la frontière.

En Europe, les migrants et réfugiés concernent 0,19% de la population. Les programmes Interreg soutiennent une croissance intelligente, durable et inclusive. La programmation actuelle des fonds visant l'inclusion sociale ne sont pas négligeables : ils sont de l'ordre de 1,5 milliards d'euros pour 60 programmes dans l'Europe à 28. En France, 14 programmes de coopération territoriale, dont 9 en métropole et 5 en Outre-mer, ont été mis en place. Les projets d'inclusion sociale prévus au titre des programmes de coopération transfrontalière avec la France représentent 250 millions d'euros avec, pour objectifs thématiques entre 2014-2020 l'emploi, la mobilité, l'éducation, l'inclusion sociale, la coopération entre services publics ainsi que l'aide d'urgence au profit des migrants, particulièrement pertinents lors de l'arrivée des migrants aux frontières de l'Union.

La Commissaire en charge de la politique régionale européenne, Corina Creţu, a invité tous les programmes, qui avaient déjà terminé leur programmation 2014-2020, à se réorienter vers l'aide aux migrants s'ils le souhaitaient. Les programmes Interreg n'ont pas failli à l'appel et n'ont pas hésité à se lancer dans un exercice de reprogrammation : le programme de coopération transfrontalière Interreg Grèce-Chypre a reprogrammé 1 million d'euros en faveur de l'aide aux migrants. L'Union européenne a alors montré une grande flexibilité malgré les obstacles juridiques que pouvait présenter cette reprogrammation. Sans utiliser recourir à la reprogrammation, certains pays ont néanmoins développé cette aide. Entre Danemark et Suède, des projets sont en cours, cofinancés par l'Union européenne, pour développer des kits d'information à l'attention des migrants qui arrivent (à quels services s'adresser, où apprendre la langue du pays d'accueil, comment accéder au marché de l'emploi, où disposer de soins pour les enfants, comment remplir une demande d'allocations, etc.).

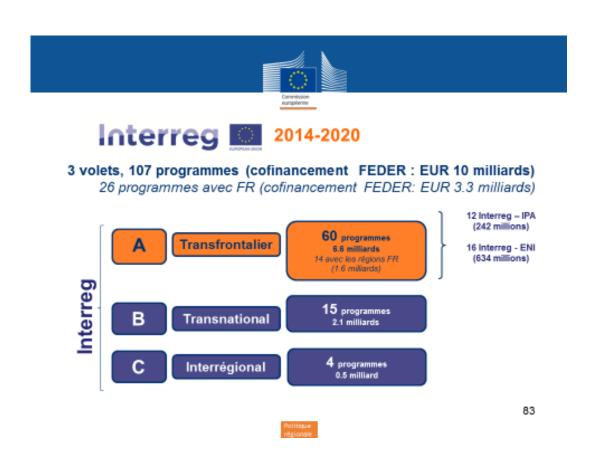
Les programmes Interreg font partie des « boîtes à outils communautaires ». Ils prodiguent un cofinancement communautaire conséquent sur la base des propositions concrètes des acteurs locaux ou régionaux. Depuis septembre 2015, l'Union européenne promeut activement les possibilités de financement Interreg au profit de l'intégration des migrants auprès des acteurs des régions transfrontalières. Plusieurs réflexions ont été lancées et font l'objet d'ateliers (atelier d'échanges de bonnes pratiques pour l'aide aux migrants à Vienne en 2016, atelier autour d'une réflexion pour penser au-delà des strictes procédures de sélection des projets à cofinancer). Ces ateliers permettent de renforcer le dialogue entre les différents Etats à ce sujet et résoudre plus informellement les problèmes plus juridiques et tracasseries plus administratives créés par l'effet-frontière et dont la résolution ne passe pas nécessairement par une solution financière.

A ce titre, la Commissaire Corina Creţu a lancé le 21 septembre 2015 une initiative tendant à passer en « revue» les obstacles à la coopération transfrontalière (*cross-border review*). Elle a d'abord lancé une consultation publique qui a recueilli plus de 600 réponses et touché un public plutôt averti. Trois obstacles à la coopération se sont révélés prépondérants. Premièrement, dans les habitants des régions transfrontalières et pour les entreprises y sont établies, il existe des obstacles administratifs et légaux. La langue constitue le deuxième obstacle. Troisièmement, l'accès et la mobilité se sont révélés insuffisamment développés. Une étude Eurobaromètre a également été faite avec un échantillon représentatif, en juin 2015, avant « la crise des migrants ». Dans cet échantillon représentatif, la langue et les différences sociales et économiques constituaient l'obstacle prépondérant.

On observe plusieurs domaines source de préoccupation pour les populations et les entreprises transfrontalières. La plupart dans des domaines qui ne sont pas du ressort de l'Union européenne du reste : l'accès à l'emploi, la sécurité sociale et la santé, les normes et conditions d'emploi entourant

transports et mobilité, la planification des services publics, et enfin les commerces et l'industrie. Certes parfois, les politiques nationales sont le reflet de directives communautaires, mais leurs exigences et champ d'application dépassent souvent les strictes compétences d'attribution de l'Union européenne.

Face à cela, les programmes Interreg et la Commission (DG REGIO) sont portés vers l'avant par des acteurs de terrain qui ne fourimillent d'idées et de solutions. Ainsi, le financement post 2020 est déjà en train d'être discuté. Dans cette perspective, une approche multi-niveaux pourrait être adoptée. Cette approche est utilisée par les Scandinaves qui ont des bureaux d'information sur le terrain. Ils notent les obstacles que croisent les navetteurs et les habitants des régions transfrontalières. Puis, ils se réunissent avec des acteurs à tous les niveaux et avec une liste des problèmes rencontrés, ils les résolvent un par un. C'est ainsi que fonctionne l'intégration. Ce fonctionnement permet de « faire sens localement » et de dépasser de façon pragmatique les obstacles légaux, administratifs et autres dans les régions transfrontalières pour améliorer la vie des habitants dans ces régions.



#### - Débat & Conclusions -

Le débat du thème 3 s'ouvre sur la situation à Agadez. Chaque jour plusieurs camions de migrants arrivent à Agadez en Libye. Ce sont donc 150 000 migrants qui arrivent dans cette ville chaque année et partent vers l'Europe. Ils traversent la Libye puis la Méditerranée. En traversant le Sahara avec des passeurs, certains meurent ou sont dépossédés de leurs biens. Les responsables politiques devraient faire en sorte que tous ces migrants puissent savoir avant de partir qu'ils ne seront pas considérés comme des réfugiés parce qu'ils ne correspondent pas à la situation de Genève. 20% des demandes d'asiles sont accordées en France. 80% des demandeurs se retrouvent déboutés. L'Union européenne a la responsabilité de les informer en amont. Par quel moyen peut-on informer les migrants de la situation d'asile en Europe ? Comment créer des possibilités de réinsertion s'ils doivent retourner dans leur pays ?

