

Policy Forum sur les frontières, le 7 Juillet 2016, à l'Assemblée Nationale à Paris :

## « Sécurité et développement : comment gérer la frontière ? »

### Résumé des débats

Septembre 2016.

Événement organisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) et l'Université de Grenoble-Alpes, dans le cadre d'un projet de recherche international "Borders in Globalization" (BIG).

Programme complet de la journée à télécharger [en cliquant ici](#).

---

### Introduction

**Philip Cordery, député, président du Groupe d'études « Zones et travailleurs frontaliers » de l'Assemblée nationale, vice-président de la MOT,** pose en introduction l'enjeu du débat : malgré les avancées apportées par la libre circulation en Europe, beaucoup d'obstacles demeurent et les frontières restent encore très ancrées dans les administrations centrales. Même si l'actualité oblige à rétablir des contrôles et que l'Espace Schengen est mis à l'épreuve depuis quelques années, ce dernier reste la solution et non le problème. Non seulement il permet aux États d'agir ensemble, mais il joue également un rôle clé dans la gestion de la crise migratoire. Il est garant d'une liberté essentielle, celle de la mobilité qui ne peut fonctionner sans confiance entre les peuples. Avec la montée des populismes, cette confiance fait aujourd'hui défaut et il est nécessaire de la reconquérir. Cette confiance passe également par un renforcement de la coopération en matière de sécurité et des échanges dans le domaine du renseignement. Il s'agit de parachever le système Schengen et non de le remettre en cause.

**Michel Delebarre, sénateur du Nord, ancien ministre d'État, président de la MOT,** précise que la thématique traitée par ce Policy Forum est une première car elle réunit, sur un sujet très politique, des représentants issus de la société civile, des chercheurs, des acteurs

politiques, aussi bien pour les enjeux régaliens que pour le développement local transfrontalier. Les discussions porteront sur le défi renouvelé des frontières intérieures de l'Espace Schengen, le lien entre la sécurité et le développement aux frontières et le rôle de l'Union européenne. L'enjeu est important car si garantir la sécurité des citoyens est un devoir des États, il ne faut en aucun cas céder au repli nationaliste. Dans ce contexte, l'objectif du Policy Forum est de dégager une vision globale qui proposera un renouvellement des politiques publiques relatives à la frontière.

Selon **Anne-Laure Amilhat Szary, professeure à l'Université de Grenoble-Alpes**, la frontière apparaît aujourd'hui, dans l'actualité et les médias, sous sa forme la plus violente, celle des migrants qui meurent pour la traverser et celle de la menace terroriste. Il convient de remettre en avant la coopération transfrontalière et de la replacer dans le débat public, afin d'apporter un contenu positif au mot « frontière ». La reprise de la thématique frontière par les extrêmes est très dangereuse.

**Kevin O'Shea, Membre du Conseil d'Administration du programme « Borders in Globalization » (BIG)**, présente le programme BIG dans lequel s'inscrit la journée. BIG est un programme de recherche international sur les frontières. Son but est d'enrichir la connaissance des frontières, de comparer les politiques de gestion des frontières et d'analyser les pratiques. Il engage un réseau mondial de partenaires académiques dans 30 universités et 20 pays. Il est financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour une durée de sept ans (2013-2020). Son but est d'enrichir la connaissance sur les frontières et la transformation de leur gestion face à l'« a-territorialisation » des frontières. Pour ce faire il accumule des données comparatives et internationales sur les pratiques et les politiques publiques de la gestion des frontières.

Les débats sont organisés en trois thématiques et tables-rondes :

- **Thème 1 : La France face à ses frontières – le défi renouvelé des frontières intérieures de l'Espace Schengen**
- **Thème 2 : Le lien sécurité - développement aux frontières, une articulation à repenser pour une nouvelle doctrine frontière ?**
- **Thème 3 : L'Union européenne, un acteur essentiel pour contextualiser les politiques frontalières nationales**
- **Thème 4 : Innover dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers**

---

## Thème 1 : « La France face à ses frontières – le défi renouvelé des frontières intérieures de l'Espace Schengen »

La première table ronde sur « La France face à ses frontières » est introduite et animée par **Delphine Papin, journaliste, Le Monde.**

**Julien Jeandesboz, politologue, Université Libre de Bruxelles,** présente le fonctionnement de la surveillance des frontières extérieures de Schengen et les systèmes d'information, de collectes et d'échanges de données en Europe concernant le franchissement des frontières.

