



ETUDE

12/2025

RAPPORT

**Analyse d'impact sur la mise
en œuvre du Code Schengen
révisé sur la frontière
France-Espagne-Andorre**

Sommaire

PARTIE 1 : INTRODUCTION	4
PARTIE 2 : ANALYSE CROISEE DE L'ENQUETE MENEES PAR LA MOT AUPRES D'ACTEURS DE LA FRONTIERE FRANCE-ESPAGNE-ANDORRE	5
1. Quel est l'impact des contrôles aux frontières sur la vie quotidienne des habitants de la région transfrontalière / du bassin de vie transfrontalier ?	5
2. Comment les contrôles aux frontières affectent-ils le travail des structures de coopération transfrontalière (GECT, Eurorégions, ...) ?	7
3. Comment la confiance institutionnelle entre les pays / les collectivités voisines est-elle affectée ?	8
4. Quels sont les effets sur la perception citoyenne de la "frontière ouverte" et de la "cohésion" dans le territoire transfrontalier ?	9
5. ACTIVITES ECONOMIQUES GENERAL - Quantitatif : Observez-vous une diminution des activités économiques transfrontalières (achats, tourisme, etc.) depuis la réintroduction des contrôles aux frontières ? Si possible, fournissez des données.....	11
6. MARCHE DU TRAVAIL	13
6.1 Quantitatif : Observez-vous une diminution des déplacements transfrontaliers ? (Nombre de travailleurs frontaliers, d'étudiants...) Si possible, fournissez des données	13
6.2 Qualitatif : Les experts du marché du travail et professionnels de l'éducation font-ils part de revendications en ce qui concerne les contrôles aux frontières ?	13
7. CIRCULATION / TRANSPORTS	15
7.1 Quantitatif : Observez-vous une augmentation des temps d'attente/de trajet liés aux contrôles sur les routes transfrontalières et les transports publics ? Si possible, fournissez des données.....	15
7.2 Qualitatif : Constatez-vous une modification du trafic routier sur certains itinéraires ? Y a-t-il une diminution de l'utilisation des transports publics ?	16
8. TOURISME.....	17
8.1 Quantitatif : Observez-vous une diminution du tourisme de proximité dans la région transfrontalière ? Si possible, fournissez des données.....	17
8.2 Qualitatif : Quelle est l'opinion des professionnels du tourisme sur les impacts potentiels de contrôles permanents aux frontières sur le tourisme dans la région transfrontalière ?	18
9. ENVIRONNEMENT	19
9.1 Quantitatif : Observez-vous une augmentation des déplacements en voiture et des pollutions liées au trafic dans les zones rurales et aux passages frontaliers dans les villes ? Si possible, fournissez des données.....	19
9.2 Qualitatif : Prévoyez/Constatez-vous une augmentation du trafic dans les zones rurales et sur les routes communales en raison des personnes cherchant à éviter les contrôles aux frontières ?.....	19
PARTIE 3 : CONTRIBUTION DU MINISTERE DE L'INTERIEUR.....	22
Mise en œuvre pratique des contrôles aux frontières 2024-2025	22
1. Question 1 : Selon quels critères les lieux et horaires des contrôles ont-ils été priorisés aux frontières françaises ? Qui prend les décisions, qui met en œuvre ?	23

2. Question 2 : Des consignes particulières sont-elles émises, ou des mesures mises en place, afin d'entraver le moins possible la vie quotidienne et le trafic de marchandises dans les régions transfrontalières lors des contrôles aux frontières (comme prévu par l'article 26 du code Schengen révisé en juin 2024) ?.....	23
3. Question 3 : Quelles sont les consignes officielles et formations données aux forces de l'ordre lors des contrôles aux frontières (respect du principe de non-discrimination, les langues de communication, port d'armes, mode de vérification des papiers d'identité...) ? Sont-elles uniformes au niveau national ?.....	24
4. Question 4 : Les contrôles actuels font-ils l'objet d'une coordination bilatérale avec les autorités de police de l'autre côté de la frontière ?	24
5. Question 5 : La mise en œuvre des contrôles actuels fait-elle l'objet d'une information aux organismes en charge des transports en commun, aux communes frontalières ?	24
6. Question 6 : Données relatives aux contrôles. Pourriez-vous indiquer, si possible par département	24
PARTIE 4 : REMARQUES CONCLUSIVES	26
ANNEXE.....	27
I. Liste des répondants	27
II. Questionnaire	28
III. Question et réponse parlementaire sur la fermeture de quatre points de passage entre la France et l'Espagne	31

PARTIE 1 : INTRODUCTION

Introduction

Depuis 2015, divers pays dont la France ont réintroduit des contrôles à leurs frontières intérieures, invoquant successivement la menace terroriste, la lutte contre l'immigration irrégulière, les trafics illégaux et la crise sanitaire. Ces mesures, régulièrement renouvelées, constituent une dérogation au principe de libre circulation inscrit dans le Code Schengen. Or, leur intensification sur certaines frontières a pu susciter des tensions dans les territoires transfrontaliers, où la vie quotidienne repose sur des flux continus de personnes et de biens. Le Code Schengen révisé en 2024 insiste désormais sur l'importance d'adapter ces contrôles de manière proportionnée et de tenir compte de leurs impacts sur les régions transfrontalières.

Le réseau Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN) a coordonné une analyse sur plusieurs frontières euro-

péennes visant à évaluer les effets concrets des contrôles frontaliers sur la cohésion, l'intégration et le développement socio-économique des territoires transfrontaliers, dans le contexte du code Schengen révisé. La MOT y a participé en s'attachant à l'analyse des impacts sur la frontière France-Espagne-Andorre.

Ce rapport réalisé entre juillet et novembre 2025 se compose de deux parties principales :

- ▶ Une analyse croisée des réponses obtenues à l'issue de l'enquête menée auprès d'acteurs de la frontière France-Espagne-Andorre en juillet 2025
- ▶ Une contribution du ministère de l'Intérieur français à l'analyse de la circulation transfrontalière entre la France et l'Espagne

ainsi que de remarques conclusives.

PARTIE 2 : ANALYSE CROISEE DE L'ENQUETE MENEES PAR LA MOT AUPRES D'ACTEURS DE LA FRONTIERE FRANCE-ESPAGNE-ANDORRE

Rappel du contexte

En juillet 2025, la MOT a adressé un questionnaire auprès de ses collectivités et structures transfrontalières partenaires situées à la frontière franco-hispano-andorrane (voir en annexe). A partir des 9 réponses reçues, la MOT a réalisé une analyse croisée des résultats dont le présent rapport fait état.

Il convient de souligner que cette analyse repose sur des retours subjectifs, susceptibles de varier d'un répondant à l'autre. Les perceptions rapportées dans ce rapport peuvent être notamment influencées par le contexte dans lequel l'expérience a été vécue. En particulier, alors même que le questionnaire portait sur la situation en 2025, certains répondants ont mobilisé des données remontant à 2020-2021 (établissement des contrôles aux frontières

pour lutter contre la pandémie de COVID-19). Il y a dès lors un hiatus évident avec la situation de 2025, tel que rapportée par les autorités nationales françaises (cf. *Contribution du ministère de l'Intérieur*). Ce ressenti partiellement subjectif ne doit cependant pas être écarté, car il traduit une réalité : les frontières et leur gestion ne sont pas seulement des objets de politiques publiques devant faire l'objet d'une optimisation technique entre divers objectifs (par exemple entre fluidité et sécurité). Elles mettent également en jeu des représentations du territoire de vie des personnes résidant à la frontière, caractérisées par des identités plurielles (régionale, nationale, transfrontalière, européenne), des expériences rémanentes impactées par la gestion des frontières, qu'il importe de prendre en compte.

Réponses au questionnaire

1. Quel est l'impact des contrôles aux frontières sur la vie quotidienne des habitants de la région transfrontalière / du bassin de vie transfrontalier ?

Convergences fortes

Quasiment tous les répondants rapportent des ralentissements, des temps d'attente supplémentaires et une moindre fluidité des déplacements (habitants, travailleurs, touristes). Plusieurs réponses soulignent aussi un **sentiment d'insécurité, de privation de liberté de circuler**, et une dimension symbolique (atteinte à l'esprit de Schengen).

Données chiffrées disponibles

Etude « Impact socioéconomique de la fermeture de la frontière », Eurorégion NAEN (2021)¹ citée dans le document : 92,1 % se déplacent régulièrement pour raisons socio-économiques ; 89,4 % ont cessé certaines activités transfrontalières (achats 80,1 % ; visites familiales 62,4 % ; loisirs 49,4 %). Ces chiffres traduisent un impact quantitatif important au moment de la crise sanitaire, mais ne sont plus pertinents dans le contexte de 2025.

Spécificités territoriales

Voir carte n°1 : au dire des répondants, certains axes et points de passage frontaliers (péage de Biriou AP-8/A 63, péage du Boulou de AP-7/A 9) subissent contrôles réguliers et files importantes ; d'autres cols (Somport, Bielsa, certains pas en Cerdagne) sont peu ou pas affectés — donc l'impact est **fortement hétérogène** selon l'itinéraire.

Dimension humaine

Signalement d'incidents graves (décès de migrantes/migrants traversant la Bidassoa), qui alimentent indignation et mobilisations citoyennes sur certaines frontières.

¹ [Euroregion NAEN \(2019\)](#)

