

ICMPD Document de travail 08
**Gestion intégrée des frontières
et développement**

Martijn Pluim et Martin Hofmann

Février 2015

À propos d'ICMPD

L'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) est une organisation internationale active dans le domaine des migrations créée en 1993 par l'Autriche et la Suisse. Conçue comme un mécanisme de soutien, elle a pour missions de promouvoir les consultations sur les migrations et d'apporter une expertise et des services dans la thématique émergente que constitue la coopération multilatérale en matière de migration et d'asile. Aujourd'hui, ICMPD fournit à ses 15 États membres et à ses nombreux partenaires des connaissances et des compétences pointues dans le domaine des migrations. Bien que l'organisation ait une assise européenne, elle met en œuvre des activités partout dans le monde et plus précisément en Europe, en Afrique, en Asie centrale, au Moyen-Orient et en Amérique latine.

Année après année, ICMPD a été un acteur européen majeur des migrations, œuvrant avec ses partenaires à la création de concepts et de mécanismes novateurs comme la gestion intégrée des frontières, la carte interactive des migrations ou encore les mécanismes d'orientation transnationaux pour les victimes de la traite des personnes. L'organisation a également signé des études fouillées sur des sujets essentiels et a joué un rôle de pointe dans la promotion et la reconnaissance des contributions que les migrants apportent à leurs communautés d'origine et aux sociétés dans lesquelles ils vivent. L'une des contributions majeures d'ICMPD dans son domaine aura été de faire progresser les dialogues multilatéraux sur les migrations.

La philosophie de travail d'ICMPD est fondée sur la conviction que seul un partenariat entre les gouvernements, le monde de la recherche, les institutions intergouvernementales, les organisations internationales et la société civile peut apporter des réponses aux défis complexes que posent les migrations. Le principe d'équité dans les partenariats, une approche tournée vers l'avenir et la recherche d'un équilibre des intérêts en jeu sont au cœur de l'action d'ICMPD.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
Gonzagagasse 1
A-1010 Vienne
Autriche
www.icmpd.org

International Centre for Migration Policy Development
Vienne, Autriche

Tous droits réservés. La reproduction, copie ou diffusion de tout ou partie de cette publication sous toute forme ou par tous moyens électroniques ou mécaniques, y compris la photocopie, l'enregistrement ou des systèmes de stockage et de récupération de données est interdite sans l'autorisation expresse des auteurs.

Le contenu de cette publication est sous l'entière responsabilité d'ICMPD.

ICMPD Document de travail 08

Gestion intégrée des frontières et développement

Martijn Pluim et Martin Hofmann

Résumé

Ce document explore le lien entre la gestion des frontières et le développement, replace cette relation dans le contexte du débat global sur les objectifs du développement et identifie les concepts de gestion des frontières susceptibles de contribuer au développement. Pour commencer, il analyse l'actuel débat sur le développement, le rôle des frontières dans le contexte de l'État-nation et du climat politique mondial ambiant et revient sur l'agenda global qui reprend les objectifs de développement avalisés au niveau politique. Ensuite, les auteurs s'intéressent de plus près à la gestion des frontières afin de mettre en lumière les liens qu'elle entretient avec d'autres domaines/objectifs politiques. Ils abordent également la gestion des frontières en tant que concept et politique à part entière et cherchent à comprendre comment elle peut induire le développement.

L'absence d'un système global et performant de gestion des frontières n'est pas synonyme d'une mobilité accrue des personnes, des biens et des services aux frontières nationales. Au contraire, elle entraîne retards, harcèlement, violation des droits et corruption et, donc, freine le développement. En revanche, une gestion globale et efficace des frontières aborde à la fois l'aspect de la sécurité et celui d'une mobilité renforcée. Les deux aspects ne s'opposent pas mais se complètent.

L'efficacité aux frontières renforce le respect des droits des personnes qui les franchissent, la réglementation et les contrôles à l'égard des passagers ainsi que la gestion des flux migratoires. Elle améliore la circulation des marchandises et la perception des taxes, réduit la menace criminelle et terroriste et renforce l'application des lois avec à la clé, un plus grand respect des droits humains, une mobilité accrue des personnes, une intensification des échanges commerciaux, des secteurs privés plus compétitifs, une hausse des recettes publiques et une augmentation de la sécurité publique et nationale. Cette logique d'intervention et ses répercussions aux niveaux national, régional et global concordent bien avec les Objectifs du millénaire pour le développement et les Objectifs de développement durable des Nations Unies.

Sommaire

Introduction	1
1. Qu'entend-on par développement ?	3
1.1 Le contrôle des frontières, la gestion des frontières et l'État-nation.....	4
1.2 Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'Agenda de l'après-2015.....	6
2. La gestion des frontières en tant que concept	9
2.1 La gestion des frontières et ses liens avec d'autres domaines et objectifs politiques	9
2.2 « Les concepts de gestion holistique des frontières », vecteurs du développement	12
Conclusions.....	16

Introduction

Dans le débat public, la gestion des frontières (ou le contrôle des frontières) est souvent abordée sous un angle strictement sécuritaire. Rarement remis en question, ce discours véhicule l'idée que la gestion des frontières est – du moins implicitement – un frein à la libre circulation des personnes, des biens et des services et, par conséquent, un obstacle éventuel au plein déploiement des potentialités de développement de la mobilité.

Mais cette idée est erronée. D'elles-mêmes, les frontières n'existent pas. Elles ne sont que la représentation physique et visible de limites entre les États-nations (ou comme dans le cadre de l'Union européenne, entre des groupes intégrés d'États), et notamment entre les législations appliquées par ces États. La citoyenneté et la nationalité sont les expressions les plus évidentes de ces différences. À sa naissance, un individu acquiert le droit de résider sur le territoire dont il a la citoyenneté. S'il souhaite se rendre ou s'établir sur le territoire d'un autre État, ce déplacement est soumis aux différentes législations en vigueur et à un contrôle pratique. Les frontières représentent les points où s'effectue le transfert d'une législation à une autre et la gestion/contrôle des frontières est le processus qui confirme que ledit transfert est conforme aux règles et réglementations applicables. Il en va de même du passage, c'est-à-dire du transfert d'une législation à une autre, des biens et des services.

L'environnement frontalier est complexe et réunit toutes sortes d'acteurs aux intérêts divergents. Les frontières sont des « zones d'opportunités économiques et politiques pour les nations et les États ainsi que pour une foule d'autres groupes d'intérêts et d'agences aussi bien légaux qu'illégaux ». Les frontières ont perdu leur fonction première de barrières et acquis celle, nouvelle, de « traits d'union ». En conséquence, la pression s'accroît sur toutes les agences frontalières qui doivent redoubler d'efficacité et d'efficience face à d'éventuelles activités illégales susceptibles d'affaiblir l'État, de présenter un risque pour la santé et la sécurité des consommateurs, de restreindre les recettes publiques issues de la perception des droits de douane et des taxes et d'avoir, par leur nature ou celle des échanges commerciaux en question, une influence directe sur la sécurité de la région.

Notre monde ne cesse de se globaliser, ce qui implique que les interactions et les interdépendances entre les États, les économies et les sociétés vont aller en s'intensifiant. Les acteurs internationaux et non étatiques vont acquérir une importance croissante mais l'État-nation en tant qu'« organisation politique à assise territoriale » restera un acteur central des relations internationales. Indépendamment de la mondialisation et de l'importance croissante des acteurs sous, supra et non étatiques comme les grandes entreprises, le nombre d'États a considérablement augmenté au cours des cinq dernières décennies et, avec lui, le nombre de législations et de frontières nationales. Celles-ci ne vont pas disparaître. La question est de savoir dans quelle mesure elles faciliteront ou freineront les échanges, la coopération et le développement.

