

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes**

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Alice Mesnard, professeure d'économie au City St George's - University of London, et de M. Antoine Guérin, doctorant en droit public à l'université Jean-Moulin-Lyon III, sur l'externalisation des politiques migratoires ..... 2
- Présences en réunion..... 22

Jeudi

5 mars 2026

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de  
M. Sébastien Huyghe,  
Président de la commission**



*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

**M. le président Sébastien Huyghe.** Mesdames, Messieurs, chers collègues, compte tenu de la pause parlementaire due à la campagne pour les élections municipales, peu de collègues sont présents à Paris et à l'Assemblée nationale cette semaine. Nous avons donc proposé aux membres de la commission d'enquête de pouvoir assister aux auditions en visioconférence, afin de ne pas les contraindre à revenir à Paris uniquement pour les deux auditions prévues aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle cette salle est un peu plus vide que d'habitude.

Pour notre première réunion de ce jour, nous accueillons Mme Alice Mesnard, professeure d'économie, et M. Antoine Guérin, doctorant en droit public. Nous aborderons avec vous la question de l'externalisation de la politique migratoire, tant dans ses aspects juridiques que sous l'angle de l'évaluation coûts-bénéfices qui peut en être faite. Mme Mesnard et M. Guérin nous présenteront leurs travaux de recherche sur ce sujet et les enseignements qu'il est possible d'en tirer dans le cas qui nous intéresse, compte tenu de la spécificité de la situation à Calais et dans le Dunkerquois.

L'externalisation de la politique migratoire est un concept assez vaste qui renvoie à différentes approches. Nous essaierons de déterminer ensemble si ce concept peut s'appliquer à la situation créée par les accords du Touquet.

Je précise que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle fait l'objet d'une retransmission vidéo en direct sur le site de l'Assemblée nationale ; les internautes pourront également la visionner en différé.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*Mme Mesnard et M. Guérin prêtent serment.*

**M. le président Sébastien Huyghe.** Je vous remercie et je vous cède la parole pour un propos liminaire, à la suite duquel nous vous poserons quelques questions.

**M. Antoine Guérin, doctorant en droit public à l'université Jean-Moulin-Lyon III, sur l'externalisation des politiques migratoires.** Monsieur le président, madame la rapporteure, à titre liminaire et avant de présenter brièvement mes travaux, je souhaite vous remercier de m'avoir invité à contribuer aux travaux de votre commission d'enquête, dont je tiens à saluer l'organisation pour une raison simple : sauf erreur de ma part, la dernière fois que votre assemblée s'est prononcée sur la conclusion d'un accord dans le cadre de la coopération franco-britannique en matière de contrôle des frontières, c'était il y a vingt-trois ans. On ne peut donc que se réjouir du rétablissement d'un contrôle parlementaire substantiel sur une série d'instruments bilatéraux, principalement conclus par la voie exécutive, sans consultation du pouvoir législatif. En effet, et nous y reviendrons probablement, le traité du Touquet n'est qu'un accord parmi de nombreux autres qui forment un régime juridique fondé sur une production normative incrémentale, dense, très accélérée et relativement opaque. Je forme donc le vœu que votre commission permette de vérifier si, derrière des instruments présentés comme techniques, opérationnels et administratifs, ne s'est pas progressivement construit un régime frontalier parallèle, engageant la souveraineté, les finances publiques et le régime de garantie des droits fondamentaux de ce pays, sans un contrôle démocratique digne de ce nom.

D'un point de vue scientifique, je finalise une thèse de droit public sous la direction de la professeure Marie-Laure Basilien-Gainche à l'université Jean-Moulin-Lyon III, dont le sujet est « Les frontières Schengen : la structuration normative du contrôle de la circulation des personnes par l'Union européenne ». Cette thèse vise à analyser comment la suppression théorique des contrôles fixes et systématiques aux frontières intérieures de l'Union européenne a conduit en réalité à la redéfinition et à la multiplication des lieux, des formes et des fonctions du contrôle aux frontières. Ce travail de recherche porte donc sur l'espace Schengen, ordinairement présenté comme l'aboutissement d'un projet européen de libre circulation des individus sans contrôle aux frontières intérieures, et sur sa tension fondatrice réelle entre liberté et sécurité. Cette tension est partie du postulat, plus politique qu'empirique, du déficit de sécurité qui serait provoqué par la libre circulation des personnes, postulat qui a structuré la construction du régime Schengen de contrôle des frontières et son intégration dans le droit de l'Union. Je travaille sur l'hypothèse selon laquelle, pour compenser le principe de la suppression du contrôle frontalier traditionnel, de nombreux dispositifs alternatifs ont été développés non seulement aux frontières extérieures, mais également à l'intérieur même du territoire des États membres. Cela a abouti en réalité à une distribution spatiale du contrôle qui s'est également étendue matériellement, notamment en intégrant le droit d'asile comme un paramètre du contrôle des frontières. Je tends ainsi vers le constat, *in fine*, que le régime Schengen de contrôle des frontières n'a pas supprimé le contrôle, mais l'a reconfiguré de manière ubiquitaire, passant d'une logique de substitution à une logique de cumulation des dispositifs de contrôle.

C'est la situation à Calais, et plus généralement à la frontière franco-britannique, qui m'a conduit à ce sujet de recherche. Auparavant, j'avais mené mon mémoire de recherche sur les aspects juridiques européens de la situation migratoire à Calais, en cherchant à comprendre comment le droit, à travers plusieurs régimes juridiques – nationaux, bilatéraux, européens –, a structuré cette situation. Je parlais du constat que la frontière britannique n'est pas une frontière imperméable, comme on peut le lire ou l'entendre. En effet, elle est franchie par des millions d'individus et des tonnes de marchandises chaque année dont la mobilité est jugée légitime et désirable. Cela contraste avec d'autres mobilités, qualifiées d'indésirables, qui ne peuvent s'exercer qu'au prix de la clandestinité ou qui sont tout simplement rendues matériellement impossibles. Depuis plus de trente ans, la présence à Calais de ressortissants d'États tiers, dont des réfugiés, souhaitant rejoindre le Royaume-Uni, résulte de la dualité de cette frontière : l'une ouverte et fluide, l'autre fermée et sécurisée. Loin d'être une fatalité ou un simple dysfonctionnement, cette situation procède en réalité d'une construction juridique progressive. Premièrement, elle résulte d'une stratégie dite du « meilleur des deux mondes » menée par le Royaume-Uni, qui a mobilisé le droit de l'Union pour se maintenir à l'écart des textes en matière de libre circulation, tout en utilisant des mécanismes européens lui permettant de limiter l'accès à son territoire. Deuxièmement, et cet aspect intéressera plus directement votre commission, elle découle de l'étude des accords franco-britanniques qui ont consolidé ce système en neutralisant partiellement les logiques de Schengen, de Dublin et celles des instruments internationaux de protection. La conclusion est donc que la situation à la frontière franco-britannique, dans le Calaisis, est le produit d'une architecture juridique assumée et non une anomalie incontrôlable. Interpréter la situation à Calais comme le signe d'un retrait ou d'une faiblesse de l'État est donc une erreur, puisqu'elle est au contraire le produit d'une présence permanente de l'État et d'une densité exceptionnelle de dispositifs juridiques et policiers.

Cette situation à Calais est un pur produit du droit, provoqué et encadré par lui. Il s'agit d'un régime juridique totalement autonome, largement antérieur à l'accord du Touquet, qui repose sur des accords conventionnels, totalement dépendants du droit européen, et qui dispose

d'une organisation institutionnelle propre et d'un financement absolument conséquent. Je vous rappelle que la contribution britannique s'élève à près de trois quarts de milliards de livres sterling pour la seule période 2014-2026, d'après un rapport de recherche de la Chambre des communes du Royaume-Uni. C'est la raison pour laquelle, et je tiens à insister sur ce point, les liens qui ont été faits entre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et une possible fin de l'application de cette coopération bilatérale relèvent de la pure mystification.

Je vous rappelle à ce titre les propos de deux présidents de la République : le premier affirmait qu'il y aurait des conséquences sur la manière de gérer les situations migratoires en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ; un autre, alors ministre de l'économie, déclarait que « le jour où notre relation franco-britannique se délitera, les migrants ne seront déjà plus à Calais ». Je citerai également les mots du président de la région Hauts-de-France pour qui, « si l'Angleterre sort de l'Europe, aussitôt, je le dis, la frontière quittera Calais pour aller à Douvres », et enfin ceux de la maire de Calais, pour qui la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a transformé Calais en ville-frontière, ce qu'elle n'a jamais cessé d'être. De telles affirmations ne peuvent procéder que d'une double hypothèse : soit une méconnaissance profonde de la réalité empirique, soit une présentation des faits qui s'en affranchit délibérément. Un « oui » au référendum de 2016 n'aurait strictement rien changé, pas plus que le « non ». La situation à Calais est le produit d'une architecture juridique qui a désormais quarante ans et qui, de façon saisissante, a été constamment renforcée, indifféremment des alternances politiques en France ou au Royaume-Uni.

Il me semble tout d'abord pertinent de revenir sur les linéaments historiques de cette coopération bilatérale franco-britannique pour comprendre de quoi l'on parle lorsqu'on aborde la question du traité du Touquet, mais je laisse peut-être d'abord la parole à ma collègue.