La frontière est devenue non seulement un lieu de contrôle, mais également un lieu de filtre des entrées et des sorties. Elle est comme une « membrane » qui permet de collecter des données. La question est de savoir pour quelle fin collecte-t-on massivement ces données, qui posent par ailleurs des questions de justice et de droits.

**Frédéric Joram, sous-directeur de la lutte contre l'immigration illégale, Ministère français de l'Intérieur,** présente le positionnement de l'Etat sur la difficulté de concilier libre circulation et enjeux sécuritaires et migratoires. Aujourd'hui les doutes sur l'efficacité du système Schengen se sont mués en doutes sur sa pérennité et sa possibilité de survivre aux crises actuelles. Deux facteurs se conjuguent : la menace sécuritaire et la crise migratoire. Depuis fin 2014, l'augmentation des flux migratoires est considérable. Frontex a enregistré en 2015 environ 1,8 millions de franchissements irréguliers des frontières extérieures. Le nombre de demandes d'asile a augmenté de 23% en France en 2015. Dans ce contexte, pour revenir à un véritable espace de libre circulation sécurisé, il est essentiel de renforcer et de mieux sécuriser les frontières extérieures de l'Union européenne. Pour ce faire, il s'agit notamment d'appliquer un contrôle approfondi systématique à tous les ressortissants de l'UE aux frontières extérieures, de renforcer le mandat de l'agence Frontex et d'augmenter le nombre de gardes-frontières, tout en renforçant la coopération des services de renseignement ainsi que l'interopérabilité des fichiers d'informations. La position de la France est que ces mesures doivent être pensées en « système » à l'échelle européenne.

**Claire Rodier, juriste, GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés),** pose la question du coût humain et financier très important de ces dispositifs en relation avec leur efficacité. Elle souligne que l'Espace Schengen s'est construit contre les étrangers non

européens ou à leur détriment. Le coût des contrôles extérieurs est en effet très important et pose problème face à l'enjeu humanitaire d'accueillir des personnes réellement menacées dans leur pays et en recherche d'asile. Elle pointe également le déficit d'évaluation de l'efficacité des dispositifs.

**Frédéric Joram** répond que ces dispositifs n'ont pas vocation à dissuader les migrants qui sont des réfugiés et qui ont besoin de protection. Les efforts de l'Union européenne sont considérables en la matière et les capacités d'accueil et d'hébergements ont été très largement renforcées.

**Nawel Rafik-Elmrini, adjointe au maire de la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg,** vice-présidente de la MOT, présente le cas concret de l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl, symbole de la réconciliation franco-allemande. Avant, Strasbourg se construisait dos au Rhin. Aujourd'hui la ville se développe outre Rhin dans une véritable continuité urbaine. Des projets très concrets ont été menés comme la création d'une ligne de tramway pour relier les deux villes, la mise en place d'une maison de la petite enfance transfrontalière, l'instauration d'un conseil municipal commun, etc. Aujourd'hui, les rives du Rhin ne sont plus considérées comme une barrière. Les politiques locales permettent d'effacer les frontières dans les mentalités. Cela ne va pas de soi et chaque projet nécessite beaucoup de travail.

Dans ce contexte, l'annonce du rétablissement des contrôles a été reçue avec une grande attention : au début positivement en raison des attentats, mais ensuite plus négativement, car il a été vécu comme une entrave à la vie de tous les jours. Ces questions d'actualité font de nos territoires transfrontaliers des espaces très innovants, l'Eurodistrict Strasbourg Ortenau a par exemple mis en place un fonds de soutien destiné spécifiquement aux enfants et aux adolescents réfugiés. La frontière n'y est pas perçue comme un lieu de passage de personnes dangereuses, mais au contraire comme une passerelle entre deux cultures qui apportent beaucoup à chaque côté. Le Brexit doit nous alerter, il est aussi l'occasion de rappeler qu'il faut partir des expériences locales pour bâtir l'Europe.

---

## Thème 2 : Le lien sécurité - développement aux frontières, une articulation à repenser pour une nouvelle doctrine frontière ?