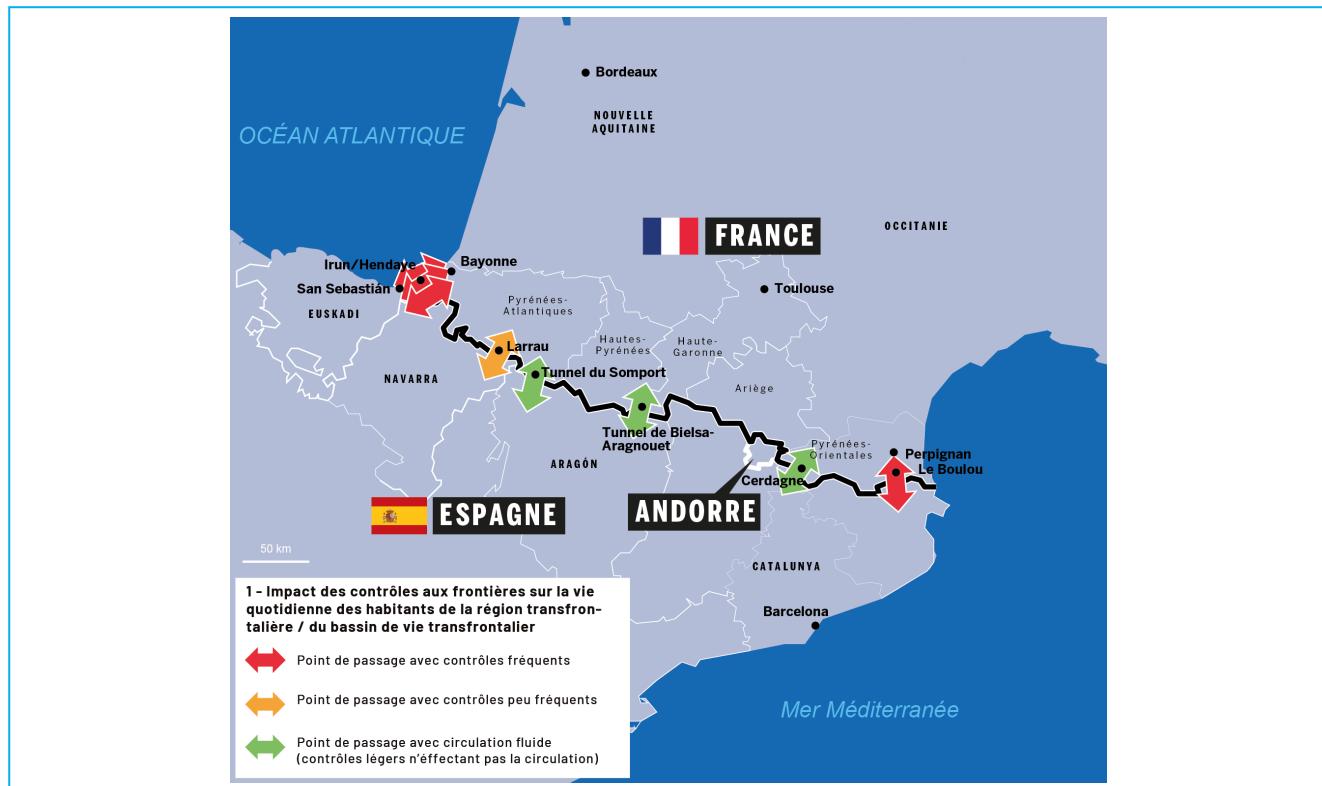
Citations illustratives

« Les contrôles aux frontières perturbent de manière significative la vie quotidienne des habitants de la région transfrontalière. Ils engendrent des temps d'attente supplémentaires, une insécurité juridique pour les personnes travaillant ou étudiant de l'autre côté de la frontière, ainsi qu'un sentiment de méfiance vis-à-vis des autorités. Les familles binationales, les travailleurs frontaliers et les usagers des services de santé ou

d'éducation sont particulièrement impactés » - GECT Pirineos - Pyrénées.

« Les points de passage frontaliers situés en territoire aragonais et béarnais (Somport) d'une part et haut pyrénéen d'autre part, ne sont pas véritablement impactés par des contrôles aux frontières » - CTP.

Carte n°1 : Impact des contrôles aux frontières sur les principaux de point de passage cités



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles perturbent notamment la vie quotidienne à la fois sur le plan pratique et quantitatif (détour de plusieurs kilomètres) et sur le plan qualitatif (retards, perte d'accès aux biens et services, sentiment de fragilisation de Schengen). L'effet est **inégal** : marqué sur les grands axes et péages littoraux ; moindre sur certains cols ou itinéraires secondaires. Il n'y a pas de données disponibles pour 2025 mais les chiffres de 2021 montrent un impact significatif sur les comportements au moment de la crise sanitaire.

2. Comment les contrôles aux frontières affectent-ils le travail des structures de coopération transfrontalière (GECT, Eurorégions, ...) ?

Convergences

Un tiers des répondants rapporte une fragilisation de la mise en œuvre des projets, des ralentissements en raison des temps de parcours prolongés et une complexification quant aux rencontres physiques. Une réponse souligne le sentiment des GECT quant à un certain **déficit de reconnaissance institutionnelle**, qui présente les structures comme médiateurs de crise plutôt qu'en moteurs de projets.

Données chiffrées disponibles

Voir carte n°2 : certaines structures (GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre, GECT Pirineos – Pyrénées, Eurorégion Pyrénées Méditerranée) rapportent

des perturbations du fait des restrictions de circulation ; d'autres structures (CTP avec les passages du Somport et de Bielsa, GECT H-C sur le pas en Cerdagne) sont peu ou pas affectées – donc l'impact est **fortement hétérogène** selon le territoire.

Citations illustratives

« Principalement sur le temps de parcours quand on voyage en bus ou voiture, principalement sur les grands axes. Pas ou peu de contrôles sur les axes secondaires. En train contrôle dans les trains, pas d'impact sur les temps de parcours » - Eurorégion Pyrénées Méditerranée.

« Le travail des équipes de la CTP n'est pas affecté puisque les passages, du Somport et de Bielsa les plus utilisés par les équipes de la CTP, ne sont que très peu concernés par les contrôles à la frontière » - CTP.

Carte n°2 : Impact des contrôles aux frontières sur les structures de coopération transfrontalières citées



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles perturbent modérément le travail des structures de coopération transfrontalière – tant sur le plan pratique (projets ralenti voire retardés, complexification des rencontres physiques) que symbolique (sentiment d'un manque de consultation de la part de l'Etat). L'effet est **inégal** : marqué pour les structures dépendantes des grands axes ; moindre pour les structures empruntant certains cols ou itinéraires secondaires.

3. Comment la confiance institutionnelle entre les pays / les collectivités voisines est-elle affectée ?

Convergences fortes

Quasiment tous les répondants rapportent un sentiment de manque de transparence et de concertation concernant les mesures prises par l'Etat. Plusieurs réponses soulignent aussi un **sentiment d'inégalité, de méfiance** et une dimension symbolique (frein à la coopération transfrontalière, manque de solidarité entre l'Etat et les collectivités).

Spécificités territoriales

Au dire des répondants, certains territoires et passages (pas frontaliers, passage de Larrau, cols pyrénéens) subissent contrôles réguliers et files importantes, ce qui affecte particulièrement la confiance des répondants qui en sont dépendants ; d'autres cols (certains pas en Cerdagne) sont peu ou pas affectés — donc l'impact est **hétérogène** selon le territoire.

Dimension institutionnelle

Signalement d'un sentiment de manque de communication et de coopération de la part de l'administration malgré les relances, ce qui complique le dialogue institutionnel et provoque une perte de confiance.

Citations illustratives

« *Les collectivités du sud de la frontière ont sollicité à plusieurs reprises les autorités françaises (préfecture, sous-préfecture, ministère des affaires étrangères...) en ce qui concerne les fermetures des pas frontaliers ou contrôles dans les pas, afin d'exiger leur ouverture ou demander des clarifications / informations à ce sujet* » - **Gouvernement basque.**

« *La confiance institutionnelle entre les pays / les collectivités voisines est nullement affectée par les contrôles à la frontière. Les coopérations transfrontalières ne sont pas perturbées par les contrôles des douanes et de la police* » - **Hôpital de Cerdagne GECT- HC.**

Carte n° 3 : Impact des contrôles aux frontières sur la confiance institutionnelle entre les pays/les collectivités voisines



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, le rétablissement des contrôles affecte notablement la confiance institutionnelle – tant sur le plan pratique (absence de concertation, sentiment de méfiance) que sur le plan symbolique (manque de solidarité, frein à la coopération). L'effet est **inégal** – marqué pour certaines structures dépendantes des pas frontaliers et cols subissant des contrôles ; moindre pour d'autres structures dont les itinéraires ne sont pas affectés.

4. Quels sont les effets sur la perception citoyenne de la “frontière ouverte” et de la “cohésion” dans le territoire transfrontalier ?

Convergences fortes

Quasiment tous les répondants rapportent un sentiment de méfiance et d'isolement des citoyens ainsi qu'une fragilisation de leur adhésion au projet transfrontalier. Plusieurs réponses soulignent la **perte de confiance des citoyens quant à la durabilité et la solidité des liens transfrontaliers** et une dimension symbolique (contradiction de l'esprit Schengen, recul du projet européen).

Spécificités territoriales

Certains territoires subissent davantage les conséquences des contrôles ; d'autres (passage de Larrau, pas en Catalogne) sont peu ou pas affectés (passage fluide ou frontière fermée la plus grande partie de l'année) — donc l'impact est **hétérogène** selon le territoire.

Perception parfois positive

Mise en avant par certaines réponses d'une perception positive des contrôles dans la lutte contre le trafic de drogues entre les deux Etats.

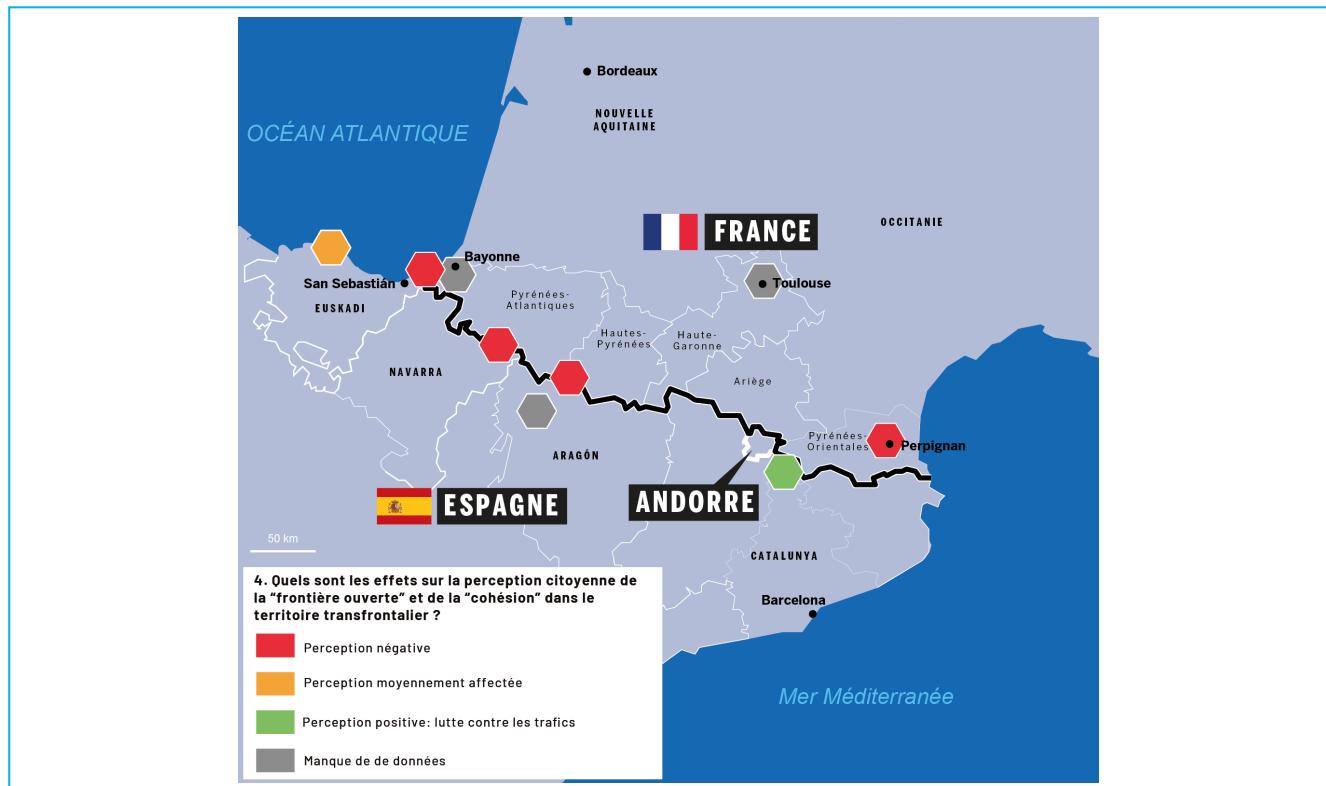
Citations illustratives

« La population locale et les élus locaux sont demandeurs de contrôles destinés à la lutte contre le trafic de drogues

entre les deux Etats. La perception de ces contrôles est positive et n'affecte pas la vie quotidienne des citoyens et des professionnels de santé » - Hôpital de Cerdagne GECT- HC.

