YVES BERTONCINI ET ANTONIO VITORINO
Directeur et Président de l'Institut Jacques Delors.

« SCHENGEN » SOUS TENSION : BILAN ET PERSPECTIVES POLITIQUES

Lancé par un accord signé en 1985 et réellement appliqué en 1995, « l'espace Schengen » a désormais 20 ans, et personne ne dira que c'est le plus bel âge de sa vie. Le voilà, en effet, confronté à deux défis à dimension principalement externe, afflux massif de demandeurs d'asile, d'une part, menace terroriste, d'autre part, que les autorités nationales et communautaires ont « relevé » de manière telle qu'elles ont suscité une crise politique intra-européenne.

Il importe de bien saisir les racines civiques et diplomatiques de cette crise, afin de mieux en diagnostiquer la portée et d'en entrevoir l'issue possible au cours des prochains mois. C'est dans cette perspective qu'on évoquera successivement ci-après :

- le rôle-clé des représentations politiques dans la perception des défis auquel est confronté l'espace Schengen, et sa capacité à y faire face ;
- le double déficit de solidarité et de confiance entre Etats-membres à l'origine de cette crise, qui semble en voie d'être réduit ;
- la crise de souveraineté également à l'œuvre, en matière de protection des frontières communes comme en termes de capacité des Européens à peser dans leur voisinage[1].

SCHENGEN SOUS LE FEU DE VISIONS POLITIQUES ADVERSES

Le premier facteur de la crise qui secoue l'espace Schengen est le poids de représentations politiques très hétérogènes, au sein de l'UE, aussi bien s'agissant de la perception des défis qu'affronte « Schengen »

1. Nos vifs remerciements à Yves Pascouau pour ses précieuses remarques et suggestions sur ce texte.

que de la nature de cet espace, par ailleurs utilisé comme bouc-émissaire.

Défi migratoire et menace terroriste : des diagnostics hétérogènes en Europe

Si tous les Etats et peuples de l'UE s'accordent à percevoir le terrorisme islamiste comme une menace, ils n'y sont *de facto* pas exposés au même titre, des pays comme le Portugal, l'Irlande ou l'Estonie paraissant, par exemple, théoriquement moins concernés. Cette situation différenciée peut naturellement peser dans la prise de conscience de cette menace et sur le degré de mobilisation à son encontre. Ce sont surtout les réactions à l'afflux massif de demandeurs d'asile qui sont façonnées par des perceptions nettement plus hétérogènes. Sont-ils des « victimes » dont il faut examiner la demande avant de les accueillir, et même une « opportunité » pour leurs pays hôte ? Sont-ils, à l'inverse, une « menace » - économique, identitaire, sécuritaire, voire sanitaire - dont il faut se prémunir ? De nombreux éléments déterminent la réponse à ces questions au sein de chaque pays de l'UE, qu'ils soient structurels - par exemple, prégnance de la religion chrétienne et de son mode d'interprétation, charitable ou xénophobe - ou plus conjoncturels notamment, capacité de leadership des autorités nationales et influence politique des partis extrémistes. Nul doute que la perception des demandeurs d'asile est également façonnée par la manière dont se perçoivent leurs pays de destination réels ou potentiels : des pays comme l'Allemagne s'estiment suffisamment forts pour envisager leur accueil, au moins jusqu'à un certain niveau, tandis que des pays en crise économique, identitaire, et même politique, comme la France, se montrent beaucoup plus réticents, voire hostiles, alors même qu'ils ne reçoivent que très peu de demandeurs.

Ce sont surtout les réactions à l'afflux massif de demandeurs d'asile qui sont façonnées par des perceptions nettement plus hétérogènes. Sont-ils des « victimes » dont il faut examiner la demande avant de les accueillir, et même une « opportunité » pour leurs pays hôte ? Sont-ils, à l'inverse, une « menace » dont il faut se prémunir ?