La deuxième table ronde sur « Le lien sécurité - développement aux frontières » est introduite et animée par **Sabine Dullin, professeure, Sciences Po.**

**Kevin O'Shea, ancien ministre politique de l'Ambassade du Canada aux États-Unis,** dresse le portrait de la frontière américano-canadienne, la plus longue (9000 km) et qui concentre le plus de flux frontaliers au monde. Historiquement, le Canada a cherché à promouvoir une frontière ouverte favorisant les relations commerciales. Il s'est employé à convaincre les États-Unis de ne pas la « fortifier ». Au cours de ces dernières années, les États-Unis ont revu leur approche pour mettre en place une nouvelle architecture de sécurité, ayant pour priorité de les protéger du terrorisme. Suite à cela, un « Plan d'action par-delà la frontière » a réussi à aligner les approches canadiennes et américaines pour mettre au point une approche commune, basée sur un périmètre commun pour la sécurité et des mesures pour créer plus d'ouverture à la frontière. Mais pour l'avenir, un projet de type Schengen est peu probable, voire impossible. Les élections américaines montrent combien les questions d'accords de libre-échange, de libre circulation de marchandises et de personnes, d'immigration, et de terrorisme sont politisées.

**Cyril Musila, Chercheur associé à l'IFRI (Institut Français des Relations Internationales),** apporte le témoignage d'un autre continent en dressant le bilan prospectif du Programme « Frontières » de l'Union Africaine. Ce dernier a été lancé en 2007 pour renforcer la gestion des frontières par les États africains. De là est né le concept de « pays frontières » défini comme tout espace politique, économique, humanitaire, etc. cohérent entre plusieurs pays, dans une dynamique d'échanges permanents. La frontière - qui se dilue - devient un pont permanent, beaucoup plus propice à la paix et à la sécurité. Ce concept fonde le programme « Frontières » mis en place par des dirigeants africains afin de prévenir les conflits liés aux enjeux frontaliers<sup>1</sup>. Le terrorisme prend aujourd'hui à défaut la façon dont le programme a été conçu. Mais ce dernier est refondu pour mieux intégrer les enjeux de sécurité.

---

<sup>1</sup> Par exemple la gestion de ressources naturelles.

**Vincent De Crayencour, chargé de mission auprès du directeur de la coopération de sécurité et de défense, Ministère français des Affaires étrangères et du Développement international**, présente le projet pilote « ACTS », programme de coopération sécurité et développement en Afrique sub-saharienne. Il a été chargé de remettre au Ministre un projet de sécurité et de défense pour l'Afrique sub-saharienne, tirant profit de l'expérience française. Le document remis la semaine dernière part du principe qu'il ne peut y avoir de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement. Le programme ACTS revêt ainsi trois objectifs : 1. Améliorer la gestion des frontières pour lutter contre le terrorisme, et fournir pour ce faire des outils aux Etats ; 2. Instaurer des relations de confiance entre les populations locales ; 3. Mettre en œuvre des projets inclusifs dans des domaines comme le pastoralisme, l'éducation et la santé. Une zone expérimentale sera mise en place avant de dupliquer le projet. La stratégie repose sur trois piliers : 1. Un engagement fort des États ; 2. Une approche « bottom-up » systématique pour être au plus près des populations ; 3. La recherche de synergies entre les partenaires locaux, nationaux et internationaux (partenariats techniques et financiers). Le projet arrive aujourd'hui à une étape de mise en place concrète. Il a été redirigé – par l'actualité – non pas seulement sur la coopération transfrontalière, mais également sur la lutte antiterroriste et la gestion des flux migratoires. Il sera soumis en septembre à Bruxelles pour pouvoir bénéficier du fond fiduciaire d'urgence<sup>2</sup> de l'Union européenne.