La gestion des frontières est ici déterminante. L'absence d'un système global et performant de gestion des frontières n'est pas synonyme d'une mobilité accrue des personnes, des biens et des services aux frontières nationales. Au contraire, elle entraîne retards, harcèlement, violation des droits et corruption et, donc, freine le développement. En revanche, une gestion globale et efficace des frontières visent à renforcer à la fois la sécurité et la mobilité. Ces deux aspects ne s'opposent pas, ils se complètent.

L'objectif du présent document est d'explorer le lien entre la gestion des frontières et le développement, de replacer ce lien dans le contexte du débat mondial sur les objectifs du développement et d'identifier les concepts de gestion des frontières susceptibles de contribuer au développement. Étant donné que ces connexions sont loin d'être évidentes et que la notion de « développement » est parfois ambiguë, la première partie du document revient sur le débat en cours dans le domaine du développement, sur le rôle des frontières dans le contexte de l'État-nation et du climat politique ambiant ainsi que sur l'agenda global qui reprend aujourd'hui les objectifs de développement avaisés au niveau politique. La deuxième partie de ce document de travail est consacrée à la question de la gestion des migrations proprement dite et à ses liens avec d'autres domaines/objectifs politiques. Les auteurs se penchent aussi sur la gestion des frontières en tant que concept et politique à part entière dans l'optique de comprendre comment elle peut induire le développement.

1. Qu'entend-on par développement ?

Pour analyser les liens éventuels entre la gestion des frontières et le développement, mieux vaut savoir exactement ce que l'on entend par le second. À la base de la définition la plus simple, l'on trouve la « notion de changement positif ». ¹ Si le concept n'est pas erroné, il ne précise ni la nature du « changement » ni la signification de l'adjectif « positif ». En l'absence d'une réponse exhaustive à ce sujet, toutes les interprétations générales du terme développement élaborées ou modifiées au fil du temps ont fait l'objet de critiques sévères et répétées, qui, à leur tour, ont donné lieu à des améliorations constantes des concepts sous-jacents. Le débat n'a pas débouché sur une définition communément admise et le mot développement continue d'avoir plusieurs sens en fonction des personnes et du contexte. Ainsi, l'évolution annuelle du PIB par habitant d'un pays était et est toujours utilisée comme un indicateur du développement. Or, si la croissance du PIB s'accompagne d'une tendance à la répartition inégale des nouvelles richesses, il est possible qu'une majorité de la population se retrouve plus mal lotie qu'avant. ² Le discours et l'élaboration politiques sur le développement ont tous deux réagi à ces critiques et ont abandonné le paradigme purement économique au profit du concept de « développement humain » au cœur duquel figure le bien-être de l'individu et dans lequel les indicateurs du développement sont l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, l'accès à l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire et le revenu moyen. Mais le bien-être des générations d'aujourd'hui peut parfois avoir un impact négatif sur celui des générations de demain, notamment lorsque le développement humain implique la surexploitation des ressources non renouvelables de la planète. C'est la raison pour laquelle le concept de « développement durable » appelle à un développement qui permette de rencontrer les besoins d'aujourd'hui sans hypothéquer ceux de demain. ³ Donc, il se peut que pour être qualifié de durable le développement exige une approche résolument opposée à celle qui consiste à privilégier, avant tout autre chose, le développement économique.

Le sens donné au mot développement dépend du point de vue de la personne (ou du groupe de personnes), lui-même fruit de certaines valeurs. Ces valeurs sont le reflet des positions d'une personne ou d'une société et, par leur nature, sont subjectives. Ainsi, un pays qui affiche un PIB élevé peut apparaître aux yeux de certains comme « riche » même si cette « richesse » s'accompagne d'une dégradation sévère de l'environnement. D'autres, en revanche, vont considérer comme « riche » un pays qui préserve ses ressources naturelles et ces modes de vie traditionnels même si le PIB y est moins. Chacune de ces positions démontre que le développement n'est pas une notion figée mais bien un état relatif. Le développement n'a de sens que dans le cadre d'une comparaison, c'est-à-dire par rapport à une situation antérieure ou par rapport à un sujet/objet dans une situation similaire. Il peut donc s'appréhender selon deux approches : l'une descriptive, l'autre interventionniste. La première envisage le développement comme une transformation structurelle de la société sur le long terme. La seconde le voit comme un processus intentionnel, induit et dirigé auquel sont associés des résultats souhaitables et qui repose sur la conviction que les interventions positives dans le développement sont

¹ Andrew Sumner 'What is development' [Qu'est-ce que le développement ; Document en anglais uniquement], http://www.sagepub.com/upm-data/18296_5070_Sumner_Ch01.pdf p. 10.

² Ibid. p. 7.

³ California Association for Local Economic Development – CALED, 'What is Economic Development?' [Qu'est-ce que le développement économique ? ; Document en anglais uniquement] <http://www.caled.org/economic-development-basics/>.

possibles et que leur impact est mesurable.⁴ Une troisième approche, directement née de la difficulté de déterminer quels devraient être les « résultats souhaitables » du développement, perçoit le développement comme un processus de « changement négatif » imposé par les pays de l'hémisphère nord aux pays en développement dans le but d'atteindre leurs propres objectifs. En conséquence, et compte-tenu de l'ordre mondial en place, les partisans de cette approche tendent généralement à rejeter toute possibilité d'une intervention positive sur le développement.

Puisqu'il est impossible de définir le développement de façon objective, toute discussion sur le sujet ou sur ses interactions avec d'autres domaines politiques doit obligatoirement, au préalable, être replacée dans une approche et celle-ci doit être parfaitement claire. Pour établir s'il y a un lien entre la gestion des frontières et le développement et comment la première peut influencer positivement le second, le présent document part de deux hypothèses. Primo, le monde d'aujourd'hui repose sur l'État-nation. Étant peu probable qu'un autre type d'entité politique s'y substitue dans un avenir proche, tout concept de développement doit partir de ce principe. Par ailleurs, puisque la protection de l'intégrité territoriale et des frontières extérieures est l'une des fonctions principales de l'État-nation, la gestion et le contrôle des frontières ont une incidence sur le développement. Secundo, les interventions positives sur le développement sont possibles mais les « résultats souhaitables » associés seront toujours le fruit d'un processus politique et non de l'application purement scientifique d'un concept de développement. Malgré toutes les critiques fondées que suscite l'agenda global pour le développement, le fait que des objectifs bénéficient d'un large consensus politique à l'échelle planétaire est peut-être le meilleur moyen de déterminer s'ils sont souhaitables ou non. C'est la raison pour laquelle, le présent document prend pour point de départ de son analyse le plus grand accord politique sur les objectifs du développement obtenu au niveau mondial : les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations-Unies et l'Agenda du développement dit de l'après-2015.

1.1 Le contrôle des frontières, la gestion des frontières et l'État-nation

Dans l'introduction, nous avons vu que contrôle et gestion des frontières suscitaient souvent des réactions négatives qui les voient comme des obstacles à une mondialisation positive, à l'intégration internationale et à la circulation des biens, des services et des personnes entre les États. Cette idée implique que les frontières font littéralement « barrage » à une intégration internationale souhaitable et qu'un « monde sans frontières » serait beaucoup plus propice au développement que celui dans lequel nous vivons. Cette vision ne tient pas la route, comme nous le démontrerons plus loin. Mais même si c'était le cas, est-il vraiment réaliste d'imaginer qu'un monde sans frontières puisse devenir une réalité ou même une réalité souhaitable ?