« Les citoyens ressentent un recul du projet européen dans leur quotidien. Ce retour des contrôles alimente le sentiment d'un isolement croissant et d'un repli national, ce qui nuit à la perception d'un espace transfrontalier intégré et cohérent » - GECT Pirineos – Pyrénées.

Carte n° 4 : Impact des contrôles aux frontières sur la perception citoyenne de « la frontière ouverte » et de la « cohésion » dans le territoire transfrontalier



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les **contrôles affectent notablement la perception citoyenne** – tant sur le plan qualitatif (sentiment de méfiance, perte d'adhésion au projet transfrontalier) que sur le plan symbolique (contradiction de l'esprit Schengen). L'effet est **inégal** – marqué pour la plupart des répondants ; moindre auprès de certaines structures perçant positivement les contrôles afin de lutter contre le trafic de drogues et dont les passages (Cerdagne, Larrau) ne sont pas affectés par les contrôles.

5. ACTIVITES ECONOMIQUES GENERAL - Quantitatif : Observez-vous une diminution des activités économiques transfrontalières (achats, tourisme, etc.) depuis la réintroduction des contrôles aux frontières ? Si possible, fournissez des données.

Convergences

Un tiers des répondants rapporte une diminution du déplacement de la clientèle de l'autre côté de la frontière. Plusieurs réponses soulignent une **réduction importante du chiffre d'affaires des commerces** dépendants de la clientèle de l'autre côté de la frontière.

Données chiffrées

(Les données de 2021 retracent l'impact de la crise sanitaire et présentent donc peu de pertinence dans le cadre de cette étude visant le contexte de 2025) :

Titre du document ou source	Données chiffrées
Etude « Impact socioéconomique de la fermeture de la frontière », Eurorégion NAEN (2021)²	<p>80,1 % des personnes ont cessé leurs achats transfrontaliers et 62,4 % leurs déplacements personnels (résidences secondaires, visites familiales). Dans certaines zones commerciales fortement dépendantes de la clientèle de l'autre côté de la frontière, comme Dantxarinea (Urdax, Navarre), Behobia (Gipuzkoa) ou Ibardin (Vera de Bidassoa, Navarre), où 97 à 99 % des clients viennent du pays voisin, l'activité s'est quasiment arrêtée. On estime que la fermeture prolongée de la frontière a provoqué une réduction de 2 à 5 % du chiffre d'affaires annuel.</p>
Etude de l'évolution des exportations et des importations (2019)³	<p><u>Top 3 des exportations d'Occitanie vers l'Espagne en 2022</u> : 1. Produits de la construction aéronautique et spatiale : 2,1 MD€ 2. Produits de l'agriculture, produits alimentaires : 1,1 MD€ 3. Produits chimiques divers : 226 M€ L'Occitanie exporte en Espagne 87% des produits de la construction aéronautique et spatiale de la France. L'Occitanie représente 12% des exportations francaises en Espagne. Sur les importations de l'Espagne depuis l'Occitanie, les tendances depuis 2019 sont plutôt à la hausse.</p> <p><u>Top 3 des importations de l'Occitanie depuis l'Espagne en 2022</u> : 1. Produits de l'agriculture et produits alimentaires : 2,1 MD€ 2. Produits de la construction automobile et équipements pour automobiles : 656 M€ 3. Produits de la construction aéronautique et spatiale : 267 M€. En 2024, l'Espagne figure en 4ème place des exportations de l'Occitanie et en 2nde place au niveau des importations. Les données dont dispose la Direction Industrie, Innovation, Recherche et Enseignement Supérieur sont des données globales sur l'import-export des pays les plus représentés sur les échanges économiques.</p>
Données chiffrées délivrées par le GECT-HC, citées dans l'enquête	<p>Depuis 2015, les séjours des patients français ont progressé de 64 %, les consultations des patients français ont progressé de 168 %, la fréquentation des urgences des patients français a progressé de 64 %, les actes d'imagerie des patients français ont progressé de 116 %, les séances d'hémodialyse des patients français ont progressé de 1 264 % et les hospitalisations partielles des patients français ont progressé de 72 %. Le GECT-HC se fournit désormais auprès de deux centrales d'achat françaises (le RESAH et l'UGAP) sans que les contrôles frontaliers ne constituent un problème ».</p>

² [Eurorégion NAEN \(2019\)](#)

³ [Consulter les statistiques du commerce extérieur de la France | Portail de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects](#)

Spécificités structurelles

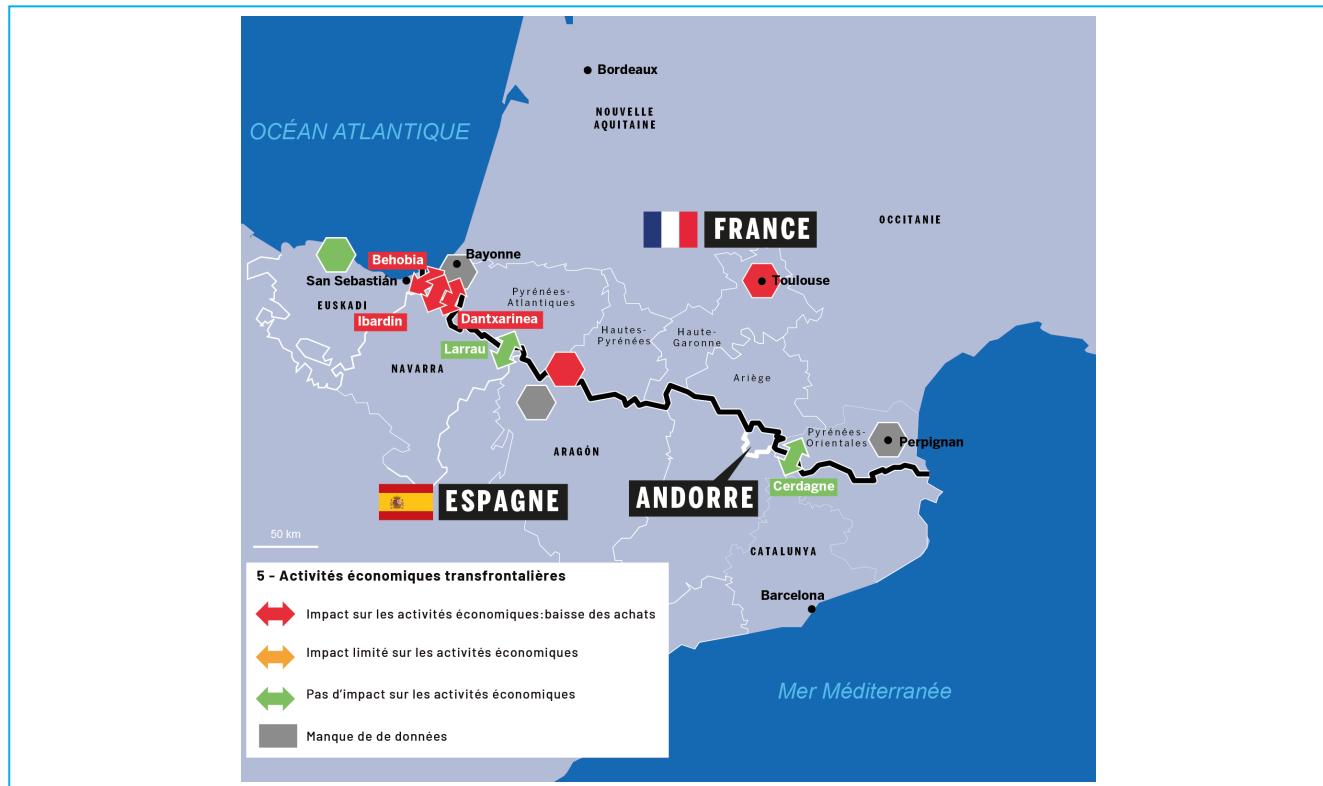
Certains territoires et structures observent une diminution de l'activité économique (GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre, GECT Pirineos – Pyrénées, Région Occitanie) ; d'autres (commune de Larrau, GECT – HC) ne sont pas affectés par les contrôles ou observent une croissance économique, résultant du service proposé — donc l'impact est **hétérogène** selon la structure.

Citations illustratives

« Les contrôles dissuadent les déplacements spontanés pour les achats ou les services. Bien que les données varient selon les périodes, certaines zones frontalières ont constaté une diminution allant jusqu'à 15–20 % du chiffre d'affaires des commerces liés à la clientèle transfrontalière » - GECT Pirineos – Pyrénées.

“Mis à part le passage de touristes, il y a très peu d'activités économiques avant ou après les contrôles aux frontières. Le transport de bois n'a pas baissé” – Commune de Larrau.

Carte n° 5 : Impact des contrôles aux frontières sur les activités économiques transfrontalières (achats, tourisme, etc.)



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles affectent relativement l'activité économique – tant sur les effets directs (réduction des déplacements) que sur les effets indirects (baisse des chiffres d'affaires). L'effet est **inégal** – marqué pour la plupart des répondants ; moindre pour certaines structures ou territoires (pas Cerdagne, passage Larrau) qui ne sont pas affectés. Les chiffres partagés datent de 2021 et ne sont pas représentatifs du contexte de 2025.

6. MARCHE DU TRAVAIL

Pour les besoins de l'étude, il convient de rappeler que les flux de travailleurs frontaliers sont plus faibles sur cette frontière que sur d'autres. D'après l'INSEE, en 2021, environ **465 000 personnes** résidaient en France et travaillaient

dans l'un des pays frontaliers (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Espagne, Italie, Andorre), mais l'Espagne, l'Italie et l'Andorre représentent une part très faible de ce total (environ 5000 travailleurs, soit 1 %).

6.1 Quantitatif : Observez-vous une diminution des déplacements transfrontaliers ? (Nombre de travailleurs frontaliers, d'étudiants...) Si possible, fournissez des données.

Convergences fortes

Quasiment tous les répondants rapportent une stabilisation des déplacements transfrontaliers. Certaines réponses soulignent l'avènement du télétravail qui constitue une source indépendante de diminution des déplacements ; d'autres rapportent des ralentissements qui peuvent éventuellement impacter les conditions de travail des travailleurs frontaliers.