**Lambert Lucas, responsable de la gendarmerie d'Outre-mer, Ministère français de l'Intérieur**, apporte le témoignage de la gestion de la sécurité sur les frontières françaises en Outre-mer. Dans l'esprit des populations locales, l'association - « toxique » - entre immigration et sécurité aux frontières d'un côté, et criminalité et sentiment d'insécurité de l'autre, est bien réelle. En Guyane, terre historique d'immigration, les mouvements migratoires sont liés aux différences de PIB de part et d'autre de la frontière<sup>3</sup>. Il s'agit donc d'une immigration économique, souvent liée aux activités d'orpaillage illégal. Cependant le fleuve qui sépare la frontière est très difficile à contrôler et les mouvements en pirogue sont importants. La coopération entre les forces de police et de sécurité est très intégrée. Autre exemple sur une frontière maritime : à Mayotte environ 10 à 12 000 migrants sont interceptés par an. Le fort sentiment d'insécurité dans la population qui en découle est inquiétant pour l'avenir, mais « on n'arrête pas la misère avec des fusils et des lois ». Le renforcement des coopérations régionales, notamment policières et judiciaires est essentiel.

---

<sup>2</sup> Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.

<sup>3</sup> Le PIB par habitant est 13 fois supérieur en Guyane qu'au Suriname.

---

**Diffusion d'un film intitulé « Comment les autorités locales traitent-elles le défi des migrants dans les territoires frontaliers ? »** - Un état des lieux dans la région Lac de Constance / Haut-Rhin (frontière Allemagne/Suisse), réalisé par Indrani Das Schmid, directrice de la GFGZ (Association pour la promotion de la coopération transfrontalière).

---

## **Thème 3 : L'Union européenne, un acteur essentiel pour contextualiser les politiques frontalières nationales**

**Stéphane Rosière, professeur à l'Université de Reims**, animateur de la troisième table ronde, ouvre la thématique en rappelant que l'Union européenne a créé un modèle de coopération transfrontalière aujourd'hui exporté vers d'autres continents. Il souligne les contradictions entre une politique migratoire très rigide et la réalité de la coopération sur les territoires transfrontaliers qui se heurte aux conséquences de cette politique, sans qu'ils soient réellement pris en compte.

**Alain Scriban, conseiller principal sur la crise migratoire à la DG HOME, Commission européenne**, dresse l'évolution de la gestion des frontières dans la crise de Schengen. Il rappelle en premier lieu la nécessité de différencier « migrant » et « réfugié ». Les réfugiés sont le résultat de violences dans leurs pays. Ils n'en sont pas la source. Quant aux terroristes, récemment associés aux discussions sur les réfugiés, ils peuvent aussi provenir de la population française. On évoque beaucoup dans ce débat la politique européenne, mais il faudrait commencer par rappeler que ces sujets<sup>4</sup> ne sont pas gérés par l'UE. Gérer les frontières implique de gérer les politiques des flux et des migrations. Le premier défi est de définir des objectifs communs. Or nous avons passé plus de temps à faire des règlements établis dans l'urgence pour réagir aux actualités, que d'établir une véritable stratégie d'ensemble. Une avancée : l'agence Frontex était dépourvue de pouvoir d'action car elle devait être saisie par un État, avec des demandes contradictoires d'un pays à l'autre. En lui donnant plus de pouvoir et de liberté d'action - comme cela vient d'être fait par l'UE - c'est la première fois que l'on obtient une décision européenne qui puisse permettre une véritable gestion européenne de la sécurité, notamment aux frontières extérieures. La réalité montre que, sur ces sujets sensibles, chaque État est pris dans des nécessités d'affichages politiques. C'est donc au niveau européen qu'une action pourra être réellement efficace sur le long terme. Pour ce faire, il est essentiel de développer la coordination, la gouvernance,

---

<sup>4</sup> Migrations, demandes d'asile, lutte antiterroriste, échanges d'informations de surveillance.

les échanges d'informations et la mise en œuvre de décisions communes et solidaires à l'échelle de toute l'Europe.

**Olivier Clochard, chargé de recherche au CNRS (Laboratoire MIGRINTER)**, dresse, en écho à ces réflexions, un état désastreux de la situation humanitaire dans les camps de réfugiés et les « Hots spot », démontrant l'incapacité de l'Europe à gérer les flux. Il compare l'écart considérable entre les afflux de réfugiés en Europe à ceux d'autres pays comme le Liban, la Jordanie et la Turquie qui accueillent des nombres considérables de personnes, témoignant de l'hypocrisie du discours politique qui consiste à dire qu' « on ne peut en accueillir plus ».