**Mme Alice Mesnard, professeure d'économie au City St George's – University of London.** Merci, Antoine, pour cet exposé très circonstancié, qui adopte une approche juridique et historique que je trouve très importante. Je suis économiste, j'enseigne à l'université de Londres, et ma spécialité concerne l'étude de l'évidence empirique pour mieux comprendre les migrations. Mon objectif est de mieux appréhender l'évolution des migrations, leurs conséquences pour les pays d'origine, pour les migrants eux-mêmes et pour les pays de destination. En tant qu'économiste du développement, je me suis beaucoup interrogée ces dernières années, disons depuis dix ans, sur le problème du trafic et du marché illégal qui s'est créé autour de la migration. J'espère pouvoir apporter sur ce point des éclairages pertinents pour la situation à Calais. Néanmoins, mes recherches n'ont pas porté spécifiquement sur ce qui se passe sur la Manche, même si, habitant en Angleterre et étant passionnée par ces sujets, j'ai récemment examiné les données brutes sur les traversées en « *small boats* », ces petits bateaux qui posent d'énormes problèmes dans l'actualité politique, tant pour la France que pour l'Angleterre, et qui sont donc au cœur des travaux de cette commission.

Je vais d'abord questionner l'efficacité de la fermeture des frontières, qui est au cœur de certaines de mes recherches menées avec une équipe interdisciplinaire. Cette équipe rassemble des spécialistes en sciences politiques de ces questions d'internationalisation à l'Institut d'études politiques de Paris, comme Hélène Thiollet et Filip Savatic, ainsi que des économistes comme moi qui utilisent des données, tels que Jean-Noël Senne. Nous avons étudié l'effet d'un autre accord qui présente de nombreuses similitudes avec les accords d'externalisation développés progressivement avec l'Angleterre, comme nous l'a expliqué Antoine.

Je vais d'abord rappeler quelques chiffres, puisque vous souhaitez vous concentrer sur le Calais, un domaine sur lequel je n'ai pas de résultats de recherche très robustes à présenter. Antoine nous a rappelé que les sommes versées par l'Angleterre à la France sont très conséquentes et ont augmenté ces dernières années. En particulier, vous avez évoqué ces trois quarts de milliard : environ 460 millions de livres sterling ont été très récemment alloués par l'Angleterre à la France pour la période 2023-2025 pour le contrôle de la frontière. Auparavant, 287 millions de livres avaient été versés entre 2014 et 2022, auxquels se sont ajoutés 87 millions de livres supplémentaires. Si vous souhaitez les références, un rapport très récent de février 2024 de la *House of Commons*, la chambre des députés britannique, détaille ces sommes ; je serai ravie de vous en fournir le lien.

À côté de ces financements directs, il existe d'autres coûts extrêmement importants et d'ailleurs très controversés. Il s'agit des contrats attribués à des compagnies privées pour sécuriser la frontière, des contrats qui permettent d'améliorer les technologies de surveillance, les infrastructures et les opérations de recherche et de sauvetage. Ces contrats sont extrêmement décriés et leur transparence est moindre, mais des recherches sont désormais menées à ce sujet. Il y a aussi d'autres coûts très importants, dont nous pourrions reparler : les coûts liés à la population qui est stoppée en France, dans la région de Calais, et qui, en raison des tentatives de dissuasion, se déplace un peu plus loin, ce qui engendre des coûts pour les régions avoisinantes. On peut également réfléchir aux coûts en termes d'atteinte aux droits. Par une analogie un peu grossière, on peut penser à ce qui se passe aux États-Unis avec la police des frontières, dont l'action a eu un coût extrêmement fort pour le gouvernement et a posé des problèmes démocratiques. Il existe donc d'autres coûts, mais ceux que j'ai cités sont mesurables et facilement accessibles via le rapport de la Chambre des communes.

L'efficacité, en revanche, est très difficile à mesurer, et c'est sur ce point que je vais essayer de m'étendre. Nous disposons des données brutes sur les traversées en *small boats* et sur le nombre de passagers interceptés à la frontière. Toutes ces données sont d'ailleurs très facilement disponibles en ligne. Nous savons que ces flux ne se sont pas taris ; au contraire, ils ont plutôt continué à augmenter. Cette année, par rapport à l'an dernier, ils ont augmenté de 13 %. En 2023, nous en étions à 41 500 individus. Certes, ce chiffre a légèrement diminué par rapport au pic de 2022, qui était d'environ 46 000, mais globalement, sur les dernières années, on observe une augmentation de ces flux, et les chiffres sont facilement accessibles. On peut donc s'interroger, en chiffres bruts, sur l'efficacité de ces moyens que nous avons considérablement accrus. Sur la période 2018-2023, cela représente environ 190 000 personnes qui sont passées par ces petits bateaux en Angleterre, soit 80 % des entrées irrégulières détectées. Évidemment, d'autres personnes continuent de passer par les camions et les conteneurs, mais en nombre bien moindre qu'auparavant. L'augmentation des traversées en petits bateaux, que l'on voyait moins avant, est peut-être un effet de l'arsenal de contrôle construit autour du tunnel sous la Manche, qui a rendu les passages souterrains plus difficiles.

99 % des personnes arrivant par petits bateaux demandent l'asile, entraînant un engorgement pour les services d'asile en Angleterre.

Je vais maintenant faire référence à mes autres recherches pour tenter de comprendre les effets de l'augmentation de cet arsenal de sécurité et du renforcement des contrôles aux frontières. Pour cela, je m'appuierai sur une recherche que j'ai menée de façon très scientifique, en utilisant des outils statistiques pour comprendre les effets de la fermeture des frontières. Avec cette équipe multidisciplinaire de chercheurs en sciences politiques et en économie, nous sommes interrogés sur l'effet d'un accord diplomatique très important entre l'Europe et la Turquie, conclu le 18 mars 2016. C'est un exemple paradigmatique d'externalisation, très

souvent présenté par les décideurs politiques – et il continue de l’être – comme une avancée majeure qui a permis de mettre un terme à la crise migratoire de 2015, où plus d’un million de personnes, en grande partie des réfugiés syriens, étaient passées par la Turquie pour atteindre la Grèce.

Le but affiché de cet accord euro-turc était de stopper les migrants dits « irréguliers », c’est-à-dire ceux qui viennent principalement pour des raisons économiques et qui n’obtiendront pas le statut de réfugié. Une deuxième partie de l’accord visait à protéger les réfugiés. Nous avons donc examiné ce qui s’est passé au regard de ces buts affichés. Cet accord, pour donner une idée de l’ampleur par rapport aux chiffres de Calais, représentait plus de 6 milliards d’euros donnés à la Turquie. C’était une somme considérable, comprenant un volet d’aide humanitaire pour que la Turquie puisse s’occuper des réfugiés sur son territoire – il y en a actuellement environ 4 millions – et un volet destiné à renforcer le contrôle de ses frontières pour repousser les migrants irréguliers. L’accord comportait aussi d’autres aspects, notamment diplomatiques, ainsi qu’un mécanisme d’échange « un pour un », très similaire à ce qui a été tenté avec l’accord expérimental conclu l’été dernier : un Syrien entré irrégulièrement et intercepté est échangé contre un Syrien qui demande l’asile depuis la Turquie et qui, une fois son statut reconnu, est réinstallé légalement en Europe. L’idée était de faire exactement ce que l’Angleterre fait actuellement avec la France.

Cependant, le nombre de personnes effectivement réinstallées reste très faible. Je vais donc me concentrer sur le constat de l’efficacité de cet accord euro-turc, qui peut nous éclairer sur ce qui pourrait se passer entre la France et l’Angleterre. Quels en sont les effets ? Les coûts ont été énormes pour l’Europe. Quels sont les effets avérés ? Les discours politiques, et notamment de nombreux rapports publics de la Commission européenne, montrent un freinage des passages sur la route de la Méditerranée orientale. Les chiffres illustrent un pic très significatif en 2015, puis une baisse.

Nous pouvons aujourd’hui analyser les données beaucoup plus finement. En utilisant les données de Frontex, qui comptabilisent les passages aux frontières, nous connaissons l’origine des personnes interceptées après être passées par la Turquie, ainsi que la date de leur passage. À partir de là, nous pouvons estimer avec une forte probabilité qu’un migrant venant d’un pays non sûr sera un réfugié probable – nous nous basons sur les taux de reconnaissance des demandes d’asile par les pays européens. Nous pouvons ainsi distinguer ceux qui passent et qui seront probablement reconnus comme réfugiés de ceux qui seront très probablement considérés comme des migrants irréguliers. Nous avons donc examiné les effets de l’accord sur ces deux groupes. Nos conclusions, publiées dans un article que je serai ravie de vous fournir, montrent que l’accord a eu des effets contraires à ceux qui étaient affichés.