A. Scriban répond que le Conseil européen a fait une communication politique importante pour pousser les gouvernements à avoir une stratégie plus visible et plus compréhensible. Ces initiatives ont démarré lors du Sommet de la Valette, avec le Fonds Fiduciaire. L'argent doit être investi pour des projets communautaires et des actions nationales. Cependant, la lutte contre les trafics (les passeurs) est difficile à mettre en place en l'absence d'un vrai dialogue européen. De plus, les situations doivent forcément être traitées de manières différentes selon les pays d'Afrique. Ainsi, l'Union européenne doit avoir des messages politiques plus clairs de la part des gouvernements. Elle doit faire en sorte que les personnes qui n'ont pas vocation à rester puissent rentrer dans leur pays en se disant qu' « ils ont un espoir aussi là-bas ». O. Clochard, lui, rappelle qu'il faut être prudent avec les chiffres, et que les 150 000 personnes qui arrivent à Agadez ne vont pas forcément en direction de l'Union européenne, mais parfois vers d'autres pays africains comme l'Algérie. Il cite les chercheurs J. Brachet et F. Boyer qui parlent de « migrations circulatoires ». En effet, les migrants vont parfois travailler un certain temps dans un autre pays et ils reviennent. De même, le statut de réfugiés reste régulièrement octroyé notamment aux personnes venues du Mali, de Gambie, du Nigéria et du Soudan. Enfin, la question du développement en Afrique reste délicate. Comparée aux projets de développement, la migration représente une plus grande source de revenu.

La deuxième question centrale du débat porte sur la méthodologie communautaire autour du phénomène migratoire. A partir de ce phénomène et de ses conséquences, la méthodologie communautaire prendra-t-elle le pas sur la méthodologie gouvernementale? Ne pourrait-on pas réfléchir à une gouvernance qui serait « multi-acteurs » ? C'est-à-dire qu'on pourrait faire appel à la société civile dans toutes ses formes pour participer aux décisions qui concernent les migrations. A. Scriban approuve cette approche « multi-acteurs ». Il souhaite inclure le niveau de décision local aux discussions entre les Etats-membres, qu'il s'agisse des acteurs publics et privés. A. Monfret souligne que la Commission européenne, dans son budget 2014-2020, inclut un principe de « partenariat » dans sa politique de cohésion. Les ONG peuvent participer aux débats européens.

#### - Thème 4 -

## Innover dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers



#### Animation de la session : Jean PEYRONY

Diplômé de l'Ecole polytechnique et de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, J. Peyrony est actuellement Directeur général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Auparavant, il a été expert détaché par la France auprès de la Commission européenne (DG REGIO) et chargé de mission à la DATAR pour la coopération territoriale et pour l'élaboration de la politique de cohésion 2007-2013.

La dernière table ronde porte sur l'innovation dans les territoires transfrontaliers. Elle opère un changement de focale dans la mesure où l'on passe de la frontière au transfrontalier, à ce que la frontière crée comme territorialité autour d'elle, comme liens et comme politiques. Cette table ronde permet de revenir sur le terrain et de parler des pratiques de la frontière, à la fois dans ses aspects de gestion régalienne mais aussi de vie quotidienne dans les territoires transfrontaliers. La MOT a plus souvent traité le deuxième aspect que le premier. Il y a quelques années on pensait qu'il y existait deux sortes de frontières, les frontières ouvertes internes européennes, et des frontières sur d'autres continents qui semblaient beaucoup plus complexes. Depuis quelques mois, on comprend que toutes ces frontières ont des points communs. Le partenariat avec le programme BIG permet de faire le point sur ce besoin d'approche intégrée de la frontière sur toutes les frontières du monde par-delà leurs différences.

Les territoires transfrontaliers sont en première ligne face à l'évolution des enjeux frontaliers. Ce sont sur eux que s'exercent les pressions et se cristallisent les enjeux de sécurité et de développement par les frontières. Face à ces enjeux, on observe des pratiques innovantes dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers. Celles-ci sont réalisées par les acteurs à l'échelle des territoires et sont favorisées par des politiques européennes de coopération transfrontalière. Il s'agit alors de tirer un bilan des programmes INTERREG (G. Hamez). L'État se dote aussi d'outils de gestion des frontières intérieures, dont les territoires frontaliers peuvent se saisir de façon dynamique (P.A. Durand). Les territoires, et notamment les départements, ont eux aussi une forte capacité à impulser des dynamiques de coopération transfrontalière. Le cas du département Pas de Calais est l'illustration d'une initiative à l'échelle de la coopération trans-Manche (J.L. Cottigny).

# Grégory HAMEZ (Professeur, Université de Lorraine) -

#### Nouveaux défis de la coopération transfrontalière en France

Grégory Hamez est Professeur de géographie à l'Université de Lorraine. Ses activités de recherche portent sur la géographie des frontières et l'aménagement du territoire, avec un accent particulier sur les espaces transfrontaliers situés aux frontières du nord-est de la France. Sa thèse de doctorat porte sur les mutations des frontières dans le contexte de l'intégration européenne. Dans son mémoire d'habilitation, il propose un modèle pour expliquer et comprendre les territoires frontaliers, d'une part sous l'angle des pratiques spatiales, des représentations et de la gouvernance, d'autre part sous celui des échelles spatiales concernées (locale/régionale, nationale, communautaire). Membre fondateur du GRETI / Groupement de recherches transfrontalières interdisciplinaires, membre du comité de pilotage de l'UniGR-Centre for Border Studies, il participe à des recherches interdisciplinaires avec un souci d'ouverture et de valorisation sociétale.

Dans le paradoxe sécurité/développement, G. Hamez se place du côté du développement et de la coopération, avec l'idée que, pour améliorer le vivre ensemble aux frontières, plus d'intégration européenne est nécessaire.

#### I. Un aperçu synthétique de la coopération transfrontalière en France

Premièrement, la coopération en Europe est une pratique ancienne. Elle date d'avant la création d'INTERREG en 1990 et du Traité de Rome de 1957. Il y a toujours eu des jumelages, des réciprocités et des interactions. Des travaux de recherche de G. Hamez ont porté sur les mariages frontaliers. Ces mariages mixtes constituent un bon indicateur des « opportunités de contact » entre populations séparées par une frontière. La part des mariages frontaliers est stable dans le temps à l'échelle locale, mais des variations importantes apparaissent en fonction de la nature linguistique de la frontière, ainsi que de l'intensité du travail frontalier.