L'incidence des représentations dans la gestion de la crise des demandeurs d'asile est d'autant plus forte que la pro-

jection d'images, à la télé et sur les réseaux sociaux, y joue un rôle majeur : images récurrentes d'arrivées sur des îles petites et pauvres - Lampedusa, Lesbos, etc. -, alors que l'Europe ressemble davantage à l'Allemagne (grande et riche) ; images bouleversantes d'un petit enfant mort sur une plage turque ou d'autres naufrages tragiques, qui valident l'équation « réfugiés = victimes » ; images floues de demandeurs d'asile en réalité terroristes, à Paris, ou agresseurs, à Cologne, qui renforcent elles l'équation « demandeurs d'asile = menace »… Il faut sans nul doute faire preuve de convictions et de capacités de leadership affirmées pour tenir un cap clair et ferme face à ce déferlement continu.

Schengen et la mystique en politique : un espace pris en étau

« Schengen » est également pris sous le feu croisé de représentations nationales survalorisant la dimension protectrice des frontières et de représentations « europhiles » minimisant la dimension sécuritaire de l'accord fondateur. L'Elysée a rapidement nuancé la portée de l'annonce faite par François Hollande quelques heures après les attentats du 13 novembre, selon laquelle il avait décidé la « fermeture des frontières » françaises : sauf à bâtir des murs, il est matériellement impossible de procéder à la « fermeture » physique des frontières terrestres de la

« Schengen » est pris sous le feu croisé de représentations nationales survalorisant la dimension protectrice des frontières et de représentations « europhiles » minimisant la dimension sécuritaire de l'accord fondateur.

France - un peu moins de 3 000 km en métropole, plus de 4 000 km au total -, tandis que « fermer ses frontières » aériennes et maritimes conduirait à interrompre l'intégralité des départs et arrivées d'avions et de bateaux… Tout au plus les autorités françaises peuvent-elles rétablir des contrôles systématiques à leurs frontières, en invoquant les « clauses de sauvegarde » prévues par le « Code Schengen » - ce qu'elles venaient d'ailleurs de faire en vue de l'organisation de la COP 21… François Hollande s'était alors placé sur un registre non pas seulement émotionnel, mais aussi mythologique, en écho à la dimension présumée protectrice des « bonnes vieilles frontières » nationales - quand bien même le contrôle de Salah Abdeslam à la

frontière franco-belge n'a en rien conduit à son arrestation, faute d'un échange d'informations adéquat entre les autorités des deux pays… Un même réflexe de protection se cristallisant sur les frontières nationales a pu être observé dans d'autres pays européens confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile, que ces frontières soient très anciennes ou au contraire récentes, et donc d'autant plus sacralisées.

Quand bien même ses partisans, institutionnels ou non, développeraient un discours plus sécuritaire , la perception de « Schengen » demeurerait, quoiqu'il en soit, façonnée par des leaders politiques nationaux dont la voix porte infiniment plus vis-à-vis des peuples, et qui n'ont pas tous un intérêt immédiat à le défendre.

« Schengen » est peu ou mal défendu face à ces réflexes nationaux, car nombre de ses zélateurs communient à l'inverse dans une « mystique circulatoire » qui tend à oblitérer sa dimension sécuritaire. Schengen est, en effet, avant tout assimilé au surcroît de liberté lié à la suppression des contrôles fixes systématiques aux frontières nationales, dont le rétablissement ponctuel est souvent présenté à tort comme une « suspension » de l'accord fondateur. Alors même qu'il a été instauré pour simplifier la vie des chauffeurs routiers et des travailleurs frontaliers, que sa disparition pénaliserait lourdement, « Schengen » est même souvent perçu comme une réalisation bénéficiant aux élites - hommes d'affaires, génération Erasmus, etc. -, ce qui le coupe d'autant plus des « masses » qu'il s'agit de protéger. Aussi longtemps que « Schengen » apparaîtra comme un « espace » qui supprime des contrôles et non comme un « Code » qui les réorganise pour les rendre plus efficaces, il sera considéré comme une « boite de Pandore », plutôt que comme une boite à outils[2], et donc pas comme l'un des instruments permettant de renforcer la protection des Européens. Quand bien même ses partisans, institutionnels ou non, développeraient un discours plus sécuritaire[3], la perception de « Schengen » demeurerait, quoiqu'il en