Nous vivons dans un monde d'États-nations et le lien entre les frontières et le développement découle directement de l'existence des États-Nations et de leur rôle futur. Ce lien n'existe que tant que les États agissent en entités géopolitiques autonomes dotées de territoires définis, de juridictions nationales et de frontières extérieures. L'internationalisation et la mondialisation suggèrent que les frontières entre les États-nations vont s'effacer progressivement et que le modèle tombera en désuétude pour être supplanté par d'autres modes de gouvernance. Toutefois, comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, de tels changements sont peu probables dans un futur proche.

⁴ Andrew Sumner 'What is development', p. 13.

L'État-nation peut se définir comme « une forme d'organisation politique fondée sur le principe d'une population partageant, en théorie, une identité nationale et un territoire distinctifs, et gouvernée par une bureaucratie unitaire ».⁵ La prédominance de ce concept au niveau mondial n'en fait pas nécessairement le modèle d'organisation politique idéal. L'histoire de l'humanité a connu bien d'autres formes d'organisations politiques fondées sur d'autres critères que le partage, par une population, d'une identité, d'un territoire et d'une gouvernance et sans tracé précis de frontières extérieures. La primauté de l'État-nation repose sur le concept d'un « État européen »⁶ et est le fruit de l'hégémonie européenne et américaine, du colonialisme et des processus de formation et de morcellement d'États des deux siècles derniers.⁷ Il n'y a que deux issues possibles à sa disparition. Premièrement, le retour à des formations politiques pré-étatiques qui, vu la taille de la population mondiale et les exigences de l'organisation en société, aurait peu de chances de conduire à une amélioration du bien-être des générations actuelles et futures. L'autre scénario serait l'avènement d'un État mondial qui, par définition, n'aurait plus de frontières. Indépendamment du fait de savoir si un État mondial est une forme d'organisation politique souhaitable, il faut admettre qu'il a peu de chances de se concrétiser. Peu d'éléments laissent à penser que l'État-nation pourrait disparaître dans un avenir proche. Entre 1946 et 2011, le nombre d'États a même pratiquement quadruplé, passant de 55 à 193.⁸ Aujourd'hui, la tendance globale est à la dissolution des unités territoriales traditionnelles et à la formation de nouvelles entités plus petites et elle devrait se poursuivre encore un bon moment. L'État-nation en tant qu'« organisation politique à assise territoriale » restera un acteur clé, sinon l'acteur principal, de la politique internationale.

Les frontières « naturelles » n'existent pas, ni du point de vue géographique ni du point de vue sociétal. Elles sont l'œuvre de l'Homme. Néanmoins, elles constituent des « mécanismes de contrôle étatique majeurs » et même ceux qui critiquent ce rôle et estiment qu'elles ont des effets politiques et économiques plutôt néfastes ne s'attendent pas à les voir disparaître mais bien à ce qu'elles deviennent de plus en plus complexes et différenciées malgré l'intensification de l'intégration internationale.⁹ Pourquoi ? L'identité population-territoire-souveraineté peut sembler discutable, voire fictive, car inadaptée à la situation dans de nombreuses parties du monde. Elle reste cependant un pré-requis de l'État-nation et est garantie par les frontières, à la fois agents d'intégration *au sein* de l'État et agents de différenciation entre *l'intérieur* et *l'extérieur* de cet État. Les frontières sont des limites physiques et non physiques qui séparent une entité étatique d'une autre. Elles agissent en tant que « déterminants de l'identité nationale ».¹⁰ Les États-nations dépendent de l'existence de ces limites. Donc, tant qu'ils seront là, les frontières existeront. « Barrières », « traits d'union » ou « portes d'entrée », c'est évidemment un tout autre débat.

La question qu'il faut se poser est comment la marche indéniable vers la mondialisation et l'interdépendance internationale accrue peut se faire en parallèle, voire en complément, d'une formation

⁵ Alan Gamlen, Katharina Marsh (eds.), *Migration and Global Governance* [Migrations et gouvernance mondiale ; Document en anglais uniquement], The International Library of Studies on Migration, Elgar Research 2011, p. XV

⁶ John Agnew, *Borders on the mind* [Les frontières sous surveillance ; Document en anglais uniquement], *Ethics/ Global Politics*. DOI: 10.3402/egg.v1i4.1892, (p. 7)

⁷ James Anderson, *Theorizing State Borders: Politics/Economics and Democracy in Capitalism* [La théorisation des frontières étatiques : politique/économie et démocratie dans le capitalisme ; Document en anglais uniquement], *CIBR Working Papers in Border Studies CIBR/WP01-1*, p. 27

⁸ Le nombre de membres des Nations-Unies est en augmentation, <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>

⁹ James Anderson, *Theorizing State Borders*, p. 30

¹⁰ Anna Moraczewska, *The Changing Interpretation of Border Functions in International relations* [L'interprétation des frontières dans les relations internationales évolue ; Document disponible en anglais uniquement], *Revista Romano de Geografie Politica*, Year XII, no. 2, novembre 2010, p. 330

et d'un morcellement constants des États. Deux tendances distinctes sont à l'œuvre : une augmentation du nombre d'États-nations et une intensification de l'intégration régionale. Se forment alors des « clubs » d'États voisins aux vues similaires (comme l'UE, la CEDEAO, l'Union eurasiatique ou l'ALENA) qui délèguent une partie de leur gouvernance à des institutions supranationales communes tout en conservant un haut degré d'autonomie et de souveraineté. Il arrive que ces « clubs » transfèrent le contrôle des frontières nationales à des dispositifs communs ou communautarisés, lesquels doivent être capables d'assurer les mêmes fonctions que les frontières nationales ou les fonctions que celles-ci assuraient avant l'intégration régionale. La tâche qui incombe à ces « super frontières » est encore plus lourde que celle dévolue aux frontières nationales. En effet, elles doivent satisfaire les exigences de tous les États participants, permettre de réduire le nombre total de « filtres » mis en place dans la région via les contrôles frontaliers nationaux et s'élèvent souvent entre des zones aux profils économiques, politiques et sociaux très distincts.

Ce qui précède nous amène à trois grandes conclusions : (i) les frontières ne vont pas disparaître, (ii) elles feront partie du contexte général dans lequel s'inscrit le développement et (iii) l'agenda global doit refléter leur potentiel de vecteurs de développement et non leur donner la possibilité d'y faire obstacle.