En utilisant une méthodologie assez simple, nous avons constaté que cet accord a certes fortement freiné le passage de migrants irréguliers par la Turquie vers la Grèce, mais nous avons également observé que ces derniers ont déporté leur passage et se sont massivement reportés sur la route adjacente, celle de la Méditerranée centrale. On observe donc un déplacement vers la Libye. Le nombre de migrants irréguliers probables passant par la Libye a été multiplié par dix. On peut donc se demander si l’effet voulu par l’Europe, à savoir contrôler les passages des irréguliers, a réellement été atteint.

En revanche, ce sont les réfugiés probables qui sont impactés. Pour eux, nous ne voyons pas de diminution significative de leur passage par la Méditerranée orientale. Nous observons une légère diversion de leur route vers la Libye, mais bien moindre que pour les migrants irréguliers. En fait, les réfugiés restent bloqués : ils continuent de passer par la

Turquie, mais ils sont interceptés aux frontières de manière beaucoup plus brutale, comme cela a été documenté, et leurs conditions pour demander l'asile se sont dégradées. On peut donc se demander si l'Europe a vraiment réussi à protéger les réfugiés avec cet accord.

Qui plus est, le nombre de personnes réinstallées directement depuis la Turquie a été extrêmement limité. Moins de 12 000 Syriens ont été réinstallés deux ans après l'accord via ce mécanisme « un pour un ». Très peu ont donc bénéficié de cette voie légale, ce qui suggère qu'une personne qui doit quitter brutalement son pays est peut-être contrainte de passer de manière irrégulière. On peut se poser la même question pour Calais, étant donné le nombre pour l'instant assez limité de personnes réinstallées directement en Angleterre.

Pour tirer nos conclusions, nous nous intéressons aux effets causaux, qui sont très difficiles à estimer et qui nécessitent de la variabilité dans les données. Pour les données Frontex, nous disposons de neuf points d'entrée en Europe. En utilisant la géographie et la dynamique des flux à travers ces neuf portes, nous pouvons comparer ce qui s'est passé douze mois avant et douze mois après l'accord, et ainsi identifier quel type de flux s'est tari et lequel s'est accru. Ces connaissances nous permettent de contrôler les facteurs qui poussent les migrants à partir (les effets « *push* »), que l'on peut supposer être les mêmes quelle que soit la porte d'entrée, et les facteurs qui les attirent (les effets « *pull* »). Nous pouvons ainsi attribuer un effet à la fermeture d'une porte. C'est plus compliqué pour le Calais, car nous n'avons pas cette géographie des entrées. C'est pourquoi mes recherches sur ce point sont pour l'instant limitées, mais je cherche d'autres moyens empiriques pour estimer les effets causaux des politiques.

**M. Antoine Guérin.** Je voudrais revenir avec vous sur les origines historiques de la coopération franco-britannique, pour bien comprendre pourquoi nous en sommes arrivés là. Le point de départ est le traité de Cantorbéry du 12 février 1986, qui autorise la construction du tunnel sous la Manche et qui marque en réalité la fin de l'insularité du Royaume-Uni par rapport au continent européen. À ce sujet, Jacques Chaban-Delmas parlera d'un véritable « cordon ombilical » entre le Royaume-Uni et la France, et plus largement le continent européen. Je citerai également le professeur Gérard Marcou, qui dit à ce propos que cette nouvelle frontière terrestre « liera l'Angleterre au continent plus sûrement que n'importe quel accord international ».

Le problème est posé dès l'origine par la Première ministre Margaret Thatcher, qui souligne que ce traité amènera à l'établissement de lignes de train à grande vitesse entre Paris et Londres, ce qui formera « une avancée majeure pour les exportateurs, les voyageurs d'affaires et les touristes » – donc pas pour les autres. L'article 4 du traité de Cantorbéry prévoit que les contrôles frontaliers liés au tunnel doivent concilier fluidité du trafic et efficacité, dans une logique de réalisation du marché intérieur européen et de rentabilité économique du projet. Cette exigence s'explique par la volonté de Margaret Thatcher, résumée par la formule « *not a penny for the tunnel* », qui signifiait que le financement exclusivement privé du tunnel supposait un trafic rapide et compétitif face aux liaisons maritimes.

Le texte suivant est de grande importance : il s'agit du protocole de Sangatte du 25 novembre 1991 qui, dans le prolongement de cette logique de célérité du trafic et d'efficacité des contrôles, autorise à son article 7 des contrôles embarqués à bord des trains directs entre Paris et Londres. Les agents français assurent les contrôles de sortie de l'espace Schengen, conformément à l'article 6 de la convention d'application de l'accord, et les Britanniques exercent leurs propres contrôles d'entrée à bord de ces trains. Toutefois, par respect pour la souveraineté territoriale de la France, les agents britanniques ne peuvent commencer leurs

contrôles si le train effectue un arrêt en France. Ce point crée rapidement un contournement, puisque certains ressortissants d'États tiers achètent un billet pour un train non direct s'arrêtant à Calais, afin d'échapper aux contrôles britanniques embarqués et de rentrer plus facilement au Royaume-Uni.

Pour mettre fin à cette faille du protocole de Sangatte, qui instaure également des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gare de Fréthun et de Folkestone – un dispositif qui existe aussi aux frontières intérieures de l'espace Schengen depuis longtemps –, le protocole additionnel de Sangatte du 29 mai 2000 institue des bureaux de contrôle britanniques dans les gares françaises (gare du Nord, Calais-Fréthun, Lille-Europe) et, réciproquement, des bureaux de contrôle français dans les gares britanniques (Londres-Waterloo, Saint-Pancras et Ashford). On remarquera qu'il existe toujours une réciprocité affichée dans les accords franco-britanniques, même si, dans les faits, elle ne s'applique pas de la même manière. Le contrôle britannique est ainsi déplacé en amont, sur le territoire français, afin d'empêcher l'accès au Royaume-Uni avant le franchissement de la Manche.

Cette évolution marque un vrai tournant, puisque l'objectif initial d'allègement des contrôles cède la place à une logique de sécurisation très importante. Ce dispositif soulève bien évidemment d'importantes questions de souveraineté, car avant sa mise en œuvre, seuls les agents français habilités en vertu de l'article 78-2 du code de procédure pénale pouvaient exercer des contrôles d'identité sur le territoire national. La présence d'agents britanniques à la gare du Nord conduit désormais à ce qu'un voyageur français se rendant de Paris à Calais puisse être contrôlé par des agents britanniques et éventuellement empêché d'embarquer s'il ne dispose pas des documents exigés pour entrer au Royaume-Uni. Il en résulte une situation extrêmement paradoxale, puisqu'un déplacement interne comme Paris-Calais peut être soumis à des contraintes plus strictes qu'un trajet Paris-Berlin au sein de l'espace Schengen.

Cette situation n'est en réalité absolument pas anormale, puisqu'elle existe également dans les zones frontalières franco-italiennes ou franco-espagnoles, en vertu de l'exercice des compétences de vérification autorisées par le code frontières Schengen. C'est aussi le cas pour les Français d'outre-mer : tandis qu'un ressortissant allemand ne subira pas de contrôle à son arrivée en France métropolitaine, un ressortissant français d'outre-mer y sera contrôlé, dans son propre pays. Malgré ces enjeux, la commission des lois du Sénat, dans son rapport de l'époque, n'a pas formulé réellement d'objection, estimant que le statut international de la gare et l'information préalable des voyageurs justifiaient le dispositif. La Commission européenne n'a réagi qu'une seule fois à cette pratique, à l'occasion d'une réponse à une question écrite du Parlement européen, en rappelant que les autorités britanniques devaient se limiter au contrôle des billets de train.

La signature du traité de Cantorbéry coïncide avec l'apparition des premières concentrations de ressortissants d'États tiers à Calais en 1986. Les profils évoluent au fil des conflits : ressortissants pakistanais, vietnamiens, polonais, tamouls, kosovars. La médiatisation s'intensifie à la fin des années 1990. Après plusieurs démantèlements de campements, le centre de Sangatte ouvre en septembre 1999 dans un ancien hangar d'Eurotunnel. Plus de 67 000 personnes y transitent jusqu'en 2002. Sous la pression britannique et après un renforcement sécuritaire du site d'Eurotunnel, la fermeture du centre est décidée à la fin de l'année 2002. Présentée comme une solution définitive, cette fermeture ne met pas fin à la concentration de ressortissants d'États tiers à Calais, puisque les campements informels réapparaissent très rapidement.

De plus, le protocole additionnel de Sangatte de 1991, en plus des bureaux de contrôle, organise un mécanisme autonome et bilatéral d'attribution des responsabilités en matière d'examen des demandes d'asile entre la France et le Royaume-Uni, alors même qu'un instrument européen existe en la matière à travers la convention de Dublin.

L'article 4 du protocole additionnel précise que « *lorsqu'une personne présente une demande tendant à bénéficier de la qualité de réfugié ou de toute autre protection prévue par le droit international ou par le droit interne de l'État de départ lors du contrôle effectué dans la gare de l'État de départ par les agents de l'État d'arrivée, cette demande est examinée par les autorités de l'État de départ.* » Pour le dire en termes concrets : si un ressortissant d'État tiers demande l'asile lors du contrôle effectué en gare française par les autorités britanniques, la demande est examinée par la France. Il en va de même si la demande est formulée après le passage du contrôle britannique, mais avant la fermeture des portes du train au dernier arrêt en France. En revanche, si la demande d'asile intervient après la fermeture de ces portes, lorsque le train est considéré comme engagé vers le Royaume-Uni, la compétence bascule vers l'État d'arrivée, c'est-à-dire le Royaume-Uni. Le texte garantit que la présence d'agents britanniques en France n'emporte pas automatiquement le transfert de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Le déplacement de la frontière n'emporte donc pas le déplacement de la responsabilité de protection.