Deuxièmement, les contextes sont différents. Cela met en difficulté la mise en place d'outils de gouvernance et de méthodologies de recherche. Chaque frontière est spécifique : « deux pays particuliers, deux régions particulières, une histoire singulière ». Pour mettre en place des instruments politiques ou pour faire des études, la pratique dominante a jusqu'à présent été l'exercice de monographie. Désormais, l'identification de tendances plus globales est en cours.

Troisièmement, la coopération est complexe. « Le transfrontalier, c'est de l'international dans du local ». Le local est essentiel car il existe une interaction continue et une proximité importante entre les espaces d'une région transfrontalière. Par exemple, à Metz, un Master en Border Studies est en train d'être mis en place entre quatre universités de trois pays (Université de Lorraine en France, Université du Luxembourg, Université de la Sarre et Université technique de Kaiserslautern en Allemagne). Ces quatre universités sont proches géographiquement. Or, il existe plusieurs difficultés pour la mise en œuvre de ce Master. Le processus de Bologne et la réforme LMD ont permis de faciliter les échanges entre les facultés européennes. Cependant, les cultures et pratiques universitaires restent différentes. L'application des crédits européens se fait différemment selon chaque pays. De plus, la gestion des emplois du temps est compliquée, permettant par exemple aux étudiants d'être à Metz le lundi et au Luxembourg le lendemain. Au niveau technique, un espace numérique de travail commun est en train d'être mis en place.

Il y a un lien *top-down* entre l'intégration européenne et la coopération transfrontalière. La Communauté Européenne donne un ensemble d'instruments pour faire avancer la coopération qui est coûteuse. Il s'agit alors d'imaginer également l'existence d'un lien *bottom-up*. Les initiatives de

coopération peuvent venir de pratiques locales et des réflexions pourraient en être retirées au niveau communautaire. Cependant, il est difficile de savoir quelles bonnes pratiques transfrontalières pourraient se répercuter en initiative communautaire et en directive. Certes la frontière est un laboratoire, mais, « c'est un laboratoire de la difficulté de travailler ensemble ».

#### II. Les défis de la coopération

Les espaces transfrontaliers sont des espaces de vie. Des solidarités se tissent au niveau local. Il y des besoins très précis dans ces espaces. Un territoire est constitué de trois pôles : une gouvernance, des pratiques spatiales et des représentations. Or, il est difficile de parler de « territoires transfrontaliers ». « C'est un horizon lointain ». Il n'existe pas encore de véritable territoire de gestion commune transfrontalière bien que quelques essais soient en cours localement. Le premier défi est de créer une grille de lecture pour comprendre quels seraient les objectifs de la coopération transfrontalière.

La Gouvernance devrait répondre à des pratiques spatiales à travers ses projets. Ce serait intéressant que l'action publique réponde aux demandes spécifiques des espaces transfrontaliers. Cette approche est fonctionnaliste et ressemble à ce que propose INTERREG. Pour progresser vers « un dessein européen », la Gouvernance devrait outrepasser les représentations et cheminer vers une approche plus idéelle de la coopération.

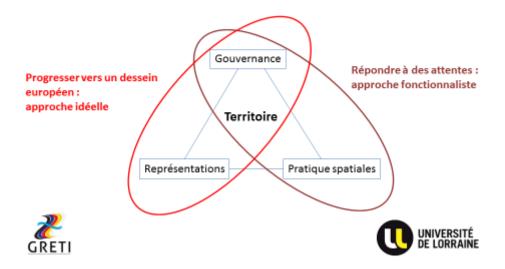
Les espaces transfrontaliers sont également confrontés à des enjeux globaux. Ces enjeux dépassent les marges de manœuvre des acteurs qui sont sur place. Par exemple, le travail frontalier dépend de régimes fiscaux différents, de droits du travail différents, de stratégies économiques définies. Il est difficile d'agir localement sur ces dynamiques.

De plus, la coopération implique un risque technocratique. Le niveau de technicité est très important sur les espaces transfrontaliers. Des techniciens se rencontrent fréquemment depuis une dizaine d'années et ils sont arrivés à une connaissance aboutie des processus transfrontaliers (ex : GECT mis en place en 2006). Cependant, il s'agit de savoir si ce niveau de technicité permet réellement de répondre à des attentes. Il est arrivé que les techniciens finissent par s'éloigner des besoins frontaliers véritables. Par exemple, la question du commerce est souvent « politiquement sensible » au sein des euro-régions transfrontalières. Lorsque les deux versants d'une frontière ont une dynamique économique inégale, les techniciens ont eu tendance à éviter le sujet et sont allés à l'encontre des besoins exprimés. La question du commerce comme celle de l'aménagement du territoire doivent être incluses dans les décisions. En effet, un urbanisme participatif pourrait être imaginé pour faciliter les échanges transfrontaliers et favoriser la démocratie.

Pour que la coopération puisse prendre un nouvel envol, il faudrait progresser vers davantage d'intégration européenne et vers une fluidification plus importante des frontières. En tant qu'universitaire, G. Hamez observe ce qui fonctionne auprès des étudiants. Erasmus a été une réussite et a changé leur perception de l'Europe. Mais, le programme Erasmus concerne 1% des étudiants européens par an. Un service civique européen obligatoire pour tous les jeunes entre 16 et 25 ans peut être une solution pour changer plus en profondeur cette perception de l'Europe. Il faudrait passer dix mois, pour des études, pour un stage, pour du travail, pour du service civique, dans un autre pays d'Europe. Agir sur les jeunes permet d'agir sur des personnes qui vont grandir, d'agir sur du long terme

# Objectifs de la coopération?





# 59

# Pierre-André DURAND (Préfet, Pyrénées-Atlantiques) - *Gérer une frontière intérieure au quotidien*

Né en 1960, P.A. Durand est diplômé de l'ENA et des Instituts des Hautes Etudes de la sécurité intérieure et de l'aménagement des territoires européens. Il dispose d'un DESS d'Administration des collectivités territoriales. Après avoir été préfet de la Drôme, il est devenu préfet des Pyrénées-Atlantiques en 2013.

Le département des Pyrénées-Atlantiques est un des cinq départements de la chaîne pyrénéenne. C'est le département qui a la plus longue frontière terrestre avec l'Espagne (110 km environ). C'est le  $10^{\text{ème}}$  département français par sa superficie et le  $36^{\text{ème}}$  par sa population. Il contient un sous-territoire à forte identité : le Pays basque de France. Ce département est contigu à trois communautés autonomes espagnoles : l'Aragon, la Navarre et le Pays Basque. La frontière la plus limitée est celle avec le Pays Basque, mais c'est là où la coopération est la plus intense. La communauté autonome basque est très riche et puissante dans le royaume d'Espagne et elle a un statut d'autonomie extrêmement poussé. En effet, l'Espagne a une organisation territoriale qui octroie à chacune des 17 communautés autonomes un degré spécifique de décentralisation et d'autonomie.