1.2 Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'Agenda de l'après-2015

Dans les années 1990, la communauté internationale s'est engagée dans un dialogue intense sur les orientations générales et les objectifs concrets d'un agenda global pour le développement. Les résultats d'un grand nombre d'initiatives, d'accords et de résolutions sur le sujet sont à la base du Sommet du millénaire et de la Déclaration du millénaire de 2000. Adopté par 189 membres des Nations-Unies, le texte mettait l'accent sur un engagement planétaire à éradiquer la pauvreté, améliorer la santé et le bien-être, promouvoir le développement et protéger l'environnement.¹¹ Cet engagement s'exprimait en huit objectifs et 18 cibles chiffrées, les fameux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dont la mise en œuvre était fixée à 2015.¹²

Fin 2014, le Secrétaire général des Nations Unies a remis un rapport sur les avancées réalisées et sur la marche à suivre pour l'après-2015. Il y estime que « la mobilisation mondiale en faveur des OMD » a donné lieu à « une amélioration sans précédent des conditions de vie de nombreux êtres humains partout dans le monde » et a montré que l'action multilatérale « pouvait être efficace ». ¹³ Mais il insiste également sur le fait que le travail sur les OMD n'est pas terminé et que la prochaine phase s'annonce tout aussi difficile. De nouvelles menaces et de nouveaux problèmes accentuent le risque de voir s'inverser ces tendances positives et compliquent encore la réalisation de l'agenda pour le développement. D'où la nécessité d'un nouveau programme de transformation à la fois universel et adaptable à la situation de chaque pays, centré sur « la personne humaine et la planète » et fondé sur « la démocratie, l'état de droit, l'espace civique, une gouvernance plus efficace et des institutions plus compétentes ». ¹⁴ Les travaux autour de l'Agenda de l'après-2015 ont donc appelé à cinq grandes

¹¹ Banque mondiale, Objectifs du millénaire pour le développement, <http://data.worldbank.org/about/millennium-development-goals> [source disponible en anglais uniquement]

¹² Les huit OMD sont : 1) éliminer l'extrême pauvreté et la faim, 2) assurer l'éducation primaire pour tous, 3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, 4) réduire la mortalité infantile, 5) améliorer la santé maternelle, 6) combattre le VIH/SIDA, la malaria et d'autres maladies, 7) préserver l'environnement, 8) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

¹³ Nations Unies, La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète, Rapport de synthèse du Secrétaire général sur l'Agenda de l'après-2015, New York, décembre 2014, p. 4

¹⁴ Ibid., p. 6

réorientations transformatrices : éradiquer l'extrême pauvreté ; placer le développement durable au cœur des débats ; transformer les économies pour qu'elles deviennent porteuses d'emplois décent et d'un mode de croissance inclusif ; construire des sociétés pacifiques fondées sur des institutions ouvertes, transparentes et responsables ; créer un nouveau partenariat mondial pour le développement durable. À partir de ces paramètres, le dialogue intergouvernemental a élaboré plus de 100 options concrètes conçues pour guider les choix des décideurs politiques. En termes structurels, l'Assemblée générale a chargé un Groupe de travail ouvert de 30 membres de rédiger un ensemble d'Objectifs de développement durable (ODD) pour succéder aux huit OMD.¹⁵ Le Groupe de travail ouvert a proposé 17 objectifs spécifiques alliés à 169 cibles.¹⁶ Les ODD proposés font actuellement l'objet de négociations et devraient être adoptés à la fin 2015.¹⁷

Trois des ODD proposés avec leurs cibles opérationnelles correspondantes ont une importance particulière pour le présent document de travail. Pour l'objectif 8 « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous », l'impact de la gestion des frontières peut être qualifié d'indirect puisque son efficacité ou inefficacité ne serait que l'un des nombreux facteurs capables d'influencer la réalisation de cet ODD. Les objectifs 9 et 16 contiennent une référence plus directe à la gestion des frontières. Le premier appelle à « mettre en place une infrastructure résiliente », à « promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous » et à « encourager l'innovation » tandis que sa cible 9.1 demande la mise en place d'une « infrastructure résiliente, durable, fiable et de qualité, y compris une infrastructure transfrontière » qui devrait « favoriser le développement économique et le bien-être de la population » avec une attention particulière pour les « pays d'Afrique, les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ». L'objectif 9 insiste sur l'industrialisation mais en la liant à l'infrastructure, y compris dans une perspective transfrontières.¹⁸ La circulation bien gérée des personnes, des biens et des services à travers les frontières est un élément important pour atteindre cet objectif. Dans l'objectif 16, le lien avec la gestion des frontières est encore plus explicite puisqu'on y appelle à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ». Plusieurs des cibles associées à cet objectif ont un lien direct avec la gestion des frontières comme « mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation, à la traite, à toutes les formes de torture

¹⁵ Plateforme de connaissances en matière de développement durable, <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html> [source disponible en anglais uniquement]

¹⁶ Les ODD sont : 1) éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ; 2) éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ; 3) donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges ; 4) veiller à ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d'équité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ; 5) réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ; 6) garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ; 7) garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes ; 8) promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ; 9) mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation ; 10) réduire les inégalités entre les pays et en leur sein ; 11) faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ; 12) instaurer des modes de consommation et de production durables ; 13) prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ; 14) conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ; 15) préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ; 16) promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ; 17) revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat. Voir : Nations Unies, La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète, Rapport de synthèse du Secrétaire général sur l'Agenda de l'après-2015, New York, décembre 2014, p. 15

¹⁷ Proposition du groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable, p. 11

¹⁸ Ibid., p. 19

dont sont victimes les enfants » (cible 16.2) ; « réduire sensiblement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée » (cible 16.4) ; « réduire sensiblement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes » (cible 16.5) ou encore « mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » (cible 16.6). Pour atteindre ces cibles, il est question de renforcer « les institutions nationales compétentes », de promouvoir « la coopération internationale » et de renforcer « les capacités à tous les niveaux » en s'attachant tout particulièrement à « prévenir la violence » et à « lutter contre le terrorisme et la criminalité » en particulier dans les « pays en développement ».¹⁹

Il ne fait aucun doute que les trois ODD détaillés ci-dessus offrent quelques arguments solides pour que la gestion des frontières occupe une place centrale dans l'agenda global du développement pour les quinze prochaines années. Mais pour mieux comprendre le rôle concret que la gestion des frontières pourrait jouer dans le développement, il convient de l'envisager sous trois angles différents : (i) la gestion des frontières en tant qu'institution, (ii) la gestion des frontières et ses connexions avec d'autres domaines et objectifs politiques et (iii) la gestion des frontières en tant que concept et politique à part entière.

¹⁹ Ibid., p. 25

2. La gestion des frontières en tant que concept

Dans le contexte des ODD, il est utile d'examiner les aspects pris en compte par les différentes équipes de travail thématiques au moment de la rédaction. L'équipe « Gouvernance et développement », dont les travaux ont influencé la formulation de l'objectif 16 évoqué ci-dessus, a considéré les capacités institutionnelles et humaines de gouvernance comme un élément déterminant pour l'efficacité et l'élaboration des politiques publiques et des stratégies. La mauvaise performance des institutions entraîne une mise en œuvre inefficace des politiques, ce qui affecte principalement les pauvres et les groupes vulnérables.²⁰ L'équipe de travail a donc conclu à la nécessité de fonder l'agenda de l'après-2015 sur une reconnaissance de l'importance des institutions et un engagement à les renforcer.

Les institutions ont une valeur en soi car leurs capacités peuvent décider de la mise en œuvre ou non d'une politique, indépendamment du contenu et de la qualité de la politique en question. Mais conditionner le développement à la simple existence ou à l'établissement d'institutions performantes serait réducteur.²¹ Il faut absolument que les institutions s'inscrivent dans un cadre politique et législatif favorables au développement. Il faut aussi savoir que celui-ci ne pourra déployer son plein potentiel qu'avec l'appui d'institutions efficaces. Politique, législation et institutions sont des éléments complémentaires qui se renforcent mutuellement. Si l'un fait défaut, les autres sont fragilisés. En gestion des frontières, il existe de multiples faiblesses institutionnelles capables d'entraîner des blocages néfastes pour la « bonne gouvernance » des frontières et les politiques qui en dépendent. Par exemple, si le personnel est mal formé, sous-payé et mal encadré – illustration d'un manque de ressources institutionnelles aux frontières – il sera moins motivé pour appliquer les normes de gestion des frontières sur le terrain et plus vulnérable à la corruption et aux pots-de-vin. Cette seule faiblesse peut totalement compromettre les objectifs d'une politique de gestion des frontières, aussi bien conçue et bien intentionnée soit-elle. Et il y a de multiples autres blocages potentiels aux effets similaires : des agents surchargés, le manque d'équipement, des lignes de communication mal conçues, une mauvaise coopération entre les organes compétents et unités aux frontières et les structures centrales, une mauvaise coordination des procédures, etc. Toute tentative pour faire de la gestion des frontières un vecteur de développement doit prendre en compte un élément fondamental : les institutions sont importantes et les rendre « résilientes, légitimes et inclusives », pour reprendre les termes de l'Agenda de l'après-2015, est une condition sine qua non pour qu'elles aient un impact positif sur le développement.