2. Parmi les outils prévus : « Système d'information Schengen », douanes volantes, contrôle dans la zone frontalière, droit d'observation et de poursuite, etc.
3. Voir, par exemple, « Schengen est mort ? Vive Schengen ! », Jacques Delors, Antonio Vitorino, Yves Bertoncini et les participants du CEO 2015 de l'Institut Jacques Delors, novembre 2015.

soit, façonnée par des leaders politiques nationaux dont la voix porte infiniment plus vis-à-vis des peuples, et qui n'ont pas tous un intérêt immédiat à le défendre.

L'espace Schengen est moins la cause principale que la victime collatérale de la crise des demandeurs d'asile…

L'Europe, classique « bouc-émissaire » : pourquoi tant de « Scheng-haine ? »

Le troisième élément expliquant la crise traversée par l'accord de Schengen tient, en effet, à la façon dont il est utilisé comme une ressource politique par les autorités nationales, soucieuses de se défausser de leurs propres responsabilités. L'incapacité des autorités nationales à s'unir, afin de peser dans le voisinage immédiat de l'UE, notamment pour prévenir ou traiter les crises syriennes et libyennes, n'est-elle pas à l'origine de la propagation de l'Etat islamique et de l'exode de millions de demandeurs d'asile ? L'incapacité des Etats à financer suffisamment le HCR et le Programme alimentaire mondial afin qu'ils puissent maintenir les demandeurs d'asile dans les pays proches des leurs – notamment, la Jordanie, le Liban et laTurquie - n'a-t-elle pas joué un rôle central dans leur afflux massif vers l'Europe ? Quid, enfin, des incidences de l'appel généreux, mais pour le moins unilatéral, lancé par Angela Merkel en faveur de l'accueil de centaines de milliers d'entre eux, via une interprétation très extensive des dispositions du « règlement de Dublin »[4] ? L'espace Schengen est moins la cause principale que la victime collatérale de la crise des demandeurs d'asile…

Face à la menace terroriste, si difficile à combattre, les défaillances des services de police et de renseignements nationaux ne sont-elles pas déterminantes ? Il suffit de lire les enquêtes consacrées en France aux « ratés » des services de police et de renseignement, aussi bien s'agissant des attentats des 7-9 janvier 2015[5] que de ceux du 13 novembre 2015[6] pour relever le poids écrasant des res-

4. Adopté par l'Union européenne, le règlement de Dublin dispose que les demandes d'asile doivent a priori être examinées par le pays via lequel les demandeurs accèdent à l'UE.
5. « Attentats de Charlie Hebdo, « L'histoire secrète d'une répétition générale » et « Des failles à pleurer », *Le Canard Enchaîné*, 6 janvier 2016, « Charlie Hebdo : une faille béante dans le Renseignement », *Le Figaro*, 10 janvier 2016.
6. « L'antiterrorisme français en état de mort clinique », *Le Monde*, 28 novembre 2015 ; « Anti-terrorisme : l'histoire d'une faillite », *Médiapart*, 30 novembre 2015.

ponsabilités de ceux qui ont exercé le pouvoir au cours des 10 dernières années, tant en termes de dysfonctionnements institutionnels, de pesanteurs bureaucratiques, de déficit de moyens financiers et humains, etc. Si ces enquêtes journalistiques dressent un tel constat, les responsables concernés s'en sont bien gardés. Sans doute ont-ils d'ailleurs une bonne raison : celle consistant à ne pas casser le « moral des troupes » policières, alors qu'elles sont au front et à ne pas affoler davantage une population déjà meurtrie par les attentats, en insistant trop lourdement sur les défaillances nationales constatées. Mais, pourquoi diable ne craignent-ils pas alors de pointer les limites, tout aussi réelles et anxiogènes, de la coopération policière franco-belge ou européenne, en désignant « l'Europe » et « Schengen » comme cibles de la vindicte populaire ?