Malgré la mise en œuvre de ces protocoles, les demandes d'asile augmentent au Royaume-Uni à la fin des années 1990. Le Royaume-Uni reproche alors à la France de ne pas réaliser pleinement les contrôles attendus, ce qui lui éviterait de garder les personnes à Calais ou de les voir renvoyées sur son territoire. Les autorités françaises mènent pourtant une politique de dissuasion très importante à Calais, sans effet décisif. À ce titre, je vous ai apporté un document de l'Organisation internationale pour les migrations distribué dans le centre de Sangatte, que je pourrai vous remettre. Il s'intitule « La dignité ou l'exploitation, le choix est entre vos mains ». On y lit :

*« Vous êtes résident au centre de Sangatte qui est géré par la Croix-Rouge française. Ce centre a été créé par le gouvernement français dans le but de fournir une assistance humanitaire de courte durée aux migrants en situation irrégulière comme vous. Cette situation n'est et ne peut être que temporaire et précaire. Voyager illégalement au Royaume-Uni est difficile et dangereux. Le fil de fer barbelé est un fil de rasoir. Il contient des milliers de lames en métal. Cela peut vous causer de profondes blessures. La ligne de chemin de fer est électrifiée. Elle contient 25 000 volts. Si vous vous en approchez de trop près, vous risquez l'électrocution. Caché derrière un camion, vous pouvez être écrasé ou étouffé à mort. Si vous sautez dans un train en marche, vous pouvez être estropié ou tué. Si vous séjournez illégalement au Royaume-Uni, vous courez le risque d'être exploité : bas salaires, prix coûteux pour le logement, prostitution forcée, travaux forcés, servitude pour dette, esclavage domestique et mendicité. Il existe un meilleur choix. Si vous souhaitez rentrer dans votre pays, l'Organisation internationale pour les migrations peut vous aider dans le cadre du programme de retour volontaire assisté. »*

Malgré cette politique de dissuasion active, il n'y a pas d'effet décisif. C'est dans ce contexte que la France et le Royaume-Uni signent le traité du Touquet, le 4 février 2003. Il s'agit en réalité d'une reproduction à l'identique du dispositif de Sangatte, mais étendu aux ports. L'article 4 du traité du Touquet, qui concerne l'objectif des contrôles, est identique à l'article 3 du protocole additionnel de Sangatte. L'article 6, sur l'ordre de réalisation des contrôles, est identique à l'article 10 du protocole. L'article 7, concernant l'interdiction de refuser l'admission des personnes interdites du territoire de l'autre État, est identique à

l'article 18 du protocole. L'article 9, sur la procédure relative aux demandes d'asile, est identique à l'article 4 du protocole additionnel. En somme, les contrôles juxtaposés sont désormais établis dans les ports de Calais, Coquelles, Dunkerque, Boulogne et Douvres. La France a l'obligation d'accueillir les personnes refusées par le Royaume-Uni dans ses ports et doit traiter les demandes d'asile des personnes les ayant présentées aux autorités britanniques dans les ports français.

Le traité du Touquet institue la mécanique des contrôles juxtaposés dans les ports, mais il constitue surtout une base juridique sur laquelle vont se greffer des instruments politiques et des dispositifs opérationnels, élargissant la coopération bien au-delà de la frontière dans les gares et les ports. C'est pourquoi il est réducteur de limiter la coopération franco-britannique au seul accord du Touquet. Depuis le 12 février 1986, ce sont 34 accords qui ont été conclus entre la France et le Royaume-Uni en matière de contrôle des frontières. Après l'accord du Touquet, la coopération se transforme, et je pourrai, plutôt que de monopoliser le temps de parole, répondre à vos questions sur ce sujet.

**M. le président Sébastien Huyghe.** Monsieur Guérin, vous avez affirmé que, juridiquement, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne n'avait absolument rien changé, malgré toutes les déclarations qui ont pu être faites. Mais justement, n'aurait-elle pas dû changer la situation sur le plan juridique ? Nous sommes passés d'une frontière intra-européenne à une frontière extra-européenne. Ce qui aurait dû changer, ce sont les parties prenantes. Au lieu d'un accord purement bilatéral entre la France et le Royaume-Uni, l'Union européenne aurait dû devenir un interlocuteur, intervenant aux côtés de la France face au Royaume-Uni. Il en va de même pour les financements. Aujourd'hui, la France et le Royaume-Uni continuent de financer seuls les conséquences de cette situation. Or, s'agissant désormais d'une frontière extérieure de l'Union, certains financements européens auraient dû être mobilisés. De même, dans la négociation des nouveaux traités bilatéraux qui sont régulièrement signés, l'Union européenne devrait être partie prenante.

Ma deuxième question porte sur ce que vous venez d'exposer. Les accords du Touquet n'ont fait qu'étendre les accords précédents, notamment le traité de Cantorbéry et le protocole de Sangatte, en appliquant aux ports ce qui avait été décidé pour le tunnel sous la Manche. L'obligation pour la France d'empêcher les candidats à la migration de passer par les plages, donc en dehors des ports et du tunnel, relève-t-elle également des accords du Touquet ou de traités ultérieurs ? Nous avons des cadres très précis pour le passage via le tunnel ou les ports. Un ancien Premier ministre nous a expliqué que les accords du Touquet avaient été efficaces pendant environ huit ans, entre 2003 et 2011, avant que les nouvelles migrations et l'accroissement des flux ne provoquent un débordement. Ma question est donc la suivante : la situation que nous observons sur la côte d'Opale jusqu'au Dunkerquois provient-elle véritablement des accords du Touquet ou de protocoles signés par la suite ?

Enfin, nous avons reçu des représentants du ministère de l'intérieur qui nous ont indiqué que la contribution triennale de la Grande-Bretagne pour la période 2023-2026, qui s'élève à 540 millions d'euros, représentait en réalité 62 % du coût engendré par le fait que les contrôles se font du côté français. Madame Mesnard, dans votre étude économique, ce pourcentage correspond-il à votre appréciation ?

**Mme Alice Mesnard.** Ce sont précisément les chiffres du rapport de la Chambre des communes. Vous indiquez que cela représente 62 % des coûts, mais tout dépend de la définition de ces coûts. Je ne peux confirmer ce chiffre sans savoir ce qu'ils incluent. Si l'on prend en compte, par exemple, les contrats passés avec des compagnies privées, ce pourcentage est

moindre, mais ces derniers ne sont généralement pas comptabilisés, car il s'agit d'accords avec des entreprises. Je ne sais pas exactement à quoi vous faites référence. Je veux bien discuter de ces 62 %, mais il faut savoir de quels coûts l'on parle : les coûts directs pour l'État, les coûts pour les entreprises, ou encore les coûts de gestion des personnes.

**M. le président Sébastien Huyghe.** Le ministère nous parlait du coût pris en charge directement par l'État et les collectivités locales. La somme allouée par le Royaume-Uni à l'État français sert ensuite à financer le maintien de l'ordre, la sécurité, la gestion de la frontière, ainsi que les remboursements aux collectivités locales pour les coûts induits. D'après le ministère de l'intérieur, la contribution britannique représente 62 % de l'ensemble de ces coûts.

**Mme Alice Mesnard.** La somme allouée est de 540 millions d'euros. Ce chiffre de 62 % ne m'étonne pas du tout, mais j'aimerais savoir comment il a été calculé. Cela m'intéresserait beaucoup, car de nombreux autres coûts existent. Tout dépend de ce que l'on prend en compte dedans, concernant par exemple le coût pour les finances publiques de la gestion des migrants, qu'ils soient réfugiés ou en situation irrégulière.

Rappelez-vous ce qui s'est passé en Turquie, un terrain que je connais mieux : des renégociations significatives ont eu lieu. C'est l'un des problèmes des accords d'externalisation : ils donnent un effet de levier aux pays qui en supportent la charge, leur permettant de demander toujours plus d'argent pour contrôler la frontière. On observe un problème d'économie politique récurrent dans les accords d'externalisation passés par l'Europe avec des pays tiers, lesquels demandent sans cesse plus de fonds. Ce n'est peut-être pas la démarche du ministère de l'intérieur, mais cet ordre de grandeur ne m'étonne pas. Je pense même que le coût réel pourrait être supérieur, et je ne parle pas ici des coûts symboliques pour le droit ou la démocratie, mais bien des coûts de gestion.