2.1 La gestion des frontières et ses liens avec d'autres domaines et objectifs politiques

Comme nous l'avons dit précédemment, dans un monde d'États-nations aux territoires bien définis, les frontières sont des dispositifs clés du contrôle étatique. Elles ont une influence sur un large éventail de

²⁰ ONU DAES, PNUD, UNESCO, Équipe de travail spéciale des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015, Thematic Think Piece, Gouvernance et développement, mai 2012, p. 3 [Document en anglais uniquement]

²¹ Sebastian Dellepiane Avellanda, Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom [Bonne gouvernance, institutions et développement économique : transcender la sagesse populaire ; Document en anglais uniquement], 2006, p. 26

politiques publiques, en particulier celles qui impliquent une interaction avec d'autres États et qui régissent le franchissement physique des frontières nationales par les personnes, les biens et les services. Les frontières sont loin d'être les seules limites entre les juridictions ou les seuls points de passage de l'une à l'autre. En effet, de nombreuses activités connexes sont menées sur le territoire et n'ont rien à voir avec le contrôle des frontières même si leur mise en œuvre découle parfois de la gestion des frontières. La reconnaissance des compétences et des qualifications des immigrants tout comme le lien entre migrations, développement et contrôle des frontières illustrent bien les interdépendances entre la gestion des frontières et les politiques publiques sans lien direct apparent avec les frontières nationales. Généralement, les qualifications professionnelles nécessaires à l'emploi dans certains secteurs sont spécifiées officiellement dans la législation nationale. Les immigrants qui auraient obtenu ces qualifications dans un autre pays doivent passer par un processus de reconnaissance. Dans certains secteurs d'emploi sensibles, ces exigences sont parfois très pointues et le processus de vérification et de reconnaissance des qualifications officielles peut s'avérer très lourd pour l'individu concerné. Quelle que soit l'issue du processus, la validation des qualifications, c'est-à-dire le passage d'une juridiction à l'autre, ne se fait pas à la frontière mais par le biais d'autres institutions avant ou après l'entrée de la personne dans le pays en question. Ce que l'on vérifie à la frontière, c'est l'autorisation d'entrée de l'individu qui, souvent, découle de la reconnaissance de ses qualifications.

En termes d'institutions et de procédures, maintes preuves attestent des interdépendances mutuelles entre la gestion des frontières et d'autres domaines politiques. L'Équipe de travail sur le programme de l'après-2015 « commerce et développement » a confirmé cette connexion en préparation des ODD. Le document qu'elle a rédigé fournit un nombre considérable d'informations sur la relation qu'entretiennent les ODD et les institutions et les liens éventuels avec la gestion des frontières. Il explique que le commerce reste le moyen le plus fiable et le plus productif pour favoriser l'intégration de l'économie mondiale mais que ce n'est pas le volume des échanges qui importe mais bien la nature des biens et des services échangés. Cette analyse souligne qu'il ne suffit pas d'une « ouverture » pour cueillir tous les bénéfices du commerce et qu'il faut, par toute une série de politiques et de mesures d'accompagnement aux niveaux national et international, veiller à ce que les échanges soient « exploités aux fins du développement partagé et durable ».²² L'augmentation des échanges mondiaux constatée depuis les années 1970 est en grande partie le résultat de l'intégration croissante des pays en développement, notamment au travers de « nouveaux circuits commerciaux Sud-Sud ». Mais l'intensification des échanges et l'inclusion des pays en développement ont aussi conduit à un système commercial mondial de plus en plus complexe. Le développement du commerce a entraîné une multiplication des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et interrégionaux qui, bien que de plus en plus complets, n'ont pas encore généré de solutions multilatérales ou mondiales. Si les tarifs ont baissé, les mesures non tarifaires (mesures sanitaires/phytosanitaires et autres normes techniques) imaginées pour répondre aux inquiétudes pleinement justifiées de l'opinion publique ont acquis une importance croissante, parfois au détriment des flux commerciaux. Toutefois, dans certains pays, les importations soumises à des mesures non tarifaires dépasseraient, selon les estimations récentes, les 50 pourcents.²³ Ce chiffre à lui seul permet de comprendre le regain logique d'exigences par rapport à la gestion des frontières chargée de vérifier, de manière efficace et efficiente, la conformité des

²² CNUCED, Équipe de travail spéciale des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015, Trade and development and the global partnership beyond 2015 [Commerce et développement et le partenariat mondial pour l'après-2015 ; Document en anglais uniquement], Thematic Think Piece, mai 2012, p. 5

²³ Florian A. Alburo, Policy Coherence and Coordination for Trade Facilitation: Integrated Border Management, Single Windows and other Options for Developing Countries [Cohérence et coordination politiques pour faciliter le commerce : gestion intégrée des frontières, guichets uniques et autres options à dispositions des pays en développement ; Document disponible en anglais uniquement], août 2008, p. 5

importations avec la réglementation en vigueur. Le document consacré à la thématique « commerce et développement » conclut que la création d'un système commercial mondial plus équitable exigera des « investissements massifs (...) dans de nouvelles infrastructures, technologies et institutions ».²⁴ Ces investissements sont particulièrement nécessaires pour la poursuite de l'intégration des États d'Afrique dans le commerce mondial et pour le commerce intra-africain. Les études consacrées aux effets des accords de commerce régionaux et des regroupements économiques régionaux arrivent régulièrement à la conclusion que ceux-ci n'ont pas été à la hauteur des attentes qu'ils suscitaient. Ce constat est aussi valable sur le plan mondial qu'intrarégional. En 2009, la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux s'élevait à 3 pourcents (contre 6 pourcents pour l'Amérique latine et 28 pourcents pour l'Asie) tandis que les échanges intra-Afrique ne représentaient que 10 pourcents du volume total du commerce sur le continent (contre 22 pourcents pour l'Amérique latine et 50 pourcents pour l'Asie).²⁵ Cette faiblesse commerciale de l'Afrique par rapport aux autres continents s'explique par plusieurs facteurs : taille réduite de ses marchés, espace économique morcelé, contraintes de la demande, infrastructure transfrontalière inadaptée et absence d'infrastructure de transport adéquate. Du point de vue de l'offre, le sous-développement des infrastructures – plus un taux de production et d'investissement faibles, des capacités humaines et institutionnelles insuffisantes et des politiques inefficaces – constitue le principal frein au commerce. En matière d'infrastructure et de commerce, le contrôle des frontières joue un rôle capital et l'inadéquation des ressources humaines et institutionnelles alliée à l'inefficacité des politiques entraîne un certain nombre d'effets délétères sur le développement. En règle générale, en Afrique, le passage des biens et des services aux frontières est gêné par « des procédures fastidieuses et coûteuses », la nécessité de « paiements illicites » et de « verser des pots-de-vin aux fonctionnaires », une fréquente « congestion due à l'augmentation du trafic » et des délais d'attente causés par des procédures dépassées et un manque d'infrastructure et de personnel.²⁶ Ces « pratiques frontalières » ont généralement une incidence sur la mobilité des personnes, des touristes, des gens d'affaires et des migrants, non seulement parce qu'elles freinent les déplacements proprement dits mais aussi parce qu'elles compromettent d'éventuels séjours futurs dans le pays en question. Bien souvent, la première impression que l'on a d'un pays est tenace. La lenteur et la lourdeur des procédures administratives, la médiocrité des services et des installations, l'opacité des procédures d'immigration et douanières ainsi que le manque de courtoisie et de qualification du personnel sont très souvent cités par les touristes ou autres voyageurs pour illustrer leur mauvaise expérience des frontières africaines. Des études sur le sujet montrent que les touristes et autres voyageurs qui ont vécu ce genre d'expériences préféreront ne plus revenir dans le pays.²⁷ À l'heure où la communication se mondialise, les avis négatifs pour l'image d'un pays se répandent à toute vitesse et leurs effets se ressentent clairement dans les secteurs du commerce et du tourisme, deux domaines intimement liés au développement.