**Agnès Monfret, chef d'unité Coopération transfrontalière à la DG REGIO, Commission européenne**, présente l'apport des programmes Interreg dans ce contexte et rappelle que la prise en compte dans les politiques européennes des espaces transfrontaliers en tant qu' « espace particulier », est apparue lentement. Mais aujourd'hui, les fonds alloués sont très importants<sup>5</sup>. Les exemples de projets de coopération entre polices sont par exemple nombreux. La part « inclusive » des fonds (soit 1,5 milliards) laisse une possibilité importante aux projets d'intégration des réfugiés<sup>6</sup>. La Commissaire européenne à la politique régionale, Corina Crețu, a même encouragé une reprogrammation pour que l'inclusion des migrants y soit mieux prise en compte. Interreg fait donc partie de la solution à ce défi d'équilibrer sécurité et développement aux frontières. Les fonds de la DG HOME peuvent également être débloqués pour cet objectif. Les projets financés permettent de construire la confiance, de créer de la mobilité, de développer la sécurité, la sûreté, et l'emploi.

Elle rappelle également l'enjeu d'identifier les obstacles qui ne peuvent être résolus par le seul financement. Pour ce faire une démarche de « Cross-border Review »<sup>7</sup> a été lancée par la Commission européenne.

---

## Thème 4 : Innover dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers

La quatrième table ronde sur « l'innovation dans la gestion des frontières et des territoires transfrontaliers » est introduite et animée par **Jean Peyrony, directeur général de la MOT**.

---

<sup>5</sup> Volet A dédié au transfrontalier : 6,6 milliards avec 60 programmes.

<sup>6</sup> Exemple d'un projet de « kit infos » pour les réfugiés à la frontière Grèce/Chypre.

<sup>7</sup> Plus d'infos : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/)



**Grégory Hamez, professeur à l'Université de Lorraine**, présente les défis de la coopération transfrontalière aujourd'hui : une pratique ancienne, des contextes différents sur chaque frontière, une coopération jamais simple, et un lien évident avec l'intégration européenne. La complexité du montage des projets transfrontaliers et les enjeux globaux auxquels ils font face exposent la coopération transfrontalière à un risque « technocratique ». Comment faire pour qu'elle réponde aux enjeux d'intégration ou qu'elle puisse agir dans des domaines comme le commerce ? Il évoque le succès d'Erasmus pour faire naître un sentiment d'appartenance à l'Europe. Mais ce programme ne concerne qu'1% des étudiants. Pour avancer, il faudrait :

1. en approche « top-down », que l'UE fasse encore plus en termes d'intégration des espaces transfrontaliers ;
2. en approche « bottom-up », que l'on fasse mieux remonter les obstacles, les besoins, les solutions, et qu'on développe encore plus les échanges de bonnes pratiques.

En mettant l'accent sur les objectifs d'intégration des citoyens aux frontières, on résoudrait beaucoup plus facilement le problème des frontières tel qu'il se pose aujourd'hui.

**Pierre-André Durand, préfet des Pyrénées-Atlantiques**, présente le cas de la frontière franco-espagnole, ou « la manière de gérer une frontière intérieure au quotidien ». De nombreuses structures de coopération et de gouvernance transfrontalière ont été créées. Elles sont toutes efficaces à leurs niveaux et dans leurs domaines de compétences, et elles mettent en œuvre des projets très concrets. Dans le domaine de la sécurité, il donne l'exemple de la création de quatre Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD), très actifs le long de la frontière.

**Jean-Louis Cottigny, vice-président en charge des Affaires européennes et de la coopération décentralisée, Conseil départemental du Pas de Calais**, présente un projet de coopération très réussi, celui des « Détroits d'Europe ». Il réunit 14 partenaires sur la thématique de la gestion transfrontalière des détroits. Sans Europe et sans coopération territoriale, les expériences de chaque détroit ne pourraient être mutualisées. Or sur chaque territoire on retrouve des difficultés partagées, des expériences à échanger et des enjeux communs à porter à Bruxelles. Le renouvellement du projet - désormais le projet PASSAGE<sup>9</sup> qui vient d'être accepté par le Programme Interreg Europe - porte plus spécifiquement sur le thème de la protection de l'environnement, de l'énergie bas-carbone, de la sécurité maritime et de la gestion des échanges et des flux dans les détroits. Il est certain que l'Europe apporte beaucoup aux acteurs des territoires. L'enjeu aujourd'hui est de le faire savoir. Il devient urgent de rendre l'Europe plus accessible aux citoyens et qu'on développe la prise de conscience de ce qu'elle apporte.