UNE CRISE DE SOLIDARITÉ, MAIS SURTOUT UNE CRISE DE CONFIANCE

Dégager la crise de l'espace Schengen des représentations qui la façonnent permet de mieux en identifier la nature profonde et les conditions de règlement : elle apparaît alors comme une crise de solidarité, mais surtout comme une crise de confiance, entre des copropriétaires qui ne souhaitent cependant pas quitter l'espace qu'ils ont en partage.

Face à la crise migratoire : une solidarité au forceps, une défiance persistante

C'est le déficit de solidarité entre pays-membres de l'espace Schengen qui est apparu le plus crûment depuis le début de la crise migratoire. Déficit de solidarité financière puisque, malgré les contributions de Fonds d'aide européens et de l'agence Frontex, les pays en première ligne, comme la Grèce ou l'Italie, ne se sont pas sentis suffisamment soutenus dans leurs efforts de contrôle d'un flux migratoire sans cesse croissant[7]. C'est lorsque la situation est apparue hors de contrôle, au printemps 2015, que les autres pays de l'UE ont finalement consenti à un triplement de leur contribution financière aux opérations de contrôle et de sauvetage Triton et Hermès, quand bien même nombre d'entre eux redoutaient qu'elles ne créent un « appel d'air » pour

7. Lancé par le gouvernement Letta, l'opération Mare Nostrum a coûté 9 millions d'euros par mois à l'Italie, sans contribution financière directe des Etats de l'UE.

les migrants. Le déficit de solidarité européen est également humain, dès lors que l'application du « règlement de Dublin » conduit les demandeurs d'asile à voir leur requête examinée dans leur pays d'arrivée. Ce principe permet d'éviter une succession de démarches d'un pays à l'autre, mais il aboutit à concentrer les demandes sur les pays périphériques, via lesquels les demandeurs d'asile atteignent l'Europe, au premier rang desquels la Grèce, la Hongrie et l'Italie. Ce déficit de principe est certes en partie corrigé *de facto* : si l'Allemagne a enregistré 1/3 des demandes d'asile déposées dans l'UE, en 2014, c'est bien parce qu'un grand nombre d'entre-elles n'avaient pas été enregistrées et examinées dans les pays d'entrée[8]. C'est dans le même esprit de solidarité qu'Angela Merkel a précisé qu'elle entendait suspendre l'application du règlement de Dublin lorsqu'elle a annoncé, en août 2015, son souhait d'accueillir en Allemagne tous les demandeurs d'asile qui y parviendraient. Reste que pour les pays débordés comme la Grèce et l'Italie, l'UE s'est résolue à mettre en place un dispositif juridique correcteur, sous la forme d'un « mécanisme de relocalisation » applicable en temps de crise et devant bénéficier, en l'espèce, à 160 000 demandeurs d'asile sur deux ans[9]. L'accouchement au forceps d'un tel mécanisme, via un vote à la majorité qualifiée permettant de passer outre l'opposition de 4 pays d'Europe centrale, puis sa mise en œuvre plus que poussive[10] ont cependant confirmé un déficit de solidarité instinctive, alors même il s'agit d'une solidarité intéressée, puisqu'octroyée à des pays débordés par un afflux trop massif.

C'est cependant d'abord le déficit de confiance entre Etats qui est à l'origine des tensions frappant l'espace Schengen. C'est parce qu'ils soupçonnent la Grèce et l'Italie de n'avoir ni les capacités ni la volonté d'assurer un contrôle effectif aux frontières extérieures que les autres pays les considèrent autant comme des « cou-

8. Tous les demandeurs d'asile présents en Allemagne n'ont pas pu la rejoindre par avion ou par la mer : ils y sont, pour la plupart, parvenus après avoir accédé à l'UE, via un autre pays.
9. Ce mécanisme s'applique à l'ensemble des pays de l'UE, qu'ils soient membres ou non de l'espace Schengen (exemple de la Roumanie), sauf s'ils bénéficient d'un « opting out » sur ces enjeux (exemple du Royaume-Uni).
10. Comme l'indique la Commission européenne, moins de 300 relocalisations (dont 19 vers la France) ont été enregistrées, début 2016, sur les 160 000 prévues : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

pables » à blâmer que comme des « victimes » à aider. Cette défiance est inévitable vis-à-vis de pays dont l'Etat et les capacités administratives ne jouissent