Divergence notable

Un répondant (GECT Pirineos – Pyrénées) rapporte une perturbation des flux de travailleurs frontaliers et une baisse de la mobilité étudiante. Certaines réponses soulignent des absences, des changements d'horaires voire la fin de contrats du fait des retards provoqués par les contrôles.

Spécificités territoriales

Certaines structures (GECT Pirineos – Pyrénées) rapportent des difficultés quant aux conséquences des contrôles

; d'autres (commune de Larrau, pas en Cerdagne, gouvernement Basque, Région Occitanie, CAPB, GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre) sont peu ou pas affectées (passage fluide ou frontière fermée la plus grande partie de l'année) — donc l'impact est **hétérogène** selon le territoire.

Citations illustratives

« *Les flux de travailleurs frontaliers ont connu des perturbations, notamment pendant les périodes où les contrôles sont renforcés. Les retards et incertitudes ont provoqué des absences, des changements d'horaires ou, dans certains cas, la fin de contrats. On observe également une baisse de la mobilité étudiante entre établissements de part et d'autre de la frontière* » - **GECT Pirineos - Pyrénées**.

« *A l'échelle de la CAPB, les travailleurs vivants de l'autre côté de la frontière ne diminuent pas leur trajets domicile-travail pour ces raisons. La mise en place du télétravail réduit considérablement les déplacements* » - **CAPB**.

6.2 Qualitatif : Les experts du marché du travail et professionnels de l'éducation font-ils part de revendications en ce qui concerne les contrôles aux frontières ?

Convergences

Certains répondants rapportent d'importantes difficultés d'accès aux formations transfrontalières, des retards répétés et une perte de productivité. Certaines réponses soulignent la nécessité d'une coopération renforcée entre les pouvoirs publics et une reconnaissance de la catégorie de travailleurs frontaliers pour leur assurer une plus grande liberté de circulation.

Citations illustratives

« *Les acteurs du marché du travail et de la formation signalent des difficultés d'accès aux formations transfrontalières, des retards répétés et une perte de productivité liée aux files d'attente aux contrôles. De nombreux travailleurs et travailleuses frontaliers ont estimé qu'au vu de l'importance des flux existants, il est nécessaire de renforcer leur reconnaissance en tant que catégorie transfrontalière afin de leur garantir une plus grande liberté de circulation et moins de restrictions administratives. Les salarié·e.s soulignent la nécessité d'une coopération renforcée entre*

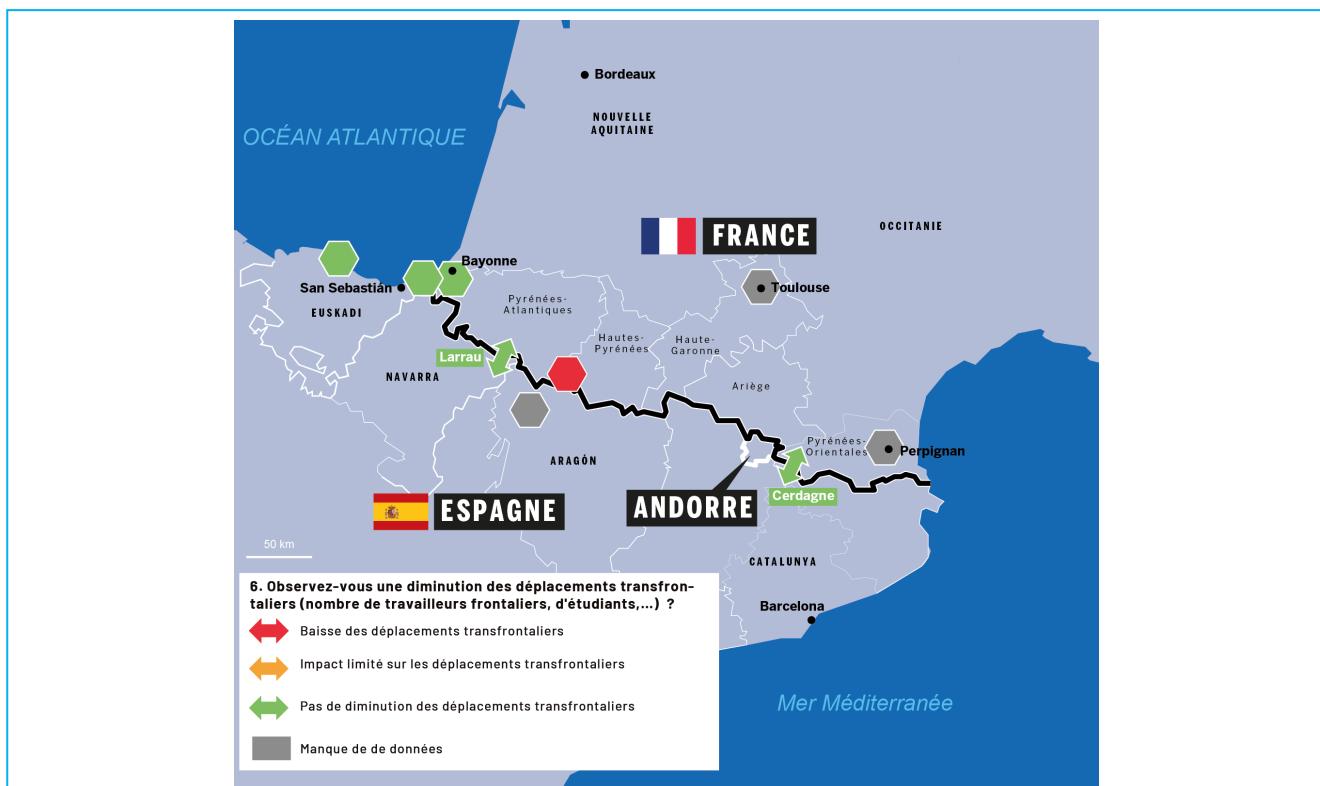
les pouvoirs publics des trois territoires pour apporter des solutions communes. Parmi les obstacles identifiés, on retrouve surtout :

- ▶ Les problèmes de mobilité (embouteillages à la frontière, retards quotidiens),
- ▶ Les difficultés d'accès aux aides pour les salariées et les entreprises, ainsi que la complexité des procédures fiscales ou professionnelles, due au manque d'uniformité entre les deux territoires.

mité entre les gouvernements et à l'absence de réponse claire face à des situations » - GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre.

« Oui, les professionnels du secteur expriment leur préoccupation face aux obstacles que ces contrôles représentent pour la mobilité des travailleurs et des étudiants. Ils soulignent les incohérences dans l'application des règles et demandent une meilleure coordination entre les autorités nationales et locales pour assurer une continuité de l'accès à l'emploi et à l'éducation dans l'espace transfrontalier » - GECT Pirineos - Pyrénées.

Carte n° 6 : Impact des contrôles aux frontières sur déplacements transfrontaliers



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles provoquent des difficultés au niveau de la mobilité des travailleurs et des étudiants, source de revendications pour les experts du marché du travail et professionnels de l'éducation qui appellent à une coopération renforcée entre les autorités nationales et locales et une reconnaissance du statut transfrontalier pour lever les restrictions administratives. La mise en place du télétravail permet de compenser dans certains cas les ralentissements à la frontière bien que certains subissent les contrôles et peuvent voir leur contrat de travail mis à terme. L'effet est **inégal** en fonction des territoires, dans la mesure où certains ne sont peu voire pas affectés par les contrôles.

7. CIRCULATION / TRANSPORTS

Les transports publics transfrontaliers entre la France, l'Espagne et Andorre présentent une offre hétérogène selon les territoires. Dans les Pyrénées-Orientales et la Catalogne, la ligne à grande vitesse Perpignan–Figueres (qui va aujourd'hui jusqu'à Barcelone⁴), via le tunnel du Perthus, relie directement les réseaux français et espagnols depuis 2010⁵. Parallèlement, cinq lignes d'autocars régionaux subventionnés relient par exemple Céret, Arles-sur-Tech ou Prats-de-Mollo aux localités espagnoles comme Figueres ou Puigcerdà⁶. Dans le Pays Basque, la liaison ferroviaire Hendaye–Saint Sébastien (« Topo ») offre

plusieurs trajets quotidiens à bas coût⁷ et des bus réguliers relient Bayonne et Hendaye à Saint-Sébastien. En revanche, plusieurs liaisons ferroviaires plus longues, comme Barcelone–Toulouse⁸ ou Pau–Canfranc, ont été réduites ou suspendues. La Principauté d'Andorre quant à elle, est enclavée dans les Pyrénées sans réseau ferroviaire ni aéroport et est donc accessible principalement par la route. Au sein de la Principauté, un réseau de bus public relie les sept paroisses du pays⁹, tandis que d'autres lignes de bus relient Andorre à la France¹⁰ et à l'Espagne¹¹.

7.1 Quantitatif : Observez-vous une augmentation des temps d'attente/de trajet liés aux contrôles sur les routes transfrontalières et les transports publics ? Si possible, fournissez des données

Convergences fortes

Certains répondants rapportent des ralentissements, y compris des transports publics sur les axes principaux, provoquant des files d'attente pouvant aller de 10 à 45 minutes lors des heures de pointe et des vacances. Certaines réponses soulignent l'importance des contrôles liés à l'immigration dans tous les transports en communs traversant la frontière.

Divergence notable

Plusieurs répondants rapportent une stabilisation des temps d'attente et de trajet.

Spécificités territoriales :

Certains territoires (axes autoroutiers AP-8, A9, Croix des Bouquets à Urrugne sur la ligne de bus 4) subissent davantage les conséquences des contrôles ; d'autres (pont

de Behobia, pont de Santiago, passage de Larrau, pas en Cerdagne, départements 66 et 09) sont peu ou pas affectés donc l'impact est **hétérogène** selon le territoire.

Citations illustratives

« Nous n'observons quasiment plus de contrôle aux frontières. Occasionnellement, un barrage a lieu à la Croix des Bouquets causant des ralentissements et des retards sur la ligne 4. Le trafic routier ne subit pas de modification significative et le trafic voyageurs reste stable sur les autres sites comme le pont de Behobia ou le pont Santiago (frontières) » - CAPB.

« Sur l'AP-8, les contrôles peuvent provoquer des files de plusieurs kilomètres, atteignant jusqu'à 10 km, et entraînant le dévoiement de centaines de véhicules vers les centres urbains proches de la frontière » - GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre.

⁴ Rail Europe

⁵ Ligne de Perpignan à Figueras

⁶ Transport en cars : Cinq lignes à un euro entre les Pyrénées-Orientales et l'Espagne

⁷ Rome2Rio

⁸ Transport : les liaisons transfrontalières de Renfe en France déraillent

⁹ Línes regulars d'Andorra

¹⁰ Omio

¹¹ Les bus entre Barcelone et Andorre et destinations

7.2 Qualitatif : Constatez-vous une modification du trafic routier sur certains itinéraires ? Y a-t-il une diminution de l'utilisation des transports publics ?