Le fait que des migrants continuent de traverser malgré des contrôles accrus et des dangers croissants est éclairant. Mes recherches sur les flux migratoires irréguliers et sur le marché des passeurs visent à mieux comprendre ce phénomène. Il est nécessaire d'analyser à la fois ce que j'appelle, en tant qu'économiste, les décisions prises par les migrants – la demande de services des passeurs est très importante – et l'offre de services de ces mêmes passeurs. Il convient de comprendre que la décision de continuer à traverser des frontières très dangereuses n'est pas le simple résultat de facteurs *push* ou *pull*. Il s'agit de trajectoires dynamiques complexes. Ces migrants ont déjà traversé plusieurs pays, pris des risques considérables et payé des sommes d'argent extrêmement importantes, qui ont d'ailleurs augmenté avec le renforcement des contrôles. Les migrants font face à plusieurs types de risques, pas seulement celui de la traversée finale à Calais, mais aussi celui d'être refoulés aux frontières de l'Europe après avoir investi énormément d'argent et pris des risques immenses pour arriver jusque-là.

Le marché des passeurs doit également être pris en compte. Les travaux d'un criminologue de l'université de Cambridge, Paolo Campana, montrent que ces passeurs ne sont pas de grands gangs très hiérarchisés dont on pourrait neutraliser le chef, comme on l'imagine pour les cartels mexicains. La guerre contre les passeurs, menée par le gouvernement britannique, n'a pas très bien fonctionné parce que les passeurs s'adaptent aux politiques et se réorganisent sans cesse. Autour de la Manche, il s'agit de structures beaucoup plus locales et compétitives. Quand un segment du marché est détruit, d'autres passeurs s'en emparent. Les politiques de répression contre les passeurs ne sont donc pas forcément très efficaces. On l'a vu de façon générale : lorsque l'on a commencé à détruire les bateaux sur d'autres routes, les passeurs ont utilisé des bateaux gonflables, plus dangereux, et ils ont fait monter davantage de personnes sur ces bateaux pour amortir les coûts fixes. L'offre s'est réorganisée, augmentant les risques et les coûts pour les migrants.

Mes recherches montrent que les attaques se focalisant uniquement sur l'offre, c'est-à-dire le marché des passeurs, ne fonctionnent pas. Dans le Calais, les migrants qui ne pouvaient plus de partir de Calais sont partis de plus loin sur les plages pour atteindre les bateaux en mer, ce qui est beaucoup plus dangereux. Ils continuent de passer. Sont-ils insensibles aux risques ? Non, mais ils font face à une multitude de risques différents. Une fois arrivés à Calais, ils veulent absolument partir. Les passeurs agissent en petits réseaux spécialisés : certains travaillent au recrutement, tandis que d'autres se concentrent sur l'équipement. Si un maillon est détruit, d'autres acteurs entrent sur ce marché très profitable.

Ainsi, la résolution du problème de la migration irrégulière requiert à la fois une compréhension du modèle économique des passeurs et la proposition d'autres voies légales pour que les migrants désespérés puissent passer. C'est la combinaison des deux qui est cruciale : il faut articuler les politiques de contrôle des frontières avec des politiques qui multiplient les voies légales, comme les visas humanitaires ou les programmes de réinstallation. L'idée des accords « un pour un » pourrait être pertinente à condition qu'il y ait suffisamment de places pour que les personnes ayant des raisons d'obtenir l'asile puissent effectivement être protégées et passer en Angleterre.

**M. Antoine Guérin.** Pour répondre à vos questions, monsieur le président, comme vous le savez, l'architecture juridique de l'Union européenne est complexe. On peut être membre de l'espace Schengen sans être membre de l'Union européenne, et inversement. De la même manière que si la Suisse devenait demain membre de l'Union, ses modalités de participation à l'espace Schengen ne changeraient pas, le jour où le Royaume-Uni a quitté l'Union, ses modalités de non-participation à l'espace Schengen n'ont pas changé.

On pourrait effectivement tempérer le constat selon lequel la sortie du Royaume-Uni n'a rien changé. Vous avez raison sur un point : le Royaume-Uni ne participe plus, normalement, depuis le 31 décembre 2020, à l'application du règlement Dublin III. Mais même ce constat peut être nuancé. La France et le Royaume-Uni ont conclu très récemment un accord de réadmission bilatéral qui reproduit en réalité toute la logique du règlement Dublin. Selon moi, cet accord est un test en vue d'un élargissement de ce mécanisme entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Dès le départ, il y a eu une volonté de réintégrer le Royaume-Uni dans le système d'asile européen commun malgré sa sortie. Pour appuyer cette hypothèse, je cite la déclaration du secrétaire d'État chargé des affaires européennes le 16 février 2021 :

*« Nous menons une réflexion pour remplacer les accords de Dublin qui prévoient la possibilité de réaliser des transferts. Nous pouvons imaginer un accord bilatéral avec le Royaume-Uni, compatible avec nos obligations européennes, ou un cadre directement européen qui transposerait de manière ad hoc les règles de Dublin en matière de transferts entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Mon sentiment personnel est qu'un cadre bilatéral serait plus facile à mettre en œuvre à court terme. »*

Il est donc très clair qu'à long terme, une extension de cet accord de réadmission à l'Union européenne est envisagée.

Je rappelle aussi que le Royaume-Uni a conclu avec Frontex un accord de travail le 23 février 2024, qui lui permet, malgré sa sortie de l'Union, d'avoir accès à une partie de l'infrastructure européenne de surveillance des frontières. Cet accord renforce la capacité de la France et du Royaume-Uni à détecter, anticiper et empêcher les traversées irrégulières de la Manche. Ainsi, même si la sortie du Royaume-Uni n'avait aucune conséquence directe sur le

contrôle de la frontière, la France et les institutions européennes tentent de reconstituer totalement l'accès du Royaume-Uni aux instruments européens de contrôle et d'asile.

On peut en trouver les raisons en sortant de la perspective d'une coopération non réciproque. À mon sens, la stratégie de contrôle de la frontière franco-britannique s'inscrit plus globalement dans une logique de contrôle des mouvements dits « secondaires » dans l'espace Schengen. La qualification d'une relation asymétrique peut être nuancée en observant les pratiques de la France à sa frontière italienne, notamment à Vintimille, longtemps qualifiée de « mini-Calais ». La France tient absolument à contrôler cette frontière, car elle sait pertinemment que de nombreux ressortissants d'États tiers passant par l'Italie ont pour objectif de franchir la frontière britannique. La France elle-même a utilisé une marge d'indétermination entre contrôle de police et contrôle frontalier pour contrôler des ressortissants de pays tiers se dirigeant vers un autre État membre lors des printemps arabes. En 2015, elle a transgressé l'application de l'accord de réadmission avec l'Italie en opposant aux ressortissants d'États tiers des refus d'entrée qui ont conduit à leur renvoi immédiat sur le territoire italien, sans délai et sans information des autorités italiennes.

Ainsi, l'asymétrie franco-britannique peut être lue au-delà d'un simple transfert unilatéral de charge. Elle s'inscrit dans une dynamique en cascade de contrôle de la mobilité, où chaque État cherche à éviter que la présence d'un ressortissant d'État tiers n'entraîne l'activation de ses propres obligations, notamment en matière d'asile. L'externalisation et l'extraterritorialisation de la coopération franco-britannique apparaissent alors moins comme une anomalie que comme une modalité particulière d'une logique plus large d'anticipation et d'évitement des responsabilités en Europe.

Prendre en compte cette stratégie plus large permet d'éclairer certaines orientations surprenantes données au financement britannique, révélées par le média Politico en 2023. Une partie des 46,5 millions d'euros accordés à la France par le Royaume-Uni après la signature du traité de Sandhurst a permis l'acquisition de voitures, motos, trottinettes électriques, quads, jumelles thermiques, drones, caméras embarquées, appareils photo de chasse et endoscopes. Plus étonnant encore, on trouve une gazinière, des lits, une cafetière, ou la création d'une brigade équestre dans la baie de Somme, avec l'achat de bottes d'équitation, de casques et de matériel de maréchalerie. Enfin, ce qui est plus déroutant, mais cohérent si l'on intègre la stratégie de contrôle au niveau de l'espace Schengen, on trouve le financement de huit voitures, des imprimantes et quatre drones pour la direction de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, à 1 000 kilomètres de la Manche. Il est possible de lire la participation consentie de la France à cette coopération comme un élément d'une stratégie plus large de contrôle de ses frontières méridionales et de transfert de responsabilité aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Pour répondre à votre deuxième question, effectivement, après le traité du Touquet, la coopération franco-britannique connaît une véritable fuite en avant. À la fin des années 2000, on observe un premier élargissement. Lors du sommet franco-britannique du 6 juillet 2009, les gouvernements actent le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière, dans un contexte où Calais devient le principal point d'entrée au Royaume-Uni. Cette séquence s'accompagne d'un véritable saut technologique et financier. En juillet 2009, le Royaume-Uni s'engage à investir 15 millions de livres sterling supplémentaires pour financer des technologies de contrôle à Calais, ce qui matérialise un déplacement plus important du contrôle britannique sur le territoire français. Cette montée en gamme est ensuite explicitée avec la création d'un centre de coordination réunissant les personnels de la direction centrale de la police aux frontières, de la direction générale des douanes et droits indirects et de la UK Border Agency,

et par le déploiement de nouveaux équipements financés par le Royaume-Uni. À partir de la fin des années 2000, la coopération devient organisationnelle, technologique et plus intensément territoriale.