La coopération est gérée par des textes, des structures et des pratiques. La coopération se fait à deux niveaux : il y a ce qui relève de missions régaliennes et ce qui relève de la coopération administrative décentralisée. La coopération étatique regroupe plusieurs textes tels que le traité de Blois pour la coopération policière et douanière de 1998, le traité de Prüm sur les questions de terrorisme de 2005, le traité de Perpignan de 2001 sur la sécurité civile. Le versant coopération décentralisée s'appuie principalement sur le traité de Bayonne de 1995. Les structures étatiques regroupent l'UCLAT en matière de terrorisme, la Commission Aéroport, la Commission de suivi du tunnel du Somport (plan de secours binational et exercices binationaux), deux Centres de Coopération Policière et Douanière (il y a quatre CCPD sur la frontière). Sur le versant décentralisé, il existe de nombreuses structures : la Communauté de travail des Pyrénées gère le programme POCTEFA (consortium espagnol qui regroupe les quatre Communautés autonomes et les trois Conseils régionaux français de la chaîne pyrénéenne), le GECT Aquitaine-Euskadi, etc. Il y a également des coopérations qui ne sont pas explicitement étatiques ou décentralisées : la coopération entre Chambres de Commerce (entre Bayonne et San Sébastian). Il y a donc aussi une coopération de nature économique.

La pratique se situe sur plusieurs niveaux. Il y a un exercice administratif de la coopération par le fonctionnement des entités évoquées précédemment. Mais la conduite de projets en matière de coopération décentralisée et régalienne s'opère également sur le terrain. Le terrorisme est un exemple qui permet d'illustrer cette coopération. A la suite des attentats du 13 novembre 2015 et à la veille de la COP21, le Président de la République a déclaré l'état d'urgence et imposé le contrôle complet des frontières intérieures. Dans la nuit du 13 au 14 novembre, les unités ont été déployées sur la frontière franco-espagnole (police aux frontières et gendarmerie nationale). Sans demande aucune, un déploiement massif de la garde civile espagnole a été constaté. Les Espagnols ont fait un geste de solidarité en mobilisant leurs moyens d'ordre public. En vertu des articles 23, 24 du Code Schengen, le contrôle aux frontières a été rétabli et ce dispositif a dû être piloté dans la durée. La tenue de la frontière et des différents points de passage autorisés a donc été difficile. A cela s'est ajoutée la gestion de l'immigration illégale qui est arrivée à grande vitesse. L'usage des procédures de non-admission a été assez significatif. L'identification et les fiches S ont alors été mises en place. La fiche S est un moyen

d'identification et de suivi des personnes. Elles ont permis d'avoir une bonne compréhension des mouvements.

Les collectivités locales conduisent des actions de coopération en matière environnementale, culturelle et économique. Elles sont surtout présentes sur la frontière Pays-Basque. En 2007, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques a institué la Conférence Atlantique Transpyrénées (CAT) annuelle ou biannuelle. C'est une instance qui réunit la Diputación de Gipuzkoa, la Communauté Autonome d'Euskadi, le Département des Pyrénées-Atlantiques, la région Aquitaine et l'Etat. Cette instance, malgré la dissymétrie dans la répartition des compétences des deux pays, a permis de traiter techniquement différents sujets de vie pratique et quotidienne. Il s'agissait de savoir comment rendre la vie sur la frontière plus fluide. L'idée était d'identifier des thèmes précis dans le domaine sanitaire, de la coopération hospitalière, de la lutte contre les drogues, de la qualité de l'eau et de l'hébergement d'urgence (en France il y a le 115, mais que se passe-t-il si un Espagnol fait le 115 ?). Cela a nécessité de comparer les régimes juridiques de part et d'autre de la frontière et d'interpeler l'autre pays sur les questions de prise en charge. Puis chaque pays s'est réparti la responsabilité sur chaque sujet à traiter. Les responsables des collectivités concernées ont alors dû intégrer le traitement de ces questions dans leur programme de travail. La CAT n'a pas été un succès complet parce que les différents acteurs ont été happés par l'actualité. Cette conférence a tout de même eu l'avantage de créer des liens personnels entre les techniciens. Ils ont pu s'identifier et ont pu continuer à échanger par la suite. La relation transfrontalière s'est fluidifiée.

La frontière franco-espagnole est une frontière de passage. En matière d'immigration illégale (surtout dans le cas des Pyrénées-Atlantiques), la pression migratoire est forte. Mais, c'est une migration de transit, le département des Pyrénées-Atlantiques n'est pas un département d'implantation. En ce qui concerne la vie à la frontière, les travailleurs transfrontaliers y sont nombreux. Le GECT Aquitaine-Euskadi vient d'engager un travail d'étude sur les flux transfrontaliers pour les quantifier. Des anciennes études chiffrent des passages journaliers de l'ordre de 5000 avec une répartition différente selon le sens France-Espagne ou Espagne-France. Le travail a été lancé pour réactualiser ces chiffres. La question transfrontalière est importante quant aux sujets de vie quotidienne, mais il faut la relativiser. En effet, les flux y sont assez mesurés par rapport à d'autres frontières.

Pour une plus ample intégration européenne, il y a nécessité d'examiner de près les différents dispositifs, de les simplifier et de les rationaliser. Cependant les deux pays ont une histoire singulière et ils ont des traditions différentes. Or, l'application du modèle français ou du modèle espagnol dans un sens ou l'autre ne serait pas forcément bien reçue par les concitoyens.

Dans ce contexte de coopération, le rôle de l'Etat est d'assurer la mission de contrôle de légalité sur les actes qui peuvent être émis par les collectivités. Le Conseil d'Etat a constitué une jurisprudence applicable à la coopération transfrontalière. Cependant, les moyens mis en place pour cette mission sont faibles. Un seul chargé de mission suit ces questions transfrontalières mais chaque service spécialisé est apte à pratiquer ce contrôle (par exemple la police aux frontières et les sapeurs-pompiers disposent des textes et des pratiques qui sont en vigueur).

# Jean-Louis COTTIGNY (Vice-Président Affaires européennes, Département du Pas de Calais) – Les détroits d'Europe, quels enjeux ?

Né en 1950, J.L. Cottigny est un homme politique français, député européen (1997-1999, 2004-2009, 2012-2014), membre du Parti socialiste. C'est un autodidacte. Ouvrier, puis assistant régional, il prend part au monde syndicaliste de manière active. En 2004, il quitte sa fonction de maire de Beaurains pour s'engager pleinement dans la voie européenne et il devient Député au Parlement européen, représentant de la circonscription Nord-Ouest. En 2015, il est élu Vice-Président du Conseil départemental du Pas-de-Calais en charge des Affaires européennes de la Coopération décentralisée.