Convergences

Quasiment tous les répondants rapportent une stabilisation du trafic routier et une utilisation habituelle des transports publics. Certaines réponses soulignent qu'en dépit de la faiblesse de l'offre de transports publics traversant la frontière, certaines lignes très fréquentées n'ont pas souffert des contrôles intensifiés et ne voient pas leur usage diminuer.

Divergences notables

Certains répondants rapportent un report du trafic vers des routes secondaires peu adaptées et une renonciation aux transports publics par crainte de retards. Ils soulignent une usure des infrastructures locales et une accentuation des nuisances locales.

Spécificités territoriales

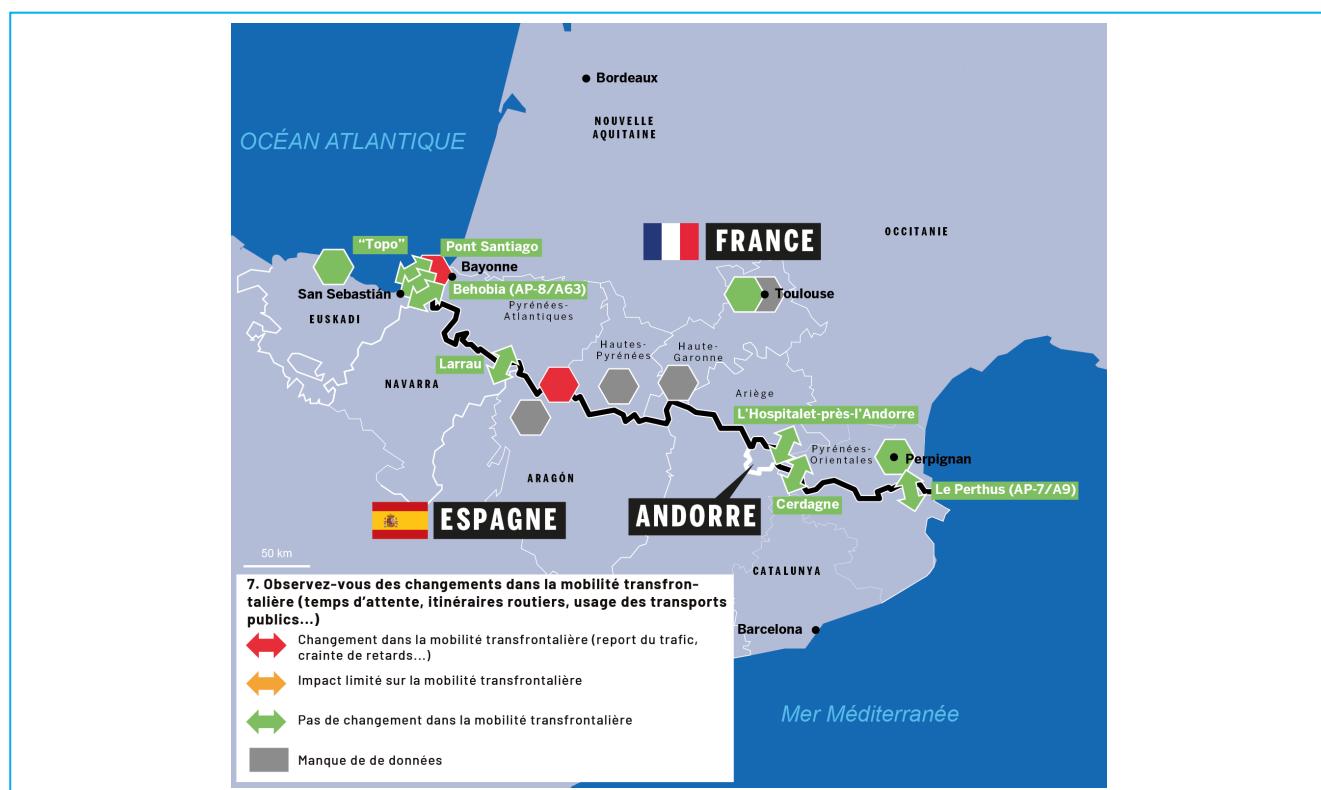
Idem 7.1

Citations illustratives

« On observe un report du trafic vers des itinéraires secondaires, notamment dans les zones rurales, ce qui accentue les nuisances locales. Les transports publics restent limités (peu de lignes de bus transfrontalières, seul le train "Topo" reliant Saint-Sébastien à Hendaye traverse la frontière). Leur usage n'a pas diminué » - GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre.

« Il existe peu de lignes de bus qui passent la frontière (4 au total dans le cadre d'un projet pilote INTERREG POCTEFA). Elles restent limitées en fréquentations. Les seules lignes qui sont les plus fréquentées et n'ont pas baissé même avec les contrôles intensifiés ce sont les compagnies privées de bus (Blablabus et flixbus principalement). Concernant le train seulement 5 trains au quotidien dans un sens et 5 dans l'autre passent la frontière et vu les tarifs prohibitifs aucun transfrontalier ne l'utilise ou que très rarement » - Eurorégion Pyrénées Méditerranée.

Carte n° 7 : Impact des contrôles aux frontières sur la mobilité transfrontalière (temps d'attente, itinéraires routiers, usage des transports publics...)



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles affectent notablement les temps d'attente et de trajet de la plupart des transports traversant la frontière. Parallèlement, les contrôles affectent le trafic routier et l'utilisation des transports publics – si certains répondants n'observent aucune modification d'itinéraires, d'autres soulignent au contraire un report du trafic sur des routes secondaires et une diminution de l'utilisation des transports publics. L'effet est **inégal** en fonction des territoires, dans la mesure où certains ne sont peu voire pas affectés par les contrôles.

8. TOURISME

8.1 Quantitatif : Observez-vous une diminution du tourisme de proximité dans la région transfrontalière ? Si possible, fournissez des données.

Divergences notables

Si certains répondants rapportent une baisse du tourisme dans des petites localités frontalières, d'autres ne perçoivent pas de telle diminution depuis la pandémie, soulignant

au contraire un afflux massif de personnes lors des saisons touristiques.

Données chiffrées

Titre du document ou source	Données chiffrées
Orange Business - FluxVision Tourisme ¹¹	<p>Les touristes espagnols sont les premiers clients étrangers en Occitanie en 2022 avec 9.4 millions de nuitées touristiques (+36% par rapport à 2021). L'Occitanie est la 2ème région française (après Paris Ile-de-France) la plus prisée par les Espagnols. En 2023, pour la première fois depuis la crise sanitaire, la fréquentation de cette clientèle dépasse son niveau de 2019 (+ 12%). Focus sur le département des Hautes-Pyrénées (Orange Business - FluxVision Tourisme) Journées : Pris en compte (excursionnistes, excursionnistes récurrents, habituellement présents, habituellement présents en transit, touristes, touristes en transit et en transit) Depuis 1er janvier 2025 : +2.12% / 2024 2024 : +9.41% / 2023 2023 : +22.93% / 2022 Nuitées : Pris en compte (touristes, transit nocturne) Depuis 1er janvier 2025 : +6.96% / 2024 2024 : +7.42% / 2023 2023 : +31.27% / 2022 ».</p>

Citations illustratives

« Oui, une baisse de la fréquentation touristique a été signalée, notamment dans les petites localités frontalières. Les visiteurs occasionnels hésitent à franchir la frontière,

ce qui affecte les activités de courte durée (hébergement, restauration, loisirs) » - GECT Pirineos - Pyrénées.

« L'afflux massif de patients lors des saisons touristiques ne semble pas exprimer une diminution du tourisme de proximité. » - Hôpital de Cerdagne (GECT - HC).

8.2 Qualitatif : Quelle est l'opinion des professionnels du tourisme sur les impacts potentiels de contrôles permanents aux frontières sur le tourisme dans la région transfrontalière ?

Convergences fortes

Quasiment tous les répondants rapportent une opinion négative des professionnels du tourisme, les contrôles constituant une menace pour l'attractivité du territoire.

Remarques

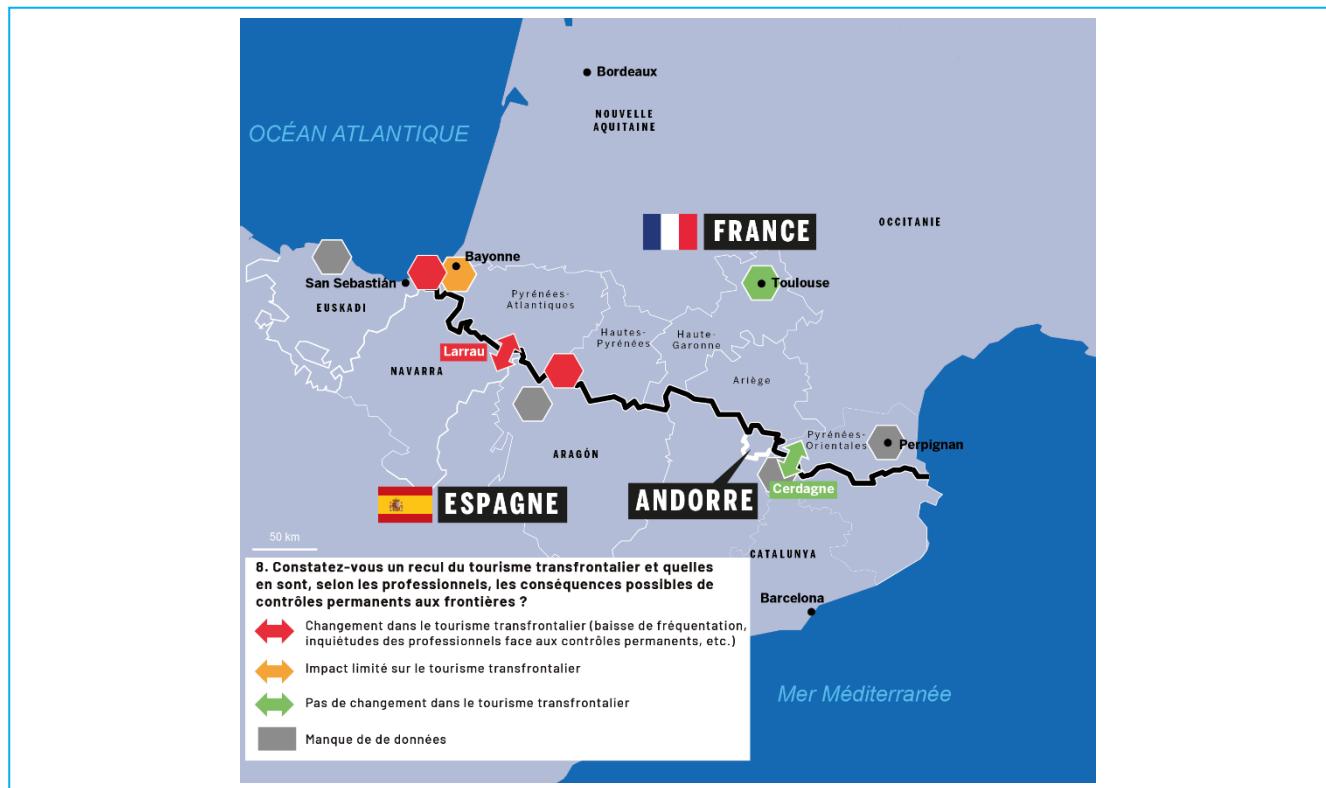
Certaines réponses soulignent le risque de perte d'image d'espace fluide, intégré et accueillant de la région, ce qui risque de provoquer une perte de clientèle. D'autres réponses évoquent un lever de bouclier des commerçants, voire une demande des professionnels quant à la préservation de la libre circulation au sein de la zone Schengen.