---

<sup>9</sup> Plus d'infos : <http://www.fr.europeanstraits.eu/Actualites/Clap-de-depart-pour-le-projet-PASSAGE>

---

## Conclusions

**Gilles Favret, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières, Ministère français des Affaires étrangères et du Développement international**, conclut la journée en mettant l'accent sur le fait que ce débat sur le développement de la coopération, corrélé au renforcement de la sécurité aux frontières, ne pose pas la question d'abolir les frontières mais au contraire de renforcer la coopération pour que celles-ci deviennent des « coutures » de l'Europe et non plus des « coupures ». Il rappelle que près de 400 000 pendulaires travaillent chaque jour de l'autre côté des frontières françaises, alors qu'on en dénombre moins de 10% dans le sens inverse. La France est le premier pays en Europe avec un chiffre aussi élevé, ce qui montre à quel point les problématiques transfrontalières y sont essentielles. La coopération - et l'action de la MOT - doivent être renforcées pour que les disparités territoriales de part et d'autres de nos frontières ne deviennent pas néfastes. Il est impératif de développer des politiques publiques adaptées et de réguler ces écarts. Pour aller dans ce sens, le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international travaille à la publication d'un Livre blanc intitulé « Diplomatie et territoires » qui contiendra un chapitre spécifique aux apports de la coopération transfrontalière, et à la nécessité de la renforcer.

**Kevin O'Shea, membre du Conseil d'Administration du programme Borders In Globalization (BIG)**, confirme que sur la frontière qu'il représente (États-Unis/Canada), le leadership politique sur ces questions transfrontalières est également la clé. Il rappelle que cette frontière est la preuve qu'une sécurité renforcée va de pair avec une coopération développée<sup>10</sup>.

**Anne-Laure Amilhat Szary, professeure à l'Université de Grenoble-Alpes**, conclut que le défi de l'Europe, aujourd'hui, consiste à ce que ses frontières ne deviennent pas des sources d'inégalités ou de disparités. C'est un sujet crucial sur lequel doivent se concentrer les politiques publiques et c'est seulement par cette voie que l'on pourra réconcilier l'Europe avec ses citoyens.

---

<sup>10</sup> La frontière concentre le plus de flux frontaliers au monde et les mesures de sécurité frontalière y sont très développées.