Les conséquences de tout ceci sur le lien entre la gestion des frontières et le développement sont évidentes. Premièrement, cela confirme une observation fondamentale : l'intégration et l'interaction renforcées au niveau international entre les États n'impliquent pas moins de contrôles aux frontières mais une *meilleure* gestion des frontières. La mondialisation, les contacts de plus en plus fréquents et une interaction accrue compliquent le paysage frontalier, au lieu de le simplifier. Ceci tient la nature-

²⁴ CNUCED, Équipe de travail spéciale des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015, Trade and development and the global partnership beyond 2015 [Commerce et développement et le partenariat mondial pour l'après-2015 ; Document en anglais uniquement], Thematic Think Piece, mai 2012, p. 7

²⁵ Habiba Ben Barka, Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade: Challenges and Solutions [Postes-frontières, points de contrôle et commerce intra-africain : Défis et solutions ; Document en anglais uniquement], janvier 2012, p. 2

²⁶ Ibid., pp. 4

²⁷ Par exemple : Gertrude Kwanisai et al, Borders as barriers to tourism: tourists experiences at the Beitbridge Border Post [Les frontières, barrières au tourisme : expériences vécues par les touristes au poste-frontières de Beitbridge ; Document en anglais uniquement], African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure Vol. 3 (1) – (2014), p. 9

même de l'État-nation, contraint d'aligner toute forme d'activité interétatique à sa propre législation, à ses institutions et à ses procédures. Gérer cette complexité implique deux choses : des règles supplémentaires plus sophistiquées et des exigences sans cesse plus élevées pour garantir la qualité des institutions, du personnel et des procédures de travail. Dans son document, l'Équipe de travail « commerce et développement » formule déjà quelques principes de base indispensables pour que la gestion des frontières d'aujourd'hui puisse promouvoir le commerce et le développement : ouvrir les marchés intérieurs au commerce tout en protégeant les intérêts nationaux ; suivre de près l'ensemble des règles et réglementations découlant de la multiplication constante des accords commerciaux ; mettre en place des mesures non tarifaires sans freiner le commerce ; faire face à l'augmentation du trafic transfrontalier en évitant la congestion ou les retards et sans compromettre la sécurité nationale, etc. Mais tous ces exemples montrent aussi que soutenir le développement n'est pas donné à n'importe quel modèle de gestion des frontières mais demande une politique qui intègre un certain nombre d'éléments divers et répond à un large éventail d'exigences de façon holistique et globale.

2.2 « Les concepts de gestion holistique des frontières », vecteurs du développement

Au fil des titres précédents, nous avons conclu que les frontières ne disparaîtraient vraisemblablement pas et que leur gestion efficace était, pour les États, un moyen indispensable de transcender leurs propres frontières. Nous avons vu aussi que la gestion des frontières avait un impact direct et indirect sur le développement et que cet impact se construisait au travers d'un environnement complexe de fonctions étatiques et de politiques diverses aux niveaux national, régional et mondial. Cependant, le terme « gestion des frontières » n'est pas assez précis en soi pour étayer le pouvoir d'impact positif sur le développement qu'on lui prête. Certains systèmes de gestion des frontières sont efficaces et efficaces lorsqu'il s'agit de protéger la sécurité de l'État mais sont totalement impuissants à promouvoir le commerce ou la mobilité des personnes. Ce résultat est parfois le fruit de la politique étrangère voulue par un pays, comme l'était le Rideau de fer qui permettait aux États de garantir efficacement leur sécurité en interdisant tout échange ou mobilité transfrontaliers. Mais il arrive aussi qu'il ne soit pas intentionnel mais bien la conséquence d'une politique de gestion des frontières mal conçue. Pour devenir des vecteurs de développement, les frontières doivent impérativement « intégrer » un certain nombre de piliers, d'acteurs, de fonctions et de procédures. L'idée qu'il faut gérer les frontières d'une façon « holistique » ou « intégrée » a commencé à s'imposer dans les années 1990. Les concepts imaginés alors, souvent étiquetés « gestion intégrée des frontières », entendaient combiner les méthodes classiques de contrôle des frontières et de protection de la sécurité nationale à des procédures qui faciliteraient les échanges de biens et de services et le transfert des personnes entre États voisins.

Depuis, le concept a été utilisé sous des intitulés divers et variés dans le cadre d'un grand nombre de projets de réforme par autant de pays. Ces projets ont suivi des approches hétérogènes en fonction des pays et des régions impliquées mais toujours avec le même objectif : promouvoir une gestion « rationnelle », « efficace » et « efficiente » des frontières qui s'écarte des structures bureaucratiques peu performantes au profit d'une gouvernance moderne axée sur une gestion économiquement viable.²⁸ Le concept de « gestion intégrée des frontières (GIF) » a constamment évolué, s'adaptant aux situations spécifiques de chaque pays et aux exigences de la gestion des frontières entre les pays et les régions.²⁹

²⁸ Peter Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level* [La gestion intégrée des frontières au niveau de l'UE ; Document disponible en anglais uniquement], Document de travail du CEPS N°227/Août 2005, p. 2.

²⁹ Divers concepts sont apparus depuis le milieu des années 1990 sous l'effet d'une demande croissante d'une meilleure coordination du travail des agences frontalières en vue de promouvoir les échanges. Plusieurs institutions se sont mises à

Par conséquent, il n'y a pas de définition unanime de la GIF au niveau mondial mais il existe bien un consensus international sur le fait que le terme désigne une « approche globale des problèmes frontaliers qui transcende les lignes de séparation administratives et nationales soutenue par des compétences professionnelles spécifiques ».³⁰ L'Union européenne est devenue un acteur clé dans ce domaine en appliquant la gestion intégrée des frontières dans le cadre de son propre élargissement et sur ses frontières extérieures communes et en favorisant sa mise en œuvre dans son voisinage et partout dans le monde. Résultat : la GIF repose aussi sur différentes conceptions dans le contexte européen. Dans le présent document, nous utilisons le concept de GIF tel qu'il a été formulé dans les *Lignes directrices GIF à l'attention des Balkans occidentaux* en 2004 puis adapté en vue des *Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne* pour la coopération avec les pays tiers en 2010. En 2007, le Conseil de l'UE a adopté un concept de GIF davantage axé sur la sécurité pour la gestion des frontières extérieures de l'UE.