Citations illustratives

« Les professionnels du secteur estiment qu'une fermeture durable provoquerait une baisse des nuitées, un déséquilibre dans l'offre touristique et une perte d'attractivité de la région comme destination transfrontalière intégrée et fluide » - GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre.

« Les professionnels du tourisme considèrent que le maintien des contrôles constitue une menace pour l'attractivité du territoire. Ils craignent que la région perde son image d'espace fluide et accueillant. Certains demandent des garanties pour préserver la libre circulation au sein de la zone Schengen » - GECT Pirineos - Pyrénées.

Carte n° 8 : Impact des contrôles aux frontières sur le tourisme transfrontalier



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles perturbent modérément le tourisme qui ne semble pas diminuer en période touristique, mis à part dans certaines petites localités frontalières. Les chiffres 2025 confirment une certaine stabilité du tourisme malgré les contrôles. Toutefois, les contrôles perturbent notamment l'opinion des professionnels du tourisme, qui s'inquiètent au sujet de l'attractivité du territoire transfrontalier et la perte de clientèle qui risque d'en résulter.

9. ENVIRONNEMENT

9.1 Quantitatif : Observez-vous une augmentation des déplacements en voiture et des pollutions liées au trafic dans les zones rurales et aux passages frontaliers dans les villes ? Si possible, fournissez des données.

Convergences fortes :

Quasiment tous les répondants rapportent l'absence d'alternatives de transports publics, ce qui augmente l'utilisation de la voiture et donc de la pollution, en particulier dans les zones urbaines frontalières et les vallées. Certaines réponses soulignent que cette absence d'offre de transports publics persiste indépendamment des contrôles (diminution des liaisons ferroviaires, prix inaccessibles, désaffection des transports publics...).

Divergences notables

Certains répondants n'observent pas de telle augmentation dans la mesure où les déplacements quasi-exclusifs en voiture dans cette région transfrontalière ont toujours été très importants.

Citations illustratives

« *Le nombre de déplacements en voiture dans notre frontière a toujours été très élevé (autour du 96% des déplacements se font en voiture particulier). Cela est dû au manque d'offre de transports transfrontaliers* » - **Gouvernement basque**.

« *L'absence d'alternatives de transport public (à l'exception du train Hendaye-Irun) conduit la population à utiliser presque exclusivement la voiture. Cela engendre une augmentation des émissions liées au trafic, notamment dans les zones urbaines frontalières* » - **GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre**.

9.2 Qualitatif : Prévoyez/Constatez-vous une augmentation du trafic dans les zones rurales et sur les routes communales en raison des personnes cherchant à éviter les contrôles aux frontières ?

Divergences notables

Certains répondants rapportent une augmentation du trafic dans les zones rurales, dans la mesure où **les usagers cherchent des itinéraires alternatifs pour contourner les postes de contrôle**. Certaines réponses soulignent une pression accrue sur ces routes secondaires qui sont alors dégradées. D'autres répondants, au contraire, constatent une stabilisation du trafic, dans la mesure où il n'existe pas d'itinéraire secondaire.

Spécificités territoriales

Certaines structures (GECT Pirineos-Pyrénées, Eurorégion Pyrénées Méditerranée) rapportent des difficultés quant aux conséquences des contrôles ; d'autres (Hôpital de Cerdagne – GECT - HC) sont peu ou pas affectées - donc l'impact est **hétérogène** selon le territoire.

Citations illustratives

« Oui, de nombreux habitants et usagers cherchent des itinéraires alternatifs pour contourner les postes de contrôle. Cela provoque une pression accrue sur les routes secondaires et communales, avec des conséquences en matière de sécurité, de bruit, et de dégradation des voiries locales » - GECT Pirineos-Pyrénées.

« Non car pas de plan B sur notre frontière. Il existe bien quelques chemins de traverses sur la Cerdagne notam-

ment mais la route est trop peu praticable et donc pas d'impact réel sur le trafic. Par ailleurs, le choix entre autoroute ou nationale reste cornélien car l'une comme l'autre est engorgée au passage de frontière surtout dans un sens pour ce qui est de l'autoroute (entrée en France). Pour la nationale c'est l'inverse c'est engorgé dans le sens France Espagne pour aller faire les courses au Perthus principalement les week-ends. A noter qu'il y a très peu voire aucun contrôle douane ou police côté espagnol » - Eurorégion Pyrénées Méditerranée.

Carte n° 9 : Impact des contrôles aux frontières sur l'environnement transfrontalier



Source : MOT

En bref

Au dire des répondants, les contrôles perturbent relativement le trafic dans les zones rurales – si certains observent l'utilisation d'itinéraires alternatifs pour éviter les contrôles, d'autres n'ont pas d'autre choix que d'utiliser la route susceptible de subir des contrôles. D'autre part, les contrôles affectent peu le choix des modes de locomotion des personnes résidant dans cette région transfrontalière, dans la mesure où l'offre de transports publics a toujours été faible, indépendamment des contrôles mis en place. Ainsi, l'effet est **inégal** en fonction des territoires, dans la mesure où certains ne sont peu voire pas affectés par les contrôles.

Synthèse de l'enquête

Au terme de cette étude, il convient d'analyser brièvement l'ensemble des résultats obtenus pour chaque thématique concernant les conséquences des contrôles sur la frontière France – Espagne - Andorre.

Concernant la vie quotidienne, l'étude relève de manière hétérogène selon les axes, des ralentissements, le sentiment d'une perte de fluidité, un impact fort sur les déplacements et les activités transfrontalières ainsi qu'une atteinte à l'esprit Schengen. Les structures de coopération transfrontalière quant à elles, disent voir leurs projets ralenti, rencontrer des difficultés quant à l'organisation de rencontres physiques, et ressentent globalement un manque de reconnaissance institutionnelle et un déficit de concertation de la part de l'administration centrale. La confiance entre les collectivités locales est maintenue bien qu'une certaine méfiance accroît envers l'Etat du fait de décision perçues comme unilatérales et opaques. D'autre part, au dire des répondants, les citoyens semblent ressentir un certain isolement, ce qui a pour conséquence symbolique de fragiliser la cohésion territoriale et la confiance dans l'intégration européenne. Concernant l'économie, l'étude relève de manière hétérogène selon les axes, une baisse de la clientèle et du chiffre d'affaires dans les zones frontalières très dépendantes ainsi qu'un flux de travail transfrontalier stable bien que les conditions de mobilités soient dégradées. L'étude relève le sentiment de difficultés quant à la mobilité, provoquant des retards sur les grands axes et des reports vers les routes secondaires. Il convient de souligner que les travailleurs frontaliers s'adaptent grâce à l'avènement du télétravail et que l'offre de transports publics est globalement insuffisante. L'étude relève une baisse de tourisme dans de petites localités mais une certaine stabilité voire une hausse globale au niveau d'autres territoires, bien que les professionnels craignent une perte d'attractivité si les contrôles deviennent permanents. Enfin, concernant l'environnement, l'étude révèle un usage accru de la voiture dans certaines zones et en conséquence, des pressions sur certaines routes secondaires.

Si dans les réponses recueillies, il a été constaté un ressenti global de difficultés sur la vie quotidienne et les activités transfrontalières, il convient de signaler que certaines perceptions reposent en grande partie sur l'expérience des répondants, notamment marqués par les fermetures strictes de la frontière durant la crise sanitaire de 2020-

2021. Ces réponses ne reflètent pas nécessairement la situation actuelle. Il convient de nuancer ces constats en s'intéressant au point de vue du ministère de l'Intérieur, qui adopte une lecture différente et souligne que les perturbations observées ont été largement résorbées.

PARTIE 3 : CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR <i>Liberté Égalité Fraternité</i>	CONTRIBUTION À L'ANALYSE DE LA CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ESPAGNE CONDUITE PAR LA MOT	Direction générale des étrangers en France <i>Direction de l'immigration</i>
---	---	--

DIMM/SDLII/BCT-vfu

17/10/2025

Mise en œuvre pratique des contrôles aux frontières 2024-2025

Le résultat global de l'étude fait état de critiques très négatives vis-à-vis des contrôles aux frontières intérieures, auxquelles le ministère de l'intérieur ne souscrit pas, notamment pour la dernière année écoulée. Si des perturbations du trafic ont pu avoir lieu pendant la crise Covid et à la suite de la fermeture de PPA entre novembre 2020 et juin 2024, la situation est totalement redevenue normale. Il conviendrait de mieux distinguer

les préjudices pour la circulation qui résultent des contrôles, qui sont selon nous quasi inexistantes notamment depuis 2024, des autres causes et des biais dus à des revendications politiques et des amplifications exagérées des désagréments. Il conviendrait également de préciser pour quelle période les répondants se sont prononcés.

Rappel global du Ministère sur le cadre des contrôles aux frontières

Sur la base des articles 25 et 27 du code frontières Schengen (CFS), la France a réintroduit des contrôles sécuritaires et migratoires, à l'ensemble de ses frontières intérieures jusqu'au 31 octobre 2025 et a notifié le 6 octobre 2025 une prolongation jusqu'au 30 avril 2026. La réintroduction doit faire l'objet d'une notification aux institutions européennes, justifiant des menaces pour l'ordre et la sécurité publiques qui pèsent sur la France, de la nécessité et de la proportionnalité des contrôles pour répondre à ces menaces et détaillant les conséquences pour la fluidité du trafic et la vie des frontaliers. Les raisons qui motivent la réintroduction des contrôles tiennent actuellement aux risques terroristes, à la criminalité transfrontalière et à la situation en Manche et mer du Nord qui est alimentée par le nombre important de candidats à la traversée irrégulière de la Manche et par les réseaux de trafiquants de migrants.

La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures doit être accompagnée de la liste des « points de passage

autorisés » (PPA), qui sont les seuls endroits où le franchissement des frontières nationales est autorisé. Cette liste est établie souverainement par les États.

Les contrôles aux frontières consistent, d'une part, en des vérifications sur les personnes aux PPA pour s'assurer qu'elles se conforment aux règles nationales, établies dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), pour pénétrer sur le territoire national. D'autre part, les contrôles consistent en une activité de surveillance, principalement pour repérer les franchissements irréguliers de la frontière, c'est-à-dire en dehors des PPA. Si les vérifications sur les personnes peuvent juridiquement être permanentes et systématiques, les autorités françaises procèdent à des contrôles ciblés ou aléatoires et veillent à ne pas entraver la fluidité de la circulation de manière disproportionnée (cf. *infra*).