Dans la période immédiatement antérieure à 2014, cette logique de sécurisation en France se traduit par des dépenses ciblées et rendues publiques : 5,6 millions de livres, incluant 2 millions de livres pour l'amélioration des équipements de détection de personnes cachées dans les camions et le renforcement des capacités cynophiles. La stratégie franco-britannique étend donc son action à la « frontière-zone », c'est-à-dire à la logistique, aux campements et aux littoraux. Ainsi, avant même 2014, la coopération se densifie déjà en un dispositif multi-niveaux. La seule logique du traité du Touquet, même si les accords ultérieurs s'y réfèrent, est largement dépassée.

Depuis 2014, cette logique change encore d'échelle. En septembre 2014, un fonds d'intervention commun est créé, financé par le Royaume-Uni à hauteur de 5 millions d'euros par an pendant trois ans, pour renforcer la sécurité autour du port, lutter contre les filières et prévenir les concentrations dans la zone frontalière. En 2015 et 2016, un centre de commandement conjoint est créé à Calais, et 17 millions de livres sont annoncés en mars 2016 pour les infrastructures de sécurité et les dispositifs de gestion migratoire en France.

Le véritable tournant intervient avec le traité de Sandhurst du 18 janvier 2018, qui fournit un cadre juridique élargi au contrôle de la frontière et à la coopération contre les réseaux de passeurs, avec la création et le renforcement d'un centre conjoint d'information et de coordination dans le Nord-Pas-de-Calais. Ce traité vise à pallier les supposées insuffisances du traité du Touquet qui, comme vous l'avez souligné, se limite aux contrôles juxtaposés. Il structure donc une coopération davantage orientée vers la lutte contre l'immigration irrégulière.

Une part importante des financements concerne des moyens humains, c'est-à-dire des réservistes, des personnels des forces de l'ordre et des opérateurs privés sur le littoral transmanche, qui permettent à la France de rémunérer ses propres agents de contrôle. Ces financements visent également à l'acquisition d'équipements, au soutien des capacités de renseignement et à l'appui des dispositifs locaux de rétention, y compris les infrastructures.

On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ces financements continus, à l'aune du fait que l'application du traité de Sandhurst repose très largement sur l'application par chacune des parties du règlement Dublin III, que le Royaume-Uni n'applique plus depuis le 31 décembre 2020.

À partir de 2019, l'essor des traversées par *small boats*, transforme profondément la coopération. Cette évolution dans les modes de franchissement de la frontière franco-britannique était d'ailleurs parfaitement prévisible, et elle a été prévue. Je cite à ce titre le préfet du Pas-de-Calais de l'époque, Jean Dussourd, qui annonce en 2000, soit trois ans avant la conclusion du traité du Touquet :

*« Il est clair qu'on ne fermera pas rapidement la frontière maritime. Il est tout aussi clair qu'on n'annihilera pas les flux d'arrivée à Calais. On n'empêche ni d'entrer en France ni d'en sortir. L'imperméabilité zéro, c'est une illusion. L'étanchéification du port de Calais va déconcentrer les passages et les étaler le long de la côte. Il y en aura à Dieppe, au Havre, puis en Belgique et en Hollande. On verra peut-être un jour des petits bateaux tenter des passages. »*

Nous étions en 2000.

Le plan d'action conjoint de janvier 2019 et ses *addenda* organisent des patrouilles renforcées, le financement d'équipements – toujours des drones, des caméras thermiques, des véhicules –, la destruction d'embarcations et une coordination terre-mer. Par la suite, les déclarations conjointes de 2020, 2021 et 2022 augmentent très fortement les contributions financières britanniques, à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros par an, et institutionnalisent désormais une « frontière intelligente », très technologisée, fondée sur la surveillance étendue du littoral, mais aussi de l'arrière-pays.

En mars 2023, un accord pluriannuel est conclu. La doctrine évolue concernant les interceptions en mer avec l'apparition des « bateaux-taxis ». Jusqu'au milieu des années 2020, la doctrine franco-britannique en mer reposait principalement sur le droit international du sauvetage et sur ce que l'on appelle le plan Manche, c'est-à-dire une logique orientée vers l'assistance aux personnes en danger plutôt que vers l'interception coercitive. Les autorités françaises intervenaient alors lorsque l'aide était demandée, mais évitaient d'imposer une interception forcée si les passagers ne sollicitaient pas de secours, au motif qu'une manœuvre contrainte sur ces embarcations pouvait accroître les risques de chute, de panique ou de décès. Lorsque certaines personnes demandaient assistance, elles étaient débarquées en France, tandis que l'embarcation pouvait être suivie à distance jusqu'à l'entrée dans la zone de recherche et de sauvetage britannique, où les autorités du Royaume-Uni prenaient le relais.

Cette doctrine se trouve fortement mise en tension avec l'apparition des embarcations légères à partir de 2019 et des tactiques dites des « *taxi-boats* », qui consistent à mettre à l'eau l'embarcation plus au large pour contourner les patrouilles terrestres et réduire la possibilité d'intervention précoce. En effet, les patrouilles françaises empêchaient de plus en plus ces embarquements visibles sur les plages, détruisaient les embarcations avant leur départ et surveillaient les zones de regroupement. Les contraintes juridiques, opérationnelles et politiques ont très longtemps freiné une évolution de la doctrine française en la matière. À partir de 2023, pourtant, une inflexion apparaît à la demande des autorités britanniques, qui ont longuement insisté sur le sujet. Des directives informelles autorisent désormais des interceptions limitées à proximité immédiate du rivage, dans certaines conditions. Elles traduisent ainsi un premier glissement d'une logique exclusivement humanitaire vers une logique de contrôle préventif. La frontière, au lieu de reculer sur le territoire terrestre de la France, avance sur le territoire maritime ; elle se déplace dans tous les sens.

Enfin, en 2025, la France semble avoir acté une révision plus large de cette doctrine, afin de permettre l'immobilisation de certaines embarcations avant leur embarquement complet pour contrer les bateaux-taxis, avec des équipes dédiées et un appui systématique de sauvetage pour limiter les risques. Début 2026, les interceptions sont publiquement rapportées par la presse, ce qui marque la mise en œuvre effective de cette nouvelle approche. Sur le plan stratégique, ce basculement traduit un déplacement du centre de gravité de la coopération, puisque la frontière n'est plus seulement portuaire et terrestre, mais elle devient maritime et préventive. Un rapport de la commission des lois du Sénat concernant le projet de loi de finances pour 2026, daté du 24 novembre 2025, évoque « l'évolution de la doctrine d'interception en mer, décidée la semaine dernière ». Je vous renvoie à la page 27 de ce document.

La coopération contemporaine articule désormais un financement massif, la technologie, le renseignement, des actions territoriales en France, une dimension maritime et des mécanismes de réadmission. J'insiste : c'est un dispositif complexe et évolutif qui dépasse très largement le seul cadre de l'accord du Touquet.

**Mme Elsa Faucillon, rapporteure.** Je vous remercie pour vos interventions. J'ai à mon tour un certain nombre de questions, je vous inviterai donc à raccourcir vos réponses, même si celles que vous avez déjà livrées sont extrêmement précieuses.

Mes premières interrogations peuvent paraître naïves, mais vos réponses nous permettent de documenter nos questionnements. La première s'adresse à vous, monsieur Guérin. Vous avez évoqué la pertinence d'un contrôle parlementaire sur les accords du Touquet et leurs prolongements depuis les accords de Cantorbéry. Pour quelles raisons estimez-vous qu'un contrôle parlementaire est nécessaire sur ces accords ?

Madame Mesnard, en évoquant les différents coûts, vous avez abordé très rapidement la question des coûts en termes d'atteinte aux droits humains. Pourriez-vous y revenir ? En quoi cette question des atteintes aux droits humains est-elle coûteuse ? Comment la documenter ? Et surtout, pensez-vous qu'elle est ou non au cœur de ces accords et de leurs évolutions ? Comment cet aspect des coûts est-il pris en compte, que ce soit dans l'accord franco-britannique ou dans d'autres, comme celui avec la Turquie ? La question des atteintes aux droits humains, que ce soit en Turquie ou en Libye, est-elle prise en compte dans les différentes évolutions, d'autant que de nombreux acteurs du droit humanitaire et associations alertent sur ce sujet ? En somme, ces alertes ont-elles un effet ?

Monsieur Guérin, vous avez évoqué la possibilité, dans le cadre de ces accords, pour les demandeurs d'asile de déposer leur demande dans les ports français. À ma connaissance, il est aujourd'hui impossible pour un demandeur d'asile de faire sa demande sur le sol français dans ces conditions. Pourriez-vous clarifier ce point ? Vous n'avez pas évoqué le rôle de Frontex dans ces accords. Pourriez-vous développer cet aspect ?

Enfin, sur la question des alternatives, madame Mesnard, vous avez parlé de « voies légales et sûres ». Auriez-vous des préconisations en la matière ?