La frontière entre le Comté de Kent (Royaume-Uni) et le Département du Pas-de-Calais (France) est maritime, contrairement à la frontière franco-espagnole.

Historiquement, le Pas-de-Calais est une terre d'intégration. Au siècle dernier, on faisait venir des personnes pour travailler dans ce département (Polonais, Marocains, Algériens, Espagnols, Italiens). La population est intégrée par le « vivre ensemble ».

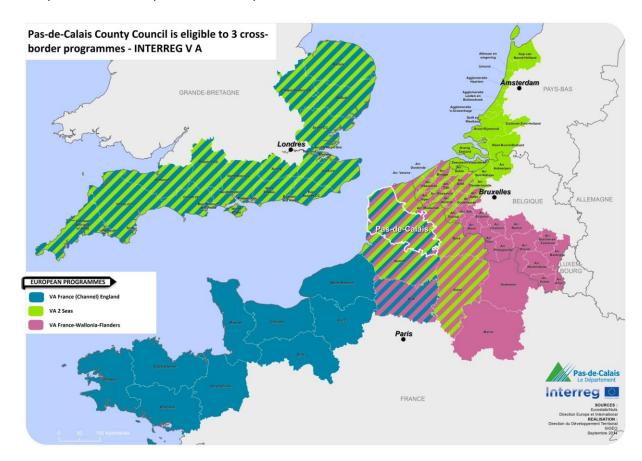
En 2005, un accord de coopération avec la collectivité de l'autre côté du détroit du Pas de Calais, le Comté de Kent, est proposé par le Département du Pas-de-Calais. En effet, les intérêts communs sont nombreux. Les deux espaces sont très proches géographiquement et sont liés par le tunnel sous la Manche. Ils sont situés au cœur des pôles de décisions européens, entre Londres, Bruxelles et Paris. Les représentants des deux collectivités souhaitent alors célébrer les liens étroits qui les unissent sur le plan culturel en formalisant une entente cordiale au château d'Hardelot (Centre culturel de l'entente cordiale).

En 2009, le Président du Département du Pas-de-Calais et son homologue du Comté de Kent font un constat : la géographie particulière du détroit du Pas de Calais génère des enjeux communs. Premièrement, ces enjeux sont technologiques et environnementaux car ils sont liés à la concentration et à la diversité des activités économiques des territoires. Les enjeux sont aussi commerciaux car les détroits sont au cœur de corridors de transport stratégiques sur le continent européen. Le détroit du Pas de Calais est le lieu où s'opère la plus grande circulation maritime d'Europe. Enfin l'actualité récente rappelle que les détroits européens sont aussi face à des enjeux sociaux et humains. En effet, ce sont des points de passage, « des portes de l'Europe ». « Ces territoires sont chaque jour traversés par hommes, femmes, enfants qui cherchent une vie meilleure ».

Ce constat a été utilisé pour mener des actions concrètes au niveau des collectivités territoriales. Une réflexion sur les détroits a été lancée par le Département du Pas-de-Calais et le Comté de Kent, associant d'autres collectivités territoriales européennes confrontées aux mêmes enjeux. En 2009, quatorze collectivités manifestent leurs préoccupations sur les rives du détroit de Bonifacio (France-Italie), le détroit de Sicile (Italie-Tunisie), le détroit de Messine (Italie), le détroit d'Otrante (Italie-Albanie), le détroit de Fehmarn (Allemagne-Danemark), le Kvarken (Suède-Finlande) ou encore le Golfe de Finlande (Estonie-Finlande). En 2010, à Coquelles, au siège d'Eurotunnel, ces collectivités signent un protocole d'entente et donnent naissance à l'Initiative des détroits d'Europe. Cette initiative est coportée par le Département du Pas-de-Calais et le Comté de Kent. Le protocole d'entente structure cette coopération autour de deux grands axes : la reconnaissance aux échelles nationales et européennes des spécificités et des problématiques propres aux détroits d'Europe et la possibilité

d'échanger les expériences autour de plusieurs problématiques communes telles que le transport, le développement économique, la protection de l'environnement ou la sécurité maritime.

En 2011, les partenaires concrétisent cette volonté d'échanger sur leurs politiques publiques en soumettant à INTERREG IV C le projet NOSTRA (approuvé en 2012). Ce projet, dont le Département du Pas-de-Calais est chef de file, est construit autour d'une grande problématique : « comment mieux protéger l'environnement et le patrimoine naturel de ces territoires ? ». La notion de « gouvernance frontalière » à l'échelle de chaque détroit a dû être repensée afin de répondre à cette question. Pour innover autour de la notion de « gouvernance frontalière », un réseau transfrontalier d'acteurs locaux a dû se structurer dans chaque détroit, avec des logiques complémentaires ascendantes et descendantes. Les expériences locales et frontalières des territoires ont nourri les échanges du partenariat européen. A l'inverse, les politiques publiques locales ont été enrichies des expériences complémentaires des partenaires européens.



Le projet NOSTRA et les autres temps d'échange ont permis d'établir des pratiques exemplaires sur la gestion transfrontalière des détroits, en particulier. Par exemple, le projet MIRG-EU (INTERREG IVA 2 Mers) qui a été mis en place entre le service départemental d'incendie et de secours du Pas-de-Calais et ses homologues anglais, belges et néerlandais pour répondre aux enjeux de sécurité en mer en cas de feu de navire. Cela a permis de développer des protocoles d'action communs entre les forces de secours des quatre pays et de surmonter des obstacles juridiques liés à la zone d'intervention. Entre autres, des entrainements communs à des simulations de feux de navire ont pu être mis en place. Ces exercices communs à grande échelle ont permis d'acquérir des réflexes partagés et d'intervenir à tout moment en cas d'incident maritime dans le détroit du Pas de Calais. Les formations aux secours sont également en train de se mutualiser.

« L'opportunité du lien fixe » a également été abordée comme un sujet crucial pour les détroits. En effet, le Pas-de-Calais et le Kent disposent déjà d'un lien fixe qui est le tunnel sous la Manche. Il semble nécessaire d'encourager les initiatives de construction de ponts et tunnels qui facilitent les échanges entre les rives des détroits. L'expérience du tunnel sous la Manche a pu nourrir la réflexion des partenaires danois et allemands sur le détroit du Fehmarn, où la construction d'un tunnel est en projet.

Pour construire un plaidoyer commun aux détroits européens, plusieurs commissions thématiques ont été créées : transports et mobilités, environnement/biodiversité/changement climatique, tourisme/patrimoine naturel et culturel, migrations.

#### - Débat & Conclusions -

Le thème 4 a interpellé les territoires transfrontaliers : de quelle manière il fallait les définir et les considérer. La question transfrontalière a été liée à la question de l'intégration européenne et des réflexions ont été portées sur la forme des processus décisionnels qui sont menés dans ce cadre (top-down ou bottom up ? à double-sens ?). Les interventions ont également illustré la gouvernance « multi-niveaux » évoquée lors du thème 3 qui se fait au niveau des frontières. Et certaines ont mis en évidence l'importance des pratiques locales dans les processus de décisions.