À plusieurs reprises, la France a notifié la fermeture de PPA pour faire face à la crise COVID, ainsi que pour tenter de contrer des projets terroristes d'individus infiltrant les flux secondaires irréguliers.

1. **Question 1 : Selon quels critères les lieux et horaires des contrôles ont-ils été priorités aux frontières françaises ? Qui prend les décisions, qui met en œuvre ?**

Les garde-frontières (police aux frontières et douanes, sous les directives des préfectures de département) conduisent les contrôles aux frontières intérieures sur la base d'une analyse des risques sécuritaires et migratoires actualisée en permanence, menée au niveau local et également fondée sur des informations fournies par les services centraux et de renseignement. Les contrôles sont conduits aux PPA selon une organisation propre aux services locaux. Les contrôles dans la profondeur du territoire (la bande des 20 km depuis la frontière) sont également conduits et sont possibles indépendamment de la réintroduction des contrôles aux frontières avec l'appui des autres forces (gendarmerie nationale, police nationale).

Au niveau national, des ordres d'opération peuvent être décidés par la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) et transmis aux préfets, selon l'importance et la recrudescence des flux irréguliers.

Concernant spécifiquement la frontière franco-espagnole : avec la frontière franco-italienne, la frontière franco-espagnole est une porte d'entrée majeure des flux migratoires irréguliers sur notre territoire. En effet, en 2024, plus de 10 000 ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ont été interpellés à la frontière franco-espagnole. De janvier à mi-octobre 2025, environ 8 500 étrangers irréguliers ont été interpellés. Aux frontières extérieures, en 2024, près

de 64 000 migrants sont arrivés irrégulièrement dans la péninsule ibérique et les îles espagnoles, sur un total de plus de 240 000 franchissements irréguliers des frontières de l'espace Schengen.

La frontière franco-espagnole, comme celle franco-italienne, est marquée par un relief montagneux qui induit une concentration particulière des flux transfrontaliers dans les secteurs d'Hendaye et du Boulou. Les contrôles sont donc privilégiés et plus visibles dans ces zones. Par exemple, si les Pyrénées-Atlantiques comptent 19 PPA, 52 % du total des interceptions ont lieu sur les six PPA situés à Hendaye. Au total, le linéaire franco-espagnol compte 37 PPA, soit quasi autant que la frontière franco-allemande, et davantage que le linéaire franco-italien ou celui franco-belge (une vingtaine de PPA chacun). Il y a donc suffisamment de points de passage, qui correspondent d'ailleurs à l'ensemble des routes, ponts et cols existants, pour que les échanges transfrontaliers soient tous garantis. Si une dizaine de PPA avaient été fermés en novembre 2020, à la suite d'attentats terroristes, ils ont tous été rouverts progressivement. En octobre 2023, les quatre PPA encore fermés dans les Pyrénées-Orientales ont été rouverts, et en juin 2024, les quatre PPA encore fermés dans les Pyrénées-Atlantiques l'ont été à leur tour.

2. **Question 2 : Des consignes particulières sont-elles émises, ou des mesures mises en place, afin d'entraver le moins possible la vie quotidienne et le trafic de marchandises dans les régions transfrontalières lors des contrôles aux frontières (comme prévu par l'article 26 du code Schengen révisé en juin 2024) ?**

Comme évoqué ci-dessus, les contrôles sont conduits d'une manière non-systématique, même quand les forces stationnent de façon permanente à un point de passage autorisé (PPA), et leur intensité est adaptée selon les configurations de chaque frontière. La majorité du temps, les contrôles sont menés de manière aléatoire.

Selon l'état du trafic, les contrôles sont adaptés pour réduire au maximum les désagréments pour les voyageurs et limiter la congestion du trafic aux PPA : par exemple, les forces de police peuvent coordonner leurs contrôles avec les autorités de l'État voisin, avec les gestionnaires d'infrastructures routières (en ouvrant davantage de voies supplémentaires aux péages pour fluidifier le trafic), ou opérer des contrôles rapides (contrôles minutés, surtout dans les transports en commun comme les trains).

Les contrôles sont adaptés aux circonstances et aux analyses de risques. Ainsi, 4 PPA à la frontière franco-espagnole font l'objet de contrôles permanents la majorité du temps dus aux risques élevés (les contrôles permanents signifient que les forces de sécurité et les douaniers sont présents en permanence, mais les contrôles ne sont pas systématiques), 4 PPA font l'objet de contrôles réguliers ciblés et aléatoires, et 9 PPA font l'objet de contrôles irréguliers ciblés et aléatoires. Le reste des PPA font l'objet de contrôles plus sporadiques selon les analyses.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, selon les retours des services opérationnels et des préfectures, aucun PPA ne connaît d'embouteillages majeurs directement liés aux contrôles effectués dans le cadre de la RCFI. Seuls quelques retards peuvent se produire principalement à 2

PPA autoroutiers (particulièrement pendant les vacances). Dans ce cas, les autorités françaises peuvent adapter les

contrôles, dans le cadre de la coordination avec le gestionnaire autoroutier.

3. Question 3 : Quelles sont les consignes officielles et formations données aux forces de l'ordre lors des contrôles aux frontières (respect du principe de non-discrimination, les langues de communication, port d'armes, mode de vérification des papiers d'identité...) ? Sont-elles uniformes au niveau national ?

Les forces de l'ordre et les douaniers se conforment aux dispositions législatives et réglementaires nationales en vigueur et conduisent leurs contrôles en tenant compte du respect des droits individuels et selon un principe de non-

discrimination. Les dispositions pertinentes sont les articles 8 et suivant du CFS, les articles L.812-2 et L.812-3 du CESEDA, l'article 78-2 du code de procédure pénale, l'article 67 quater du code des douanes.

4. Question 4 : Les contrôles actuels font-ils l'objet d'une coordination bilatérale avec les autorités de police de l'autre côté de la frontière ? Si oui, pourriez-vous en préciser les modalités : réunions régulières, échanges d'information, opérations conjointes, autres ?

Les forces de sécurité intérieure et les douanes échangent régulièrement avec leurs homologues espagnols. Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) sont les structures privilégiées pour échanger des informations afin de cibler les criminels, contribuer à cibler des flux, organiser des patrouilles conjointes franco-espagnoles, et faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière

ainsi que les réadmissions des étrangers irréguliers. Il existe 4 CCPD à la frontière franco-espagnole : Hendaye, Canfranc, Melles - Pont du Roy, Le Perthus.

Les patrouilles conjointes sont planifiées au niveau local entre les forces.

5. Question 5 : La mise en œuvre des contrôles actuels fait-elle l'objet d'une information aux organismes en charge des transports en commun, aux communes frontalières ?

Oui, les préfectures et forces de l'ordre sont en contact régulier avec les gestionnaires d'infrastructures et les opérateurs de transport (SNCF, Vinci autoroutes et Bidegi, etc)

afin d'anticiper les difficultés de circulation et d'adapter les dispositifs de contrôles (ouverture supplémentaire ou adaptation des voies de péage...).

6. Question 6 : Données relatives aux contrôles. Pourriez-vous indiquer, si possible par département :

- ▶ **Le nombre moyen de contrôles effectués par mois depuis septembre 2024 :** cette information ne peut être indiquée.
- ▶ **Le nombre de personnes interpellées / verbalisées, si possible par grand motif :** En détail pour la lutte contre l'immigration irrégulière, et sur les 8 500 interpellations d'étrangers en situation irrégulière (ESI) entre janvier et mi-octobre 2025, environ 5 200 ont eu lieu dans les

Pyrénées-Orientales, 3 200 dans les Pyrénées-Atlantiques, et moins de 80 dans les trois autres départements.

- ▶ **Le nombre de reconduites à la frontière :** en 2024, sur l'ensemble des ESI interpellés, environ 8 000 ont été renvoyés en Espagne. De janvier à mi-octobre 2025, plus de 5 000 ESI ont été réadmis en Espagne : plus de 4 000 pour les Pyrénées-Orientales, environ 1 000

pour les Pyrénées-Atlantiques, et 0 dans les trois autres départements.

- ▶ **Le coût de ces contrôles ou le nombre de policiers impliqués** : cette information ne peut être indiquée.

- ▶ **Des rapports d'activité ou synthèses statistiques sont-ils accessibles au public ou disponibles sur demande ?**
Les données liées aux contrôles aux frontières intérieures ne font pas l'objet d'une communication publique, sauf communiqués de presse ponctuels pour des actions spécifiques.

PARTIE 4 : REMARQUES CONCLUSIVES

L'analyse de l'enquête relève que la réintroduction des contrôles frontaliers est perçue dans plusieurs territoires comme un facteur de perte de fluidité, affectant la vie quotidienne, l'activité économique transfrontalière et la confiance dans la coopération transfrontalière, malgré des formes de collaboration locale qui demeurent.

Le ministère de l'Intérieur propose une lecture différente, signalant que les contrôles, conformes au Code Schengen et fondés sur l'analyse des risques, répondent à des impératifs de sécurité, que les points de passage sont désormais ouverts et que les perturbations limitées. La position de l'État diffère donc du ressenti des répondants, pour qui ce retour à la fluidité reste partiel.

Les fermetures et restrictions, en particulier en 2020-2021 lors de la pandémie de COVID-19, ont dans certains cas impacté la confiance entre les Etats et les collectivités frontalières. Ce lien de confiance, qui a mis plusieurs décennies à se construire, a été affaibli par des décisions parfois perçues comme unilatérales et ne semble pas totalement rétabli à ce jour. Chaque décision prise au niveau étatique peut affecter le quotidien des populations vivant dans les territoires transfrontaliers. La gestion de la frontière impose de trouver une forme d'équilibre entre les objectifs de sécurité dont la responsabilité relève des Etats et la prise en compte des difficultés qu'elle peut engendrer pour les habitants des bassins de vie transfrontaliers. C'est précisément l'objet des dispositions du code Schengen révisé concernant les "régions transfrontalières".

L'esprit du code Schengen révisé est de favoriser un échange entre les services en charge de la gestion de la frontière régionale, et les autorités locales frontalières, à partir d'une objectivation :

- ▶ Des points de passage ouverts, de la réalité des contrôles, et de leur motivation (pour que soit appréciée leur proportionnalité)
- ▶ Des effets objectifs (congestion...) ou subjectifs de ces mesures.

Les points de passage transfrontaliers, qu'ils soient situés dans des zones urbaines (où la congestion est fréquente), ou dans des zones peu accessibles (montagne, où différents alea peuvent limiter la mobilité) peuvent voir se cumuler les effets des contrôles avec ceux d'autres causes ; il est d'autant plus important de s'assurer que les contrôles sont proportionnés, et ne contribuent pas à encore plus réduire la mobilité transfrontalière, faute de quoi ils exaspèrent la population locale.

Il importe également de souligner que toute région transfrontalière, même peu dense, est vécue par ses habitants comme un bassin de vie, et pas seulement les espaces de type agglomérations transfrontalières, où les flux sont plus importants. Cela explique la frustration et le sentiment d'injustice des habitants des zones de montagne, privés le cas échéant par les fermetures de points de passage de leur vie "à 360 ° " par-delà la frontière, dans des espaces pouvant déjà se vivre comme défavorisés.