**Mme Alice Mesnard.** Concernant votre première question sur les autres coûts, je pense qu'ils sont très importants. Mon propos relève ici davantage de la conviction que de mes recherches, qui ne les ont pas estimés. Il serait d'ailleurs très important d'examiner le sujet de façon plus concrète, en observant ce qui se passe dans d'autres pays. Prenons l'exemple de ce qui s'est passé en Angleterre avec le *Safety of Rwanda Bill*. Cette politique de dissuasion du gouvernement britannique précédent visait à décourager les migrants d'atteindre l'Angleterre : dès lors qu'ils y parviendraient de façon illégale, ils ne pourraient plus y demander le statut de réfugié, mais seraient envoyés au Rwanda pour que leur cas y soit traité. C'est finalement le gouvernement actuel qui a supprimé cet accord. Cette politique a eu un coût politique très fort pour le gouvernement précédent. Au-delà du coût politique, si cette mesure avait été appliquée, elle aurait constitué une remise en cause considérable de la Convention de Genève, raison pour laquelle la Cour suprême britannique l'a annulée.

On peut réfléchir au fait que, sous couvert d'externalisation, on en arrive à remettre en cause des accords fondamentaux signés par les pays signataires de la Convention de Genève, ce qui peut avoir un coût à très long terme si l'on continue dans cette direction. On a pu voir récemment, pour prendre un autre exemple extrême, la police mise en place par M. Trump pour lutter contre les migrants irréguliers. Tout cela va dans un sens qui pose de graves problèmes, à tel point que ces évolutions se heurtent parfois aux freins de la démocratie. Elles atteignent très profondément certains principes, et il faut être très vigilant. Vous me demandez de quantifier ces coûts ; il faudrait sans doute y réfléchir davantage. Les associations plus militantes ou qui protègent les migrants pourraient être consultées. Ce serait une analyse très

intéressante à quantifier, mais je ne peux malheureusement pas vous donner de réponse plus précise sur la manière de les mesurer.

Votre deuxième question portait sur les propositions alternatives. Étant donné le constat plutôt pessimiste sur l'efficacité du renforcement des contrôles et son coût énorme, peut-on réfléchir à d'autres voies ? Ma réflexion, fondée sur mes recherches, me mène à penser qu'il est absolument nécessaire de multiplier les voies légales si l'on veut parvenir à contrôler plus efficacement nos frontières. Il s'agit à la fois de limiter le nombre de passages irréguliers et permettre le passage des migrants qui travaillent et contribuent légalement à nos sociétés.

La recherche a beaucoup exploré ce sujet, qui n'est pas facile. Pour à la fois contrôler les flux et régulariser les situations, il est nécessaire de permettre à davantage de migrants de venir légalement dans nos sociétés. D'ailleurs, certains économistes montrent que les migrants contribuent de manière importante à l'économie. Même si l'on conserve l'objectif de limiter les entrées massives, il faut multiplier les voies légales. La question est de savoir comment. On peut imaginer tout un éventail de visas : des visas humanitaires, une réflexion sur la place des étudiants, ou la multiplication des visas de travail. Ces derniers peuvent concerner des personnes qualifiées, qui contribuent nettement à l'économie, mais aussi des personnes dont nous avons besoin pour leurs compétences, sans qu'elles soient forcément hautement qualifiées. Je préconiserais donc de réfléchir aux politiques de visas pour décliner des formes de visas qui permettent une migration légale.

J'ai notamment travaillé avec Emmanuelle Auriol et Tiffanie Perrault, et je peux vous fournir un ensemble de recherches qui visent à concevoir des systèmes de visas permettant de mieux résoudre ce problème du contrôle des frontières, plutôt que de rester dans l'idée qu'il faut augmenter la sécurisation et les contrôles pour maîtriser les flux migratoires.

**M. Antoine Guérin.** Pour tenter de répondre à vos questions, madame la rapporteure, concernant le contrôle parlementaire, la réponse est très simple : je ne conçois pas que, dans une démocratie représentative digne de ce nom, notre Parlement ne soit pas amené à se prononcer sur des questions qui engagent l'organisation de l'action publique, les finances publiques et la manière dont on organise les contrôles aux frontières de ce pays. C'est d'autant plus vrai lorsque le sujet est au cœur d'un débat public extrêmement vif, dans lequel on entend de nombreuses déclarations selon lesquelles la situation à Calais résulterait de l'impuissance publique ou serait le chaos. Or, comme j'ai essayé de vous le montrer, elle est au contraire la conséquence de choix institutionnels et politiques faits depuis plus de trente ans.

Surtout, donner la possibilité au Parlement de se prononcer sur ces accords, comme ce fut le cas jusqu'au traité du Touquet – pour l'accord de Cantorbéry, le protocole de Sangatte et le traité du Touquet –, permettrait de questionner leur conformité au droit français, international et européen, et aussi d'avoir la possibilité de les rejeter si notre représentation nationale n'est pas d'accord avec leur adoption. Sinon, quel recours reste-t-il pour échapper à l'application de ces accords, s'ils ne sont pas conformes aux intérêts de notre pays, de notre continent, ou même des personnes qu'ils concernent directement ? Je pense aux habitants de Calais, mais aussi aux ressortissants d'États tiers qui tentent de franchir la frontière.

En réalité, cette dynamique n'est pas propre à la France. Alice vous en parlera beaucoup mieux que moi, mais l'accord euro-turc de mars 2016 a lui-même été conclu selon des modalités qui permettaient d'échapper au contrôle du Parlement européen. Je ne comprends pas pourquoi, alors que l'article 53 de la Constitution exigerait de soumettre ces accords à la ratification de notre Parlement, ils échappent aujourd'hui au contrôle démocratique. Il doit bien

y avoir une raison ; j'imagine que c'est parce que tout sujet lié au contrôle des frontières est aujourd'hui considéré comme relevant de la « haute politique » et qu'on ne peut se permettre de perdre du temps avec le contrôle parlementaire, qu'il faut les appliquer extrêmement rapidement. Je considère que c'est risqué et dangereux pour la santé de notre démocratie représentative.

Concernant votre deuxième question sur l'accord de travail entre Frontex et le Royaume-Uni, je n'ai pas étudié cet accord dans les détails, mais j'en ai lu le contenu. Ce que je comprends, c'est qu'il permet très explicitement un partage de renseignements et des actions conjointes entre les personnels de Frontex et les agents de contrôle aux frontières du Royaume-Uni, dans le but explicite d'empêcher et de prévenir les franchissements irréguliers de la Manche et de lutter contre les réseaux de passeurs.

Enfin, le traité du Touquet organise la manière dont les demandes d'asile sont traitées entre les deux États. Mais comme j'ai essayé de le démontrer tout à l'heure, la frontière britannique s'étant déplacée encore plus loin sur le territoire français, il n'est plus possible aujourd'hui d'accéder au port et au point de contrôle britannique pour y déposer une demande d'asile. Cette tentative serait de toute façon vaine, puisque même en supposant qu'une personne ait pu accéder au point de contrôle britannique, sa demande d'asile serait traitée par la France. Dans tous les cas, la procédure est viciée.

**Mme Elsa Faucillon, rapporteure.** Merci beaucoup. J'aurais une autre question, et je m'excuse par avance si elle ne relève pas de vos travaux. Disposez-vous d'une comparaison, avant et après l'accord du Touquet, du nombre de passages, en l'inscrivant évidemment dans la dynamique des arrivées en Europe ? Deuxièmement, avez-vous des données sur l'évolution de l'octroi du statut de réfugié par le Royaume-Uni avant et après cet accord ?

**Mme Alice Mesnard.** Il existe des données sur les passages, mais je ne les ai pas.

**M. Antoine Guérin.** Je dispose personnellement d'un chiffre. Pour l'année 2025, 56 789 tentatives de traversée ont été recensées, ce qui correspond à 40 % des entrées régulières dans l'Union européenne. C'est un chiffre rapporté par le Sénat.

**Mme Elsa Faucillon, rapporteure.** Nous souhaiterions procéder à une comparaison avec le nombre de tentatives de traversée précédant l'accord.

**Mme Alice Mesnard.** Il serait intéressant de reprendre ces données et de procéder à une analyse comparative pour essayer d'isoler les facteurs confondants. Attribuer une discontinuité à un accord spécifique est complexe. J'aimerais pouvoir le faire, mais je ne l'ai pas fait. Merci pour ce chiffre.

**Mme Elsa Faucillon, rapporteure.** Et s'agissant de l'évolution de l'octroi du statut de réfugié par le Royaume-Uni ?

**M. Antoine Guérin.** Je ne suis pas un spécialiste de la législation britannique. Je sais qu'il existe des législations qui visent à restreindre la supposée attractivité de l'asile au Royaume-Uni, mais je n'ai pas de détails à vous fournir sur ce point.

**Mme Alice Mesnard.** Je n'ai pas de données non plus.

**M. Marc de Fleurian (RN).** Merci beaucoup, monsieur le président et madame la rapporteure. Madame, monsieur, je vous remercie de votre présence. J'ai écouté avec attention

vos interventions et je dois dire que c'est l'une des premières fois que nous bénéficions d'un tel recul et d'une telle hauteur de vue, notamment grâce au croisement du regard juridique élargi et du regard économique.