Selon les Lignes directrices GIF de 2004 (adaptées en 2010), le concept « couvre la coordination et la coopération entre toutes les autorités et agences impliquées dans la sécurité des frontières et la facilitation des échanges commerciaux et vise à créer des systèmes efficaces, efficaces et intégrés des frontières dans le but d'atteindre un objectif commun de frontières ouvertes, contrôlées et sûres ».³¹ À ces fins et pour garantir l'implication de tous les acteurs concernés, la gestion intégrée des frontières doit s'inscrire dans un cadre perfectionné et se traduire par un large éventail de processus et procédures dûment équilibrés. Selon les Lignes directrices, la GIF repose sur trois grands piliers (coopération intra-services, interagences et internationale) ainsi que sur quatre fonctions incombant chacune à une agence frontalière : 1) la surveillance/le contrôle des frontières par les gardes-frontières, 2) le contrôle des marchandises par les douanes, 3) l'inspection vétérinaire par les services vétérinaires et 4) l'inspection des plantes et végétaux par les services phytosanitaires. Enfin, ces quatre fonctions sont rendues possibles par des cadres réglementaires, institutionnels et de procédures ; les ressources humaines et la formation ; la communication et le partage des données, les infrastructures et les équipements.³²

Les défis de la mise en œuvre de la GIF telle qu'expliquée ci-dessus se dessinent déjà à la lecture d'un seul des éléments du dispositif, à savoir la mise en relation sur le terrain des trois piliers (coopération intra-services, interagences et internationale). Commençons par la coopération intra-services. Un même ministère ou agence responsable d'une tâche spécifique aux frontières doit aligner le travail de toutes les unités d'un même niveau (coopération horizontale) mais aussi des unités compétentes aux niveaux local, régional et central (coopération verticale). Vu qu'un ministère ou agence exerce rarement seul(e) toutes les responsabilités aux frontières, les diverses entités compétentes doivent aussi coordonner leur action, y compris aux niveaux local, régional et central. Et, puisque la gestion des frontières ne se limite pas au territoire national mais implique nécessairement une coopération avec d'autres États, il faut également veiller à une bonne coopération (i) au niveau local entre les deux côtés de la frontière, (ii) entre pays voisins au niveau politique central et (iii) entre les États au niveau international afin de

élaborer un concept, aujourd'hui connu sous le nom de « gestion coordonnée des frontières » (GCF) (terme utilisé par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). D'autres organisations ont imaginé leur propre terminologie : « gestion intégrée des frontières » (UE), « gestion collaborative des frontières » (Banque mondiale), « gestion globale des frontières » (OSCE [Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe], etc. Leur objectif est très similaire : les agences frontalières doivent coordonner leurs actions pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des procédures aux frontières.

³⁰ Peter Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level*, p. 3.

³¹ *Lignes directrices GIF à l'attention des Balkans occidentaux*, janvier 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf, p. 18. [Document disponible en anglais uniquement]

³² *Thematic global evaluation of the EU's support to IBM and fight against OC [Évaluation thématique globale du soutien de l'UE à la GIF et à la lutte contre la criminalité organisée ; Document en anglais uniquement]*, avril 2013, p. 2.

rapprocher les actions « dans des domaines comme la criminalité transfrontalière, la migration irrégulière, la traite des êtres humaines, le terrorisme et la contrebande de marchandises ». ³³

Parce qu'elles impliquent une multitude d'acteurs, les dimensions interagences et internationales de la GIF compliquent encore le processus. Ainsi, les Lignes directrices pour la GIF dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne dressent une liste de plus de vingt agences concernées par la gestion des frontières. Pour la surveillance et les contrôles aux frontières, l'on retrouve les gardes-frontières/la police, les gardes-côtes, les services de l'immigration, les douanes, le service de protection des frontières, les forces armées (armée de terre, de l'air et forces navales) ainsi que d'autres organes spécialisés dans la répression ou le renseignement. Les contrôles douaniers impliquent quand à eux les douanes, le service de protection des frontières, la police des douanes, la police fiscale/financière et d'autres agences de maintien de l'ordre. L'inspection des plantes et des produits végétaux comprend les services de santé et d'inspection des végétaux, le service de quarantaine, l'inspection phytosanitaire mais aussi les douanes tandis que, dans les contrôles sur les animaux vivants et autres produits d'origine animale, interviennent l'inspection vétérinaire, les agences de santé et de sécurité alimentaire, le service d'inspection animale et le service de quarantaine. Enfin, le risque sanitaire est lui géré par l'inspection sanitaire, les services de santé publique, les agences de santé et de sécurité alimentaire et, encore une fois, le service de quarantaine. ³⁴ Dans la pratique, le nombre peut encore augmenter lorsque les liens entre la gestion des frontières et d'autres domaines d'intervention politique sont pris en compte. Aux États-Unis, les compétences en matière de commerce international sont ainsi réparties sur plus de soixante départements et agences. ³⁵

Face à cette complexité, il reste néanmoins bénéfique pour le développement d'adopter une approche holistique, même si ce n'est pas chose aisée. Une étude approfondie sur le soutien apporté par l'UE aux pays tiers dans le domaine de la gestion des frontières fournit une liste impressionnante des effets intermédiaires et globaux spécifiques que peut générer une aide au développement dans les différents domaines d'intervention de la GIF (et sur la criminalité organisée). L'efficacité aux frontières renforce le respect des droits des personnes qui les franchissent, la réglementation et les contrôles à l'égard des passagers ainsi que la gestion des flux migratoires. Elle améliore aussi la circulation des marchandises et la perception des taxes, réduit les menaces criminelles et terroristes et renforce l'application des lois. Conséquences : un plus grand respect des droits humains, une mobilité accrue des personnes, une intensification des échanges commerciaux, des secteurs privés plus compétitifs, une hausse des recettes publiques et une augmentation de la sécurité publique et nationale. Les effets généraux de cette logique d'intervention concordent bien avec les Objectifs du millénaire pour le développement et les Objectifs de développement durable des Nations Unies décrits au titre 1.2, à savoir : la réduction de la pauvreté, le développement socio-économique durable, la stabilité nationale et régionale, la bonne gouvernance et les droits humains. ³⁶

Comme indiqué plus haut, mettre en place une coordination et une coopération efficaces entre une myriade d'acteurs différents n'est pas facile. C'est l'une des raisons pour lesquelles les réformes nationales et la coopération internationale dans le domaine de la gestion des frontières sont parfois centrés sur les aspects liés à la sécurité et aux contrôles. L'autre grande raison est que cette orientation

³³ Lignes directrices GIF à l'attention des Balkans occidentaux, p. 20 [Document en anglais uniquement].

³⁴ Communautés européennes, Lignes directrices de la Commission européenne pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne, 2009, p. 26.

³⁵ Florian A. Alburo, Policy Coherence and Coordination for Trade Facilitation: Integrated Border Management, Single Windows and other Options for Developing Countries, août 2008, p. 6.