64

Une question concerne les liens entre la coopération territoriale frontalière et l'intégration européenne à travers le plan Juncker. Est-ce que l'agrégation de petits projets communs est possible ? J. Peyrony répond que le dialogue entre l'échelle locale et l'échelle européenne est insuffisant (malgré les efforts de la MOT). Le plan Juncker traduit une prise de conscience du manque d'investissement sur le long terme de la stratégie « Europe 2020 » sur le besoin d'une économie plus forte et d'un emploi développé, dans le contexte d'une Europe mobile. Ce plan est une réussite, cependant, les projets restent cantonnés à l'échelle nationale. Le caractère important de cette dimension transfrontalière fait consensus mais les projets réellement mûrs présentent de nombreux obstacles. Certes, il y a des obstacles techniques ou administratifs, mais, c'est avant tout l'envie de « faire-Europe » qui fait défaut.

Le deuxième thème du débat concerne l'Europe sociale. Au-delà des programmes Erasmus, quelles propositions peuvent-être faites pour que l'Europe sociale démarre et engendre une construction européenne plus solide ? J.L. Cottigny considère que l'Europe est déjà sociale et les bénéfices que procurent l'Union européenne à ses Etats-membres ne sont pas assez mis en évidence. Il souhaite revaloriser le lien à double sens qui existe entre l'Union européenne et les gouvernements locaux (comme le Département du Pas-de-Calais). Dans le Pas-de-Calais, une Commission a été créée pour évaluer les effets des projets soutenus par l'Europe. En injectant des financements dans les projets, l'Europe crée de l'emploi et des formations. Selon J.L. Cottigny les débats sur les bienfaits de l'Europe doivent être ouverts.

Enfin, J. Peyrony ajoute que, dans le contexte sécuritaire, la nécessité d'un contrôle renforcé dans la crise des attaques terroristes est bien comprise. Cependant, ces contrôles ont perduré et ont laissé place à une incompréhension. Ils occasionnent des gênes pour la coopération transfrontalière. N'y at-il pas un risque que certains de ces contrôles soient jugés moins utiles ou efficaces et qu'ils induisent à terme une image négative de la frontière ? N'y a-t-il pas ce danger de recréer des craintes de ce qu'il va arriver de l'autre côté de la frontière ? Comment gérer la communication à la frontière ? Le Préfet P.A. Durand admet que les contrôles ralentissent le passage de la frontière. Cependant, il considère qu'il y a une parfaite compréhension de la situation par les responsables politiques et économiques qui n'émettent pas de contestations. Au-delà des contrôles de sécurité, il existe des contrôles économiques auprès des entreprises binationales. Cette politique de contrôles sont prévus par le code Schengen et c'est une situation qui est comprise des concitoyens. Trop de « clichés desservent la coopération ».

#### - Conclusions -

### Perspectives de renouvellement des politiques publiques frontalières

#### Gilles FAVRET (MAEDI) -

Né en 1958, G. Favret est agrégé en lettres modernes et Docteur en lettres classiques et ancien élève de l'École nationale d'administration. Il est Conseiller des affaires étrangères hors classe. Ces dernières années, il a été successivement Consul général de France à Francfort-sur-le-Main, 2003-2006 ; en administration centrale, chef de la mission de gestion administrative et financière (Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire), 2006-2009 ; Sous-directeur de l'état civil et de la nationalité ; chef du Service central d'état civil, 2009-2012, Consul général de France à Casablanca, 2012-2015, Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières, 2015.

La construction européenne n'a pas eu pour effet de supprimer les frontières et n'a jamais eu la volonté de le faire. Son seul effet et sa seule volonté dans ce domaine a été de rendre les frontières entre les Etats européens plus poreuses aux hommes et aux marchandises. En Europe, comme ailleurs, le débat porte de moins en moins sur l'abolition des frontières mais sur une meilleure façon de transformer « les frontières coupures en frontières coutures ». Dans ce travail de couture et d'assemblage, les coopérations qui se nouent de part et d'autre des frontières jouent un rôle déterminant.

Le nombre, la nature et l'intensité des coopérations engagées varient très fortement selon les frontières considérées. Ils varient d'abord en fonction de la géographie. Malgré la réalisation du tunnel sous la Manche, la nature maritime de la frontière entre la France et le Royaume-Uni est sans doute la raison essentielle du caractère encore embryonnaire des coopérations entre collectivités françaises et britanniques. Les Alpes représentent encore une barrière malgré l'existence de voies de communication de plus en plus nombreuses et performantes. Cela est dû à la faiblesse des coopérations concrètes localement engagées entre régions, départements, et communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur et d'Auvergne-Rhône-Alpes et leurs homologues du Val d'Aoste, du Piémont et de Ligurie.

Mais la géographie n'explique pas tout et la barrière des Pyrénées n'a pas empêché la mise en œuvre à partir de la fin des années 1990, sous l'influence d'identités régionales fortes, de coopérations transfrontalières dynamiques entre les entités politiques des deux pays. Inversement, l'inexistence de barrières naturelles sur les frontières septentrionales de la France n'a pas véritablement facilité la création d'espaces de concertation. Les coopérations entre collectivités françaises et belges ne datent que de la moitié des années 2000.

Ces liens varient aussi en fonction des rapports historiques qui existent entre territoires frontaliers. La relation séculaire, politique, économique, culturelle et linguistique entre populations françaises et allemandes de part et d'autre du Rhin et dans les régions moselloises et sarroises expliquent la précocité et l'intensité des coopérations qui se sont nouées entre collectivités locales des deux pays dès le début des années 1960. Elles ont accompagné le processus de réconciliation franco-allemand avant de s'étendre aux cantons suisses et au Luxembourg.

Cependant, de tels liens historiques ne fournissent pas une explication exhaustive des coopérations. Par exemple, bien que la Savoie et le Comté de Nice aient été rattachés jusqu'en 1860 au Royaume du

Piémont, cela n'a pas suscité de solidarités culturelles suffisantes pour que des coopérations locales se créent naturellement de façon durable entre collectivités françaises et italiennes.

Enfin, les liens varient en fonction des relations économiques préexistantes et des flux de travailleurs frontaliers. Quand un territoire est comparativement plus attractif qu'un autre, un flux de travailleurs frontaliers attirés par un bassin d'emplois dynamique ou des salaires élevés se forme. Quelques 380 000 frontaliers résident en France et travaillent de l'autre côté des frontières. C'est la première « communauté pendulaire » dans l'Union européenne. Ce chiffre est en augmentation constante. Les voisins les plus concernés par les Français qui viennent travailler dans leur pays : la Suisse, le Luxembourg, l'Allemagne, Monaco et la Belgique.