## Quelques photos

---

### Ouverture



### Table ronde 1





Table ronde 2



Table ronde 3

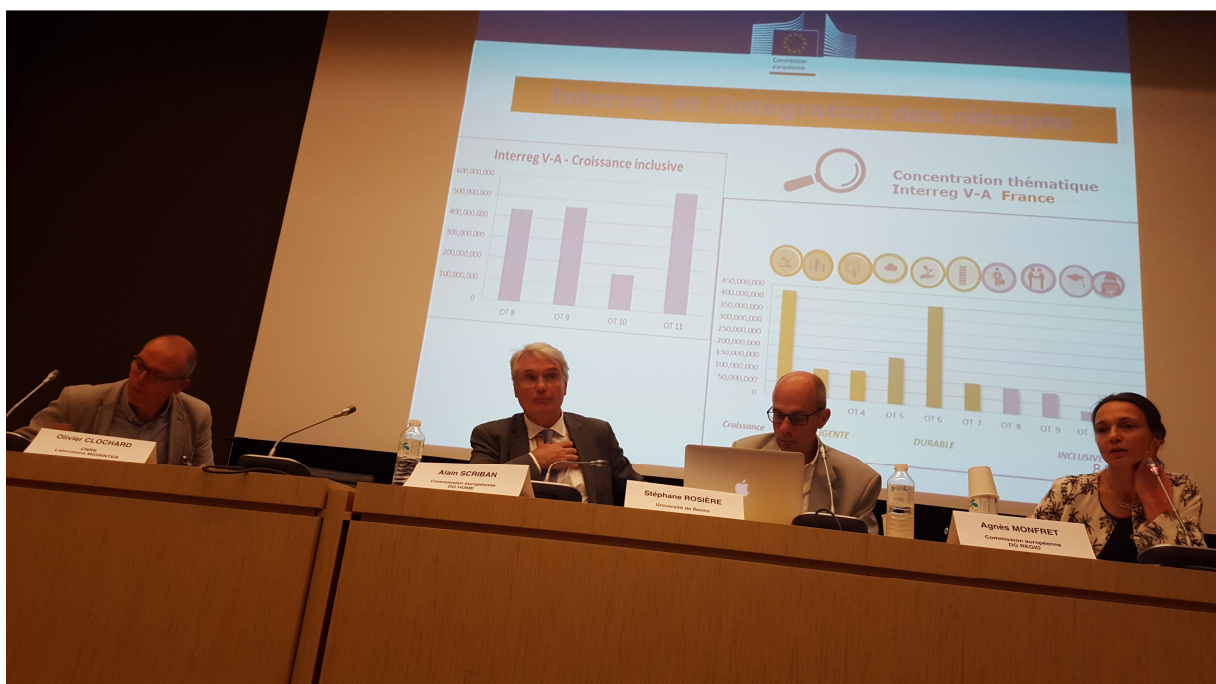
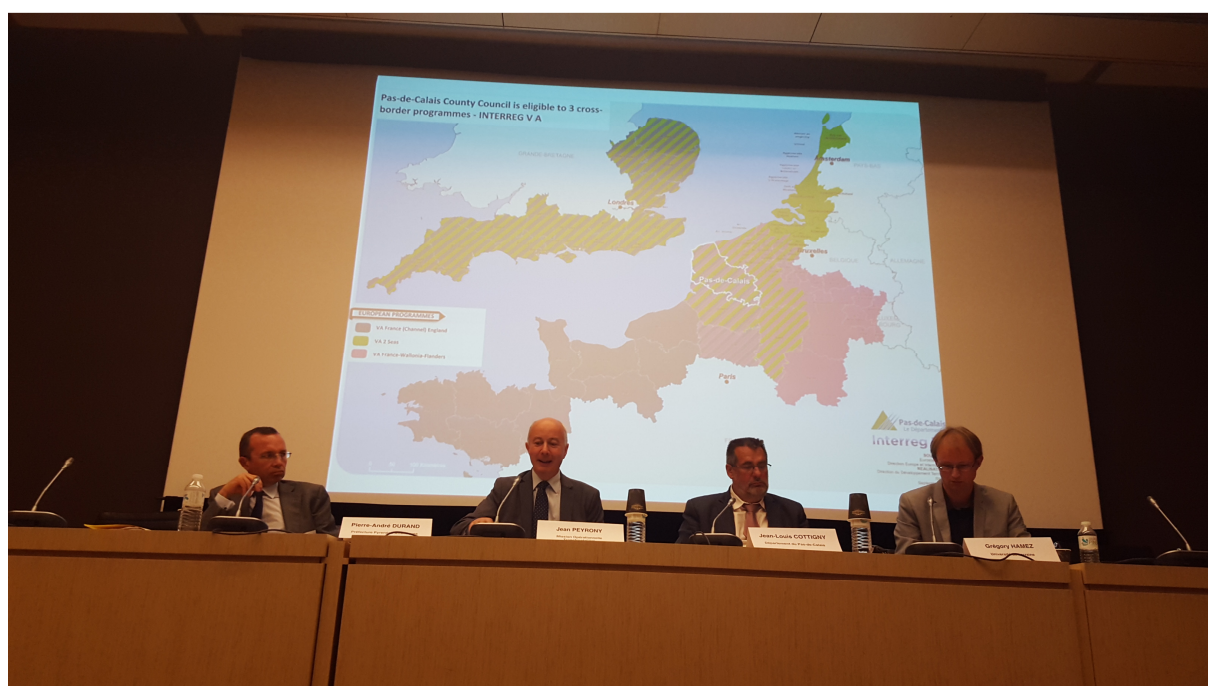


Table ronde 3



Table ronde 4





## Clôture



---

Document publié par la **Mission Opérationnelle Transfrontalière**  
38 rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France  
<http://www.espaces-transfrontaliers.eu>  
Tél : +33 (0)1 55 80 56 80 - [mot@mot.asso.fr](mailto:mot@mot.asso.fr)

**Date de publication : Septembre 2016**