D'une façon générale, le nécessaire dialogue entre les autorités nationales et les territoires frontaliers sera facilité à l'avenir par :

- ▶ Une connaissance partagée des points de passage autorisés, de la fluidité des itinéraires, des motivations des contrôles effectués
- ▶ Une concertation à la fois entre les niveaux (acteurs locaux et autorités nationales) et par-delà la frontière

■ ANNEXE

I. Liste des répondants

- ▶ Communauté d'Agglomération Pays Basque (CAPB) (France)
- ▶ Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) (France-Espagne-Andorre)
- ▶ GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre (France-Espagne)
- ▶ Région Nouvelle – Aquitaine (France)
- ▶ Gouvernement basque (Espagne)
- ▶ GECT Pirineos-Pyrénées (France-Espagne)
- ▶ Eurorégion Pyrénées Méditerranée (France-Espagne)
- ▶ GECT – Hôpital de Cerdagne (GECT – HC) (France-Espagne)
- ▶ Commune de Larrau (France)
- ▶ Région Occitanie (France)

II. Questionnaire

QUESTIONNAIRE



Questionnaire

Analyse d'impact de la mise en œuvre du Code Schengen révisé sur la frontière France-Espagne-Andorre

Certains Etats, dont la France depuis 2015, ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, dérogeant ainsi au principe de libre circulation inscrit dans le Code Schengen. Celui-ci autorise en effet les États à rétablir temporairement des contrôles en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Depuis 2015, la France a renouvelé cette mesure tous les six mois, invoquant la menace terroriste, la lutte contre l'immigration irrégulière et contre les trafics illégaux ou la crise sanitaire pour justifier les contrôles.

Sur certaines frontières, les opérations de contrôle ont récemment gagné en ampleur. Or, l'effet de ces contrôles est souvent source de mécontentement local, dans les bassins de vie rythmés par les flux et les échanges transfrontaliers.

Le Code Schengen révisé, publié en 2024, insiste désormais sur la nécessité d'adapter les contrôles de façon proportionnée, et de prendre en compte leur impact sur les "régions transfrontalières"¹.

Dans ce contexte, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) participe à une analyse coordonnée par le réseau Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), visant à évaluer les effets concrets de la mise en œuvre du Code Schengen révisé et des contrôles frontaliers sur la cohésion, l'intégration et le développement socio-économique des territoires transfrontaliers.

Au travers de ce questionnaire, la MOT souhaite recueillir le retour des collectivités et structures transfrontalières situées à la frontière franco-hispano-andorrane.

Nom*:

Prénom*:

Adresse email*:

Fonction*:

Structure:

* = facultatif

¹ La France a désigné ses départements frontaliers comme la composante française des « régions transfrontalières » au regard du code Schengen révisé (voir : <https://www.espaces-transfrontaliers.org/cartes/code-schengen-2025-regions-transfrontalières-aux-frontières-françaises/>)

Thème : Cohésion eurorégionale

- Quel est l'impact des contrôles aux frontières sur la vie quotidienne des habitants de la région transfrontalière / du bassin de vie transfrontalier ?
- Comment les contrôles aux frontières affectent-ils le travail des structures de coopération transfrontalière (GECT, Eurorégions,...) ?
- Comment la confiance institutionnelle entre les pays / les collectivités voisines est-elle affectée ?
- Quels sont les effets sur la perception citoyenne de la "frontière ouverte" et de la "cohésion" dans le territoire transfrontalier?

Thème : Développement durable / socio-économique

Activités économiques générales

- Quantitatif: Observez-vous une diminution des activités économiques transfrontalières (achats, tourisme, etc) depuis la réintroduction des contrôles aux frontières ? Si possible, fournissez des données.

Marché du travail

- Quantitatif: Observez-vous une diminution des déplacements transfrontaliers ? (nombre de travailleurs frontaliers, d'étudiants,...) Si possible, fournissez des données.
- Qualitatif: Les experts du marché du travail et professionnels de l'éducation font-ils part de revendications en ce qui concerne les contrôles aux frontières ?

Circulation/transports

- Quantitatif: Observez-vous une augmentation des temps d'attente/de trajet liés aux contrôles sur les routes transfrontalières et les transports publics? Si possible, fournissez des données.
- Qualitatif: Constatez-vous une modification du trafic routier sur certains itinéraires? Y a-t-il une diminution de l'utilisation des transports publics ?

Tourisme

- Quantitatif: Observez-vous une diminution du tourisme de proximité dans la région transfrontalière ? Si possible, fournissez des données.
- Qualitatif: Quel est l'opinion des professionnels du tourisme sur les impacts potentiels de contrôles permanents aux frontières sur le tourisme dans la région transfrontalière ?

Environnement

- Quantitatif: Observez-vous une augmentation des déplacements en voiture et des pollutions liées au trafic dans les zones rurales et aux passages frontaliers dans les villes ? Si possible, fournissez des données.
- Qualitatif : Prévoyez/Constatez-vous une augmentation du trafic dans les zones rurales et sur les routes communales en raison des personnes cherchant à éviter les contrôles aux frontières ?

Merci de vos contributions !

Les résultats seront rendus publics à l'automne.

III. Question et réponse parlementaire sur la fermeture de quatre points de passage entre la France et l'Espagne



ASSEMBLÉE NATIONALE

16ème législature

Fermeture de quatre points de passage entre la France et l'Espagne

Question écrite n° 3398

Texte de la question

M. Inaki Echaniz attire l'attention de Mme la ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur la date de réouverture de quatre points de passage entre la France et l'Espagne, fermés depuis janvier 2021. La décision, non concertée, de fermer ces axes en raison de la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine, a eu une conséquence importante sur la vie sociale et économique du territoire. Alors que neuf points de passage étaient initialement barrés, cinq ont à nouveau été ouverts au public mais quatre restent fermés. Or ces accès situés au Port de Larrau, aux Aldudes, au col d'Ispéguy et au pont de marchandises d'Hendaye sont habituellement très utilisés par les riverains. Ces fermetures engendrent de fortes difficultés de mobilité et altèrent le développement des relations avec notre voisin européen. Plus grave, la fermeture de ces voies est la cause de nombreux drames puisque les migrants souhaitant rejoindre la France empruntent alors, à pied, des itinéraires très dangereux : voies autoroutières, ferrée ou fluviale. Les nouveaux risques qu'ils sont contraints de prendre a déjà causé le décès tragique de plusieurs d'entre eux. À l'heure où les pays de l'Union européenne doivent, plus que jamais, renforcer leurs liens et être solidaires, cette décision d'affaiblir les liaisons entre nos deux pays est mal comprise, aussi bien par les élus français et espagnols, que de nombreux habitants et acteurs locaux qui ont témoigné à plusieurs reprises leur mécontentement à travers des manifestations, des courriers ou des interpellations de membres du Gouvernement. Aussi, M. le député interpelle Mme la ministre sur la résolution de cette situation particulièrement sensible.

Texte de la réponse

La persistance de la menace terroriste sur le continent a conduit la France à réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures depuis le 13 novembre 2015, conformément aux dispositions du code frontières Schengen (art. 25 et 27 CFS). La dernière réintroduction court du 1er mai 2023 au 31 octobre 2023. Les entrées en France par voie terrestre depuis un État frontalier doivent transiter par des « points de passage autorisés » (PPA) dont la liste est notifiée à la Commission européenne. Ce filtrage permet aux garde-frontières de s'assurer qu'un ressortissant étranger ne présente aucune menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure, dispose des documents requis pour authentifier son identité et justifie les motivations de son séjour sur le territoire national. À la suite de l'attentat de Nice du 29 octobre 2020, commis par un ressortissant tunisien en situation irrégulière arrivé d'Italie, la France a fermé trois PPA à la frontière franco-italienne et dix-sept à la frontière franco-espagnole. Ces fermetures ont été accompagnées d'un redéploiement de garde-frontières aux points où transitent majoritairement les flux migratoires, permettant ainsi de mener des contrôles plus efficaces. Actuellement, neuf PPA sont maintenus fermés, totalement ou partiellement, à la frontière avec l'Espagne dont quatre dans le département des Pyrénées-Atlantiques (Port de Larrau, Aldudes, col d'Ispéguy et pont de marchandises d'Hendaye). La frontière franco-

espagnole demeure la deuxième porte d'entrée de l'immigration irrégulière en France par voie terrestre, derrière le linéaire avec l'Italie. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés a ainsi continué d'augmenter en 2022, avec près de 20 000 non-admissions prononcées sur onze mois, le plus haut niveau depuis 2015. Le département des Pyrénées-Atlantiques, le plus impacté sur cette façade, totalisait fin 2022 près de 49 % des interpellations de la façade. La gendarmerie nationale a ainsi engagé en permanence 3 escadrons de gendarmerie mobile en 2022 pour renforcer le dispositif aux frontières (départements du 64 et du 66). Dans ce contexte, le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer reste attentif à préserver les conditions de circulation transfrontalière, notamment entre la France et l'Espagne, en conformité avec le droit de l'Union européenne. La frontière franco-espagnole dispose ainsi de 29 PPA actuellement ouverts, dont la moitié dans le département des Pyrénées-Atlantiques, ce qui permet aux frontaliers et personnes de passage familiers des PPA actuellement fermés de pouvoir franchir la frontière aux autres PPA situés aux alentours. Les analyses de risque aux frontières sont régulièrement actualisées pour évaluer les possibilités d'évolution des dispositifs de contrôle et de réouverture des points de passage. Pour envisager une évolution, qui devra s'effectuer dans des conditions maîtrisées, des progrès sont attendus en matière de coopération bilatérale avec l'Espagne, au plan opérationnel, comme pour l'application de l'accord bilatéral de Malaga sur les réadmissions. La signature du traité de Barcelone, le 19 janvier 2023, qui prévoit la constitution d'unités opérationnelles binationales pour la sécurisation des grands événements et en matière de sécurité publique ainsi que d'unités opérationnelles binationales pour la lutte contre l'immigration irrégulière, constitue dans cette perspective une avancée certaine. C'est dans ce cadre que des travaux ont été engagés par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer pour envisager les conditions dans lesquelles le dispositif pourrait évoluer à l'avenir, sans préjudice des évolutions éventuelles des menaces ou de leurs caractéristiques, qui ont justifié et justifient les mesures en vigueur.

Données clés

Auteur : M. Inaki Echaniz

Circonscription : Pyrénées-Atlantiques (4e circonscription) - Socialistes et apparentés (membre de l'intergroupe NUPES)

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 3398

Rubrique : Politique extérieure

Ministère interrogé : Europe et affaires étrangères

Ministère attributaire : Intérieur et outre-mer

Date(s) clée(s)

Question publiée au JO le : 22 novembre 2022, page 5500

Réponse publiée au JO le : 27 juin 2023, page 5867



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais

75001 Paris - France

www.espaces-transfrontaliers.org



agence nationale
de la cohésion
des territoires