³⁶ PARTICIP, Thematic global evaluation of the EU's support to IBM and fight against OC, avril 2013, p. 21.

reflète souvent les priorités des États. En effet, pour de nombreux pays, la sécurité reste encore et toujours une préoccupation majeure de la gestion des frontières, en particulier en cas de conflit régional ou d'intégrité territoriale menacée. L'étude sur le soutien de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières évoquée ci-dessus, a également révélé que les initiatives mises en œuvre avaient été « particulièrement efficaces dans les domaines sécurité de la GIF ». Ces aspects ont souvent pu compter sur un large soutien politique dans les pays bénéficiaires, notamment les pays ayant tout juste acquis leur indépendance et qui voient la sécurité de leurs frontières comme une priorité nationale et gouvernementale.³⁷ Il existe de solides arguments qui permettent de percevoir le renforcement de la sécurité des frontières comme un vecteur de développement. L'existence de frontières sûres est un pré-requis pour lutter contre une série de phénomènes qui nuisent au développement comme la criminalité transfrontalière et internationale, le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic d'armes, le commerce transfrontalier illicite ou informel, le trafic illicite de migrants et l'entrée illégale d'individus non autorisés sur le territoire d'un État. Elle acquiert encore de l'importance lorsque les aspects sécurité de la gestion des frontières cessent d'être un objectif purement national pour devenir un objectif commun d'États voisins les uns des autres et un domaine de coopération et de coordination entre eux.

Or, la sécurité n'est que l'une des bases d'un triangle dont les deux autres sont le commerce et la mobilité. Le concept de GIF tel qu'il est décrit ci-dessus a toutes les capacités pour devenir un vecteur de développement parce qu'il interdit explicitement tout compromis entre la sécurité et la facilitation du commerce et de la mobilité.³⁸ Depuis ses balbutiements, la GIF met en avant la relation étroite entre la « sécurité et la facilitation du commerce et de la mobilité » et la nécessité de « frontières ouvertes mais contrôlées ». Le concept s'est imposé progressivement, épaulé fermement par un contexte politique toujours axé sur l'intégration régionale, la coopération et la mobilité transfrontières mais parfaitement conscient de la nécessité de ne pas négliger l'aspect sécurité des frontières. Résultat : le concept intègre aujourd'hui les deux éléments et poursuit le « double objectif de la gestion des frontières moderne » de façon équilibrée, rationnelle et efficace. Si l'approche et la méthodologie suivies peuvent apparaître obtuses, elles ont fait leurs preuves sur le terrain à plusieurs reprises et ont été constamment adaptées par l'intégration des enseignements tirés des expériences concrètes. Partant de cette longue expérience, l'utilisation de la GIF dans le respect des deux lignes directrices ci-dessus conduit à une organisation unifiée des agences aux frontières. En d'autres termes, les agences sont capables de se coordonner entre elles, y compris d'offrir des services simultanés, d'harmoniser leurs procédures, d'appliquer des mécanismes communs de gestion des risques et d'apporter des réponses normalisées face aux menaces à la sécurité. Dernier élément : elle offre un point d'entrée unique aux utilisateurs et encourage la coordination et la coopération entre pays voisins.³⁹

³⁷ Ibid. p. V.

³⁸ Lignes directrices GIF à l'attention des Balkans occidentaux, janvier 2007, p. 13.

³⁹ Florian A. Albuero, *Policy Coherence and Coordination for Trade Facilitation: Integrated Border Management, Single Windows and other Options for Developing Countries*, août 2008, p. 10.

Conclusions

Les liens étroits qu'entretiennent la gestion des frontières et le développement ne sont visibles au premier coup d'œil mais, lorsque l'on y regarde à deux fois, ils apparaissent évidents. Dans la première partie du présent document, nous avons insisté sur l'absence de définition univoque du terme développement, et sur le fait que celui-ci serait toujours fonction du point de vue, des valeurs et des positions de chacun. Mais nous affirmons aussi que, quelle que soit l'approche suivie, tout concept de développement devra se concrétiser dans un monde d'États-nations, et par conséquent impliquera nécessairement des frontières et de la gestion des frontières. L'État-nation ne va disparaître de si tôt et nous vivons une époque marquée par le morcellement et la formation continue d'États. Les frontières constituent un mécanisme majeur du contrôle de l'État et sont même une condition sine qua non à son existence. L'État-nation repose sur l'idée d'une identité de population, de territoire et de souveraineté délimitée par des frontières. Tant que l'État-nation vivra, les frontières resteront présentes.

Puisque les frontières perdurent, comment en faire des vecteurs de développement ? Pour répondre à cette question, le présent document est parti des Objectifs du millénaire pour le développement et de l'Agenda pour le développement de l'après-2015. S'agissant du plus large consensus politique obtenu entre les nations, il semblait tout indiqué comme point de départ à notre analyse. Nos conclusions sont que 3 des 17 « Objectifs de développement durable » des Nations Unies qui constitueront le cœur du programme mondial de développement après 2015 ont un lien direct avec la gestion des frontières. Il s'agit plus précisément des objectifs qui visent à « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable », à « mettre en place des infrastructures fiables, durables, résilientes et de qualité (y compris l'infrastructure transfrontières) et à « mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et qui profitent à tous ».

Si ces objectifs offrent certains arguments de poids pour intégrer la gestion des frontières dans l'agenda global du développement, ils ne disent pas comment la gestion des frontières en général ni quel modèle en particulier est susceptible de favoriser le développement. Tout d'abord, il faut reconnaître l'importance des institutions. Quelle que soit la qualité d'une politique, les capacités institutionnelles seront un facteur décisif pour sa mise en œuvre. Mais avoir des institutions performantes ne suffit pas. Il faut les inscrire dans une politique générale et un cadre législatif favorables au développement. Une foule d'autres domaines politiques ont un lien avec la gestion des frontières, tant du point de vue général que du point de vue du développement. Tout échange avec un autre État impliquant le déplacement physique de biens, de services ou de personnes à travers les frontières est concerné.

Cependant, pour soutenir le développement, les meilleurs concepts de gestion des frontières sont ceux qui accordent la même importance à la sécurité et à la facilitation du commerce et de la mobilité. Vu le rôle central que tiennent les frontières dans la coopération entre les États, le commerce international et les flux financiers et migratoires, la gestion des frontières d'aujourd'hui doit impérativement contenir une série d'éléments et satisfaire un large éventail d'exigences au travers d'une approche holistique et globale. Dans le présent document, nous soutenons que les *Lignes directrices GIF à l'attention des Balkans occidentaux* de l'UE de 2004 ainsi que les *Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne* de 2010 proposent un tel concept. En effets, les deux poursuivent le « double objectif de la gestion des frontières d'aujourd'hui » à savoir la sécurité et la facilitation du commerce et de la mobilité et interdisent explicitement tout compromis entre les deux. Elles ont été massivement appliquées dans l'optique

d'intégrer et d'équilibrer les deux éléments de façon efficace et efficiente. Bien que complexes et exigeantes, l'approche et la méthodologie ont été largement mises à l'épreuve dans la pratique, constamment adaptées et améliorées et, surtout, sont le reflet d'un environnement tout aussi complexe et exigeant. Le point le plus important est que cette approche spécifique de la GIF propose une méthode qui garantit simultanément une organisation concertée des agences frontalières, l'harmonisation des procédures, une réponse efficace aux menaces à la sécurité ainsi qu'une coordination et une coopération avec les pays voisins.

En résumé, nous dirons que les concepts de gestion des frontières qui négligent les aspects commerce et mobilité et ne visent pas le renforcement systématique du trio sécurité-commerce-mobilité peuvent effectivement être des freins au développement. Il est donc d'autant plus important de ne pas oublier que la GIF est centrée sur un juste équilibre entre sécurité, commerce et mobilité des personnes et de rappeler à la communauté internationale, aux bénéficiaires et aux bailleurs de fonds que le concept doit être appliqué de façon systématique et dans son intégralité.