Ces flux quotidiens de personnes constituent un facteur essentiel de l'intensification des coopérations transfrontalières. En effet, les Etats-membres ont des obligations quant à leurs relations dans le domaine des transports, des infrastructures, du logement ou de la coopération policière et douanière. Ces mouvements journaliers peuvent être bénéfiques en termes de croissance économique. Par exemple, il est parfois difficile de savoir si la Haute Savoie et l'Ain sont l'arrière-pays de Genève ou

Beaucoup d'initiatives se font entre les régions transfrontalières et sont bénéfiques au niveau politique, humain et économique. La richesse et la vitalité des coopérations transfrontalières (locales, régionales ou suprarégionales) sont fondamentales pour un pays comme la France qui dispose de plusieurs frontières terrestres et maritimes.

Genève l'arrière-pays de l'ex-région Rhône-Alpes.

Cependant, il existe parfois des déséquilibres économiques importants entre les régions de part et d'autre de la frontière. L'analyse des différentes études produites sur l'environnement concurrentiel et la coopération transfrontalière fait apparaître que les espaces frontaliers européens (20% de la surface de l'Hexagone et 10 millions d'habitants) sont en perte de vitesse relative depuis trente ans environ, notamment, le long des frontières suisse, luxembourgeoise et allemande où les coopérations sont les plus intenses. Face aux 380 000 Français qui travaillent chaque jour à l'étranger, 30 000 travailleurs étrangers seulement font le voyage dans l'autre sens.

Les zones frontalières françaises apparaissent plutôt en situation d'infériorité par rapport à leurs voisins. Cette question ne peut être résolue que par une action longue et suivie à tous les niveaux de responsabilité. Lorsque des déséquilibres s'installent et perdurent, une spirale dangereuse peut se former. Face à une moindre attractivité et une implantation très majoritaire des entreprises de l'autre côté de la frontière, les collectivités territoriales ont tendance, pour faire face à leurs charges, à augmenter les charges locales des entreprises et à accueillir des activités consommatrices d'espace. Cela contribue à aggraver le déséquilibre du tissu économique local. Par ailleurs, du fait de leur attractivité comparative comme lieu de résidence, les collectivités françaises supportent des charges supplémentaires induites par les mouvements pendulaires et font face à une pression foncière accrue (à cause de l'augmentation des prix du logement). Cela génère des effets d'éviction pour les actifs qui ne travaillent pas de l'autre côté de la frontière.

En Suisse, la région transfrontalière n'est pas vraiment sinistrée. Si le Genevois est plus attractif, la Haute-Savoie reste une région riche. Mais, dans des zones comme la Lorraine vis-à-vis du Luxembourg, la « spirale dangereuse » semble avoir été enclenchée. Pour que les coopérations transfrontalières

puissent produire tous leurs effets économiques bénéfiques, il faut qu'un équilibre préexiste entre les deux territoires ou que la puissance publique travaille à le trouver rapidement.

Il est donc indispensable aujourd'hui que les acteurs nationaux et locaux mais aussi les nouvelles grandes régions de la réforme encouragent la mise en place d'une véritable stratégie transfrontalière qui fasse de la position centrale de la France un atout majeur de la politique économique européenne. Les régions transfrontalières sont en effet en première ligne en matière de compétition des territoires et doivent faire l'objet d'une réflexion spécifique et d'actions adaptées dans le cadre de la politique de redressement de la compétitivité.

Le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international prend toute sa part dans cette réflexion stratégique. Il s'est notamment attelé à la rédaction d'un livre blanc qui porte sur les thèmes de diplomatie et territoires et qui est consacré à l'action extérieure des collectivités locales. Ce document doit être présenté au deuxième semestre 2016 après une concertation avec les autres acteurs ministériels concernés.



68

Ce forum a répondu aux attentes du projet BIG. Il a révélé l'importance d'une vision et d'un leadership politiques qui permettent de mieux définir les préoccupations des populations en matière de gestion de la frontière. Cette initiative est comparable au plan *Beyond the Border* au Canada et aux Etats-Unis. L'expérience canadienne de l'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'action *Beyond the Border* révèle l'importance d'une vision et d'un leadership politique et d'un engagement continue avec tous les acteurs qui s'intéressent à la gestion des frontières. A cet égard, ce Policy Forum est une initiative importante et peut contribuer à une meilleure compréhension des défis auxquels font face l'Amérique du Nord et l'Europe. Dans ce contexte, la similarité et la différence des approches des acteurs a été pertinente.

Deuxièmement, l'importance de la coopération et des projets dans les régions transfrontalières a été mise en avant. Il devrait exister plus d'échanges entre les pratiques des régions transfrontalières en Europe et des régions transfrontalières nord-américaines. Lors de l'élaboration du plan d'action Beyond the Border, beaucoup de consultations ont eu lieu avec des intervenants canadiens de la société civile, des organisations économiques et surtout, des organisations venues des régions transfrontalières. Les organisations transfrontalières ont procuré les meilleures idées quant aux initiatives possibles. Il serait fructueux de développer un échange entre les régions transfrontalières en Europe et les régions transfrontalières en Amérique du Nord quant à leur différentes initiatives.

Troisième observation, en Europe, il y a un véritable consensus sur les moyens de contrer la menace terroriste. De même qu'en Amérique du Nord, l'Europe met en place des contrôles dans un périmètre commun. Face à la menace terroriste, le Canada et les Etats-Unis et les pays de l'espace Schengen ont peu à peu mis en place des périmètres de sécurité similaires autour des deux continents. Cela a impliqué le déploiement de moyens considérables de collectes de données électroniques et de partage des données avec les partenaires intérieurs. De nouvelles problématiques ont alors surgi et doivent désormais être examinées davantage. Ces systèmes sont-ils la seule solution face au terrorisme ? Comment agissent-ils sur les libertés individuelles et la circulation des personnes venant de l'extérieur?

Quatrièmement, la réflexion sur la collecte des données personnelles et son impact sur la vie des personnes mérite davantage de recherches. Lors de l'élaboration du plan *Beyond the Border*, le gouvernement canadien craignait que cette question devienne une grande controverse politique au sein du public canadien. Cela n'a pas eu lieu. Une déclaration conjointe canadienne-américaine sur les principes relatifs à la protection des renseignements personnels pour guider des échanges d'information et des renseignements a été écrite. Cependant, cette question nécessite toujours plus de recherches.