J'ai deux questions, si vous me le permettez. La première s'adresse à M. Guérin. D'abord, je suis satisfait que quelqu'un rappelle que le Brexit n'a pas eu de conséquences fondamentales sur la gestion de la frontière franco-britannique dans la Manche. Je voudrais vous interroger plus précisément sur le fait que vous trouviez surprenant que les fonds issus du traité de Sandhurst puissent être utilisés. Pourquoi ces fonds ne pourraient-ils pas être mobilisés dans le cadre d'une éventuelle européanisation des accords ? Ils pourraient même, selon moi, être légitimement utilisés à Lampedusa ou à Lesbos, puisqu'il s'agit d'un flux continu et d'un système intégré depuis les points d'entrée jusqu'au point de sortie que représente la Manche.

Ma deuxième question s'adresse à Mme Mesnard. Vous avez évoqué, le rapport entre les clandestins, les passeurs et tous les acteurs qui contribuent à faire évoluer ce rapport offre-demande : l'État français, l'État britannique, la population locale ou encore les associations. Ce rapport offre-demande pour les clandestins qui tentent la traversée est défini d'abord par la recherche d'une prospérité économique et par la capacité à s'insérer dans une communauté culturelle d'origine, ce qui permet de combiner une prospérité économique absente du pays de départ et le confort compréhensible que représente l'insertion dans sa communauté installée en diaspora.

Je voudrais mettre en comparaison votre appréciation de ce rapport offre-demande économique avec le rapport offre-demande politique. En effet, les citoyens sont légitimes à s'exprimer sur la façon dont la situation est gérée, que ce soit à Calais, en France ou au Royaume-Uni. Comment voyez-vous l'évolution du rapport entre l'offre politique, notamment celle des partis plutôt rétifs à l'immigration ou à la mise en place de voies régulières, comme UKIP au Royaume-Uni ou le Rassemblement national dont je suis député en France, et le fait que cette offre politique réponde à une demande de plus en plus forte ? Ma question n'est pas polémique, mais politique. Je souhaite vraiment poser cette comparaison offre-demande, y compris d'un point de vue politique. Vous avez tous les deux évoqué la nécessité d'une expression démocratique sur la gestion de la frontière et des questions migratoires, en suggérant que ce soit soumis à l'accord du Parlement, ce qui est tout à fait pertinent. Mais pourquoi ne pas aller plus loin dans cette démarche et soumettre cette question migratoire et ses conséquences directement au suffrage du peuple français par référendum ?

**Mme Alice Mesnard.** Merci beaucoup, monsieur le député, pour vos questions. Cette question de l'offre et de la demande politiques est effectivement extrêmement importante. On sait qu'en Angleterre, comme en France et dans la plupart des pays européens, une grande partie des citoyens ne souhaite pas davantage de migrants. Prenons cela comme un fait. Dans nos démocraties, nous devons évidemment répondre à la demande des citoyens.

Cette réflexion est au cœur de mes recherches avec Emmanuelle Auriol et Tiffanie Perrault depuis plusieurs années. Partons du fait que les citoyens ne souhaitent pas augmenter massivement le nombre de personnes étrangères arrivant dans nos démocraties. Que peut-on faire ? J'ai proposé de multiplier les voies légales de passage, et vous pourriez m'objecter que ce n'est pas ce que souhaitent de nombreuses personnes. Néanmoins, je soutiens qu'il est nécessaire d'agir ainsi si nous voulons justement limiter le nombre de personnes qui arrivent, en particulier de façon irrégulière, et si nous voulons globalement contrôler nos frontières.

En conséquence, il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension du marché des passeurs. Le lien est le suivant : actuellement, comme nous ne faisons que fermer les frontières, un commerce extrêmement lucratif s'est développé pour les passeurs. Face à une demande très importante de personnes qui veulent venir, les prix et les risques pour les migrants augmentent en raison du durcissement des politiques frontalières. Ce durcissement coûte très cher aux États et ne semble pas très efficace. Il est clair que le modèle actuel ne fonctionne pas bien ; il semble surtout renflouer le marché illégal de la migration.

Si, à l'inverse, on adoptait une politique d'ouverture totale des frontières, ce qui n'est pas non plus souhaité, certains craindraient des arrivées massives. Il ne s'agit pas de choisir entre la fermeture totale et l'ouverture totale, mais de contrôler les frontières, ce qui implique une politique qui relève du contrôle, peut-être de la dissuasion, mais qui, en même temps, multiplie les voies légales. Je ne dis pas qu'il faut ouvrir totalement les frontières et accorder des visas à tout le monde. Je propose une solution intermédiaire pour contrôler les personnes qui viennent dans nos pays et s'assurer qu'elles viennent de façon légale plutôt qu'illégale. C'est cette approche qui peut détruire le modèle économique du marché illégal.

Pourquoi ? Si des possibilités de venir légalement existent – pour les réfugiés, de façon protégée et directe ; pour les migrants économiques, via des visas en nombre suffisant –, ces personnes peuvent contribuer à l'économie. En outre, les coûts pour les passeurs augmentent. À un certain point, un arbitrage se crée : d'un côté, une possibilité de migrer légalement à un coût raisonnable, de l'autre, une offre des passeurs pour un service dangereux et très cher. Si l'on combine suffisamment de voies légales avec des contrôles aux frontières, on peut tuer le modèle économique des passeurs. Ce n'est pas ce qui se passe actuellement, car les voies légales ne sont pas suffisamment nombreuses. La seule possibilité reste donc de recourir aux services des passeurs, qui se renchérissent et dont le marché est ainsi alimenté. J'espère que cette proposition ne vous paraît pas complètement illusoire.

**M. le président Sébastien Huyghe.** Je me permets une question complémentaire. Connaissez-vous le nombre de visas délivrés officiellement par la Grande-Bretagne chaque année ? Vous parlez d'un nombre suffisant, mais quel serait-il ?

**Mme Alice Mesnard.** Pour tout vous dire, je n'ai pas mené cette recherche spécifique. Ce serait une excellente idée de recherche à mener. J'ai réfléchi à des questions similaires pour les États-Unis et la France, en essayant de déterminer le prix d'un visa qui pourrait amoindrir le marché des passeurs pour certains types de travailleurs irréguliers. Effectuer ce genre de chiffrage pour le Royaume-Uni demanderait beaucoup de travail. La complexité vient de la nécessité d'intégrer tous les types de visas en fonction des différents profils de personnes souhaitant venir en Angleterre.

**M. Antoine Guérin.** Monsieur le député, pour répondre à votre question concernant la destination des financements britanniques, j'ai un peu parcouru la presse britannique sur le sujet et je crois que la partie britannique n'est pas totalement satisfaite de ces informations. Apprendre que l'argent du contribuable britannique sert à financer des chargeurs de téléphone portable pour les forces de l'ordre françaises ne doit pas satisfaire le Royaume-Uni. De notre côté, il faut véritablement se poser la question de savoir si nous sommes encore un État indépendant quant à notre politique de contrôle des frontières lorsqu'un État étranger finance nos forces de l'ordre et leurs équipements.

Plus globalement, la situation pose une véritable question de traçabilité et de comptabilité de tous les financements dédiés aux politiques de contrôle des frontières. Vous

mentionnez Lampedusa et les « *hotspots* » grecs et italiens. Afin d'assurer la transparence de l'utilisation de l'argent public, je pense qu'il serait nécessaire de confronter la réalité de ces financements, qui sont absolument gargantuesques, à l'utilisation qui en est faite et à l'efficacité de ces politiques. Je le rappelle, les institutions européennes elles-mêmes admettent que leurs politiques de contrôle des frontières et de droit d'asile sont inefficaces, en dépit de tout l'argent qui y est investi. La seule décision qui découle de ces constats est la poursuite de ces politiques, malgré leur manque d'efficacité.

**Mme Elsa Faucillon, rapporteure.** Une dernière question, et non des moindres, à vous, monsieur Guérin, sur l'accord « un pour un ». Le Conseil d'État a considéré, et cela relève d'une jurisprudence constante, qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur la conformité du décret de publication de l'accord. Quelle est votre appréciation de cette décision ?

**M. Antoine Guérin.** Cette décision peut être critiquée sur bien des aspects. Je vous renvoie à d'autres analyses, notamment celle de Lionel Crusoé sur l'arrêt rendu par le Conseil d'État, qui est très complète et met en évidence les failles dans le raisonnement de la haute juridiction. On peut considérer cette lecture comme conforme à la jurisprudence européenne en matière d'immigration et d'asile, qui tend à ne pas interférer dans la politique migratoire des États membres et de l'Union. Je vois aussi une forme de conformisme administratif dans la décision du Conseil d'État. D'où le constat selon lequel votre commission d'enquête est indispensable, puisqu'à la lumière de cet arrêt, il ne nous reste plus beaucoup de voies de recours pour examiner la conformité de cette coopération franco-britannique à notre droit.

**M. le président Sébastien Huyghe.** Très bien. Il me reste à vous remercier d'être venus jusqu'à nous ainsi que pour la qualité de votre intervention. Si vous avez des éléments complémentaires, vous pouvez nous les adresser par écrit.

*La séance s'achève à onze heures vingt.*

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Paul Christophle, M. Philippe Fait, Mme Elsa Faucillon, M. Marc de Fleurian, M. Sébastien Huyghe, Mme Élisabeth Martin

*Excusés.* - Mme Stella Dupont, M. Philippe Gosselin