En ce qui concerne l'immigration, l'Europe et l'Amérique du Nord traitent des questions différentes. Le Canada et les Etats-Unis ne font pas face à des flux massifs de migrants. Les Etats-Unis essaient de régler la question des 11 millions d'immigrants illégaux venus du Mexique et d'Amérique centrale qui vivent déjà et qui travaillent dans ce pays. Ce ne sont pas des personnes qui ont fait des demandes du

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Biographie en p.8

statut de réfugié. Au Canada, l'immigration n'était pas une question politique brûlante. Le système d'immigration est pro actif et sélectif. Il accueille 300 000 immigrants par an, soit 1% de la population du Canada. 50 000 de ces personnes sont des réfugiés. Ce programme d'immigration est très populaire au sein du public canadien. Cependant, le contexte n'est pas le même qu'en Europe.

Finalement, la facilité du commerce n'est plus vraiment un sujet primordial au sein de l'Union européenne : le marché commun existe déjà. Cependant, en Amérique du Nord, il n'y a pas de marché unique, ni d'union économique. Cette question reste une préoccupation pour le Canada et le Mexique. En effet, 80% des exportations canadiennes et 80% des exportations mexicaines vont aux Etats-Unis.

70

Les contacts entre la haute fonction publique, les décideurs européens et la recherche sont moins nombreux en France qu'en Amérique du Nord. Cette façon d'avoir recours aux savoirs et savoir-faire des uns et des autres est en effet plus courante outre Atlantique et ce type de dialogue doit être encouragé. Ainsi, l'Université de Grenoble-Alpes est heureuse de pouvoir participer à la fabrication de ce lien social et politique auprès de toutes les composantes de la société, des acteurs décisionnels jusqu'aux forums locaux et aux scènes du quotidien.

Sur la question politique des frontières et des migrations, ce Policy Forum a permis de chercher conjointement des concepts adéquats pour travailler à un avenir commun sur la fabrique des politiques publiques et des liens sociaux. Il a été rappelé que derrière les mots, il existe des personnes qui font fonctionner les administrations, qui mettent en œuvre les politiques, mais aussi, des migrants et des personnes auxquelles nous pensons plus rarement dans une approche institutionnelle. Dans les universités, des obstacles entravent l'accueil d'étudiants étrangers, par exemple, certains étudiants n'obtiennent pas de visas Schengen malgré leur acceptation dans nos programmes d'études. Nos cercles d'influence sont diminués. Il y a pourtant un enthousiasme pour Erasmus et les accords d'échange intra-européens malgré l'inquiétude provoquée par le retrait du Royaume-Uni de ce paysage alors qu'il constituait une destination privilégiée des étudiants.

Sur les questions de frontières, les intervenants du Policy Forum ne sont pas tombés dans la binarité d'opposer des frontières « fermées OU ouvertes » dans la mesure où certaines des frontières les plus fermées sont aussi les plus ouvertes. En effet, la frontière Etats-Unis-Mexique dispose du mur le plus long du monde, mais, c'est aussi la frontière la plus franchie du monde légalement et quotidiennement par des travailleurs, des étudiants, des acteurs économiques et des marchandises. La frontière a été perçue comme une ressource. Cela permet d'inclure des préoccupations en termes de justice sociale et spatiale afin d'éviter la montée exponentielle des populismes. Certaines interventions ont mis en avant une demande d'évaluation des politiques publiques frontalières et de leur impact sur les sociétés. La MOT a déjà entrepris ce chantier et cet aspect commence à être développé dans les contrats de recherche menés en communs avec nos laboratoires scientifiques.

Comment les six lentilles focales thématiques du projet BIG ont-elles été diffusées, et comment ontelles été traitées au cours de cette journée ? Les participants n'ont pas toujours fait appel à toute la richesse de cette grille de lecture. Avant tout, c'est la question de la sécurité qui a été le plus traitée : c'est une des données principales du débat qui se pose aux frontières aujourd'hui. La sécurité est en lien avec la question des migrations, dans une mise en opposition parfois caricaturale qu'il faut dépasser pour avoir un débat contradictoire sur ces questions.

La question de la gouvernance a également été beaucoup discutée pour essayer de mieux la comprendre. Les questions de culture et d'histoire ont été touchées de manière tangente. Tous les participants y font référence comme un implicite qui explique mais qui ne détermine pas. Bien que les collectivités ont déjà entrepris un travail de patrimonialisation de leur bien-commun transfrontalier

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Biographie en p.8

qui sous-tend une partie des projets de coopération internationale par-delà la limite frontalière, ces chantiers doivent être mis en valeur pour comprendre l'épaisseur de la frontière.

L'environnement est presqu'absent des interventions. Traditionnellement, dans les recherches sur le transfrontalier, l'environnement est une des données fondamentales et un argumentaire historique facile pour « faire du transfrontalier ». En France, il y a bien une intersection forte entre problématiques frontalières et problématiques environnementales, mais cela reste un chantier ouvert. La question du marché, des flux et des acteurs privés est également absente. Les acteurs du secteur privé n'ont pas été conviés à cette table ronde. Cela aurait été différent au Canada, en Amérique, on observe une forte présence de ces acteurs privés comme forces dynamisantes des collaborations, avec une action très proactive des Chambres de Commerce.

Pour terminer, au cours de ce Policy Forum, il y a eu un travail conjoint sur l'épaisseur de la frontière qui ne peut plus être approchée de façon bilatérale. Traditionnellement, la frontière est représentée par une ligne. Or, une frontière regroupe des réseaux et une interopérabilité de systèmes d'information. Idéalement, des personnes traversent « pour aller d'un pays A à un pays B en passant par X pays intermédiaires ». Or, ils se retrouvent pris dans des situations de demande d'asile nonabouties et des centres de rétentions. Finalement, ils sont traversés entre un pays A et... « plus rien de l'autre côté ». Les frontières font place à de nombreuses impasses.

L'épaisseur de la frontière questionne. Au sein de ce Forum, un paradoxe est apparu. Les frontières de France ont été abordées avant tout par des acteurs français. Les acteurs de l'autre côté de ces frontières n'ont pas été questionnés même si les représentants de l'Union européenne étaient présents.

Les débats ont été riches et cet événement fera peut-être date dans les mémoires. En effet, la France est actuellement au tournant d'une prise de conscience. Il lui faut mettre en avant une stratégie multisectorielle et complexe à propos des frontières. Elle est en train de mettre en place ce que les américains nomment « une fenêtre d'opportunités », non seulement pour construire des outils d'action publique mais également pour réinvestir les concitoyens dans un débat qui les concerne tous pour penser la frontière et se sentir concerné par la frontière sans habiter spécifiquement dans les régions transfrontalières. Ces frontières mobiles concernent l'ensemble des habitants, soit parce que leurs trajectoires personnelles et familiales sont traversées de ces parcours migratoires, soit parce que peu importe le lieu où ils vivent dans les territoires nationaux, ils participent à des dynamiques globalisées qui contribuent au fonctionnement des frontières de différentes façons.