C'est d'abord le déficit de confiance entre Etats qui est à l'origine des tensions frappant l'espace Schengen. C'est parce qu'ils soupçonnent la Grèce et l'Italie de n'avoir ni les capacités ni la volonté d'assurer un contrôle effectif aux frontières extérieures que les autres pays les considèrent autant comme des « coupables » à blâmer que comme des « victimes » à aider.

pas d'une solide réputation, et qui sont, en outre, d'abord des pays de transit pour des migrants qu'ils n'ont pas réellement intérêt à enregistrer et à garder sur leur sol, surtout en cas d'afflux massif. Une telle défiance s'est, par exemple, manifestée au moment du Printemps arabe et, à l'égard de l'Italie de Silvio Berlusconi : elle avait notamment conduit à modifier le code Schengen, afin de préciser que les contrôles systématiques aux frontières nationales pourraient désormais aussi être rétablis pour des raisons d'ordre public « *du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures* » constatés dans l'un des pays responsable de ces frontières. Une défiance encore plus grande s'est exprimée tout au long de l'année 2015 et a conduit au rétablissement des contrôles aux frontières nationales dans 9 des 26 pays de l'espace Schengen, rétablissement tout à fait légal, mais souvent activé dans une logique non coopérative entre les Etats concernés[11]. Dans ce contexte, la mise en place de centres d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile (ou « Hotspots ») en Grèce et en Italie a le mérite de répondre simultanément aux déficits de solidarité et de confiance entre Etats-membres de l'espace Schengen. Sous couvert d'aider financièrement et humainement les pays débordés, il s'agit aussi d'y dépêcher des experts nationaux et européens, à même de s'assurer du contrôle effectif des frontières extérieures

11. Pour le suivi du rétablissement temporaire des contrôles systématiques aux frontières nationales, voir le site de la Commission européenne: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

et de l'enregistrement des demandeurs d'asile. Le projet de « Corps européen de garde-frontières » participe d'une logique identique. C'est précisément pour cette raison que de tels projets ont suscité ou suscitent les réticences des Etats qui peuvent en bénéficier, et qui renvoient à la difficulté de mettre en place une souveraineté partagée pour le contrôle de frontières, pourtant déjà partagées.

Face à la menace terroriste : une solidarité plus instinctive, une confiance à construire

La menace et les attentats terroristes suscitent une solidarité beaucoup plus instinctive entre pays européens, dont plusieurs ont été frappés dans la période récente, qu'ils soient ou non membres de l'espace Schengen[12], et dont 9 ont perdu des ressortissants, à Paris, le 13 novembre. La participation de nombreux chefs d'Etat et de gouvernement européens et des présidents d'institutions européennes, à la marche parisienne du 11 janvier 2015, a témoigné de cette solidarité émotionnelle, même si les autorités françaises ont pu ensuite regretter qu'elle ne se traduise pas suffisamment par des actes concrets - leur frustration se cristallisant sur les délais d'adoption du fichier pour les passagers aériens (ou « PNR »).

Comment parvenir à des échanges de renseignements fluides et fructueux entre des pays européens qui s'espionnent les uns les autres, comme l'a si bien rappelé l'espionnage du ministre des affaires étrangères français par les services secrets allemands ?

Les attentats du 13 novembre ont sans doute facilité l'adoption définitive de ce « PNR », ainsi que la mise en chantier de plusieurs mesures sécuritaires au niveau européen : durcissement du règlement sur le commerce des armes, renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme, modification du « code Schengen » pour que des contrôles systématiques puissent être opérés vis-à-vis des Européens revenant sur notre territoire commun, première activation de la clause de solidarité prévue par l'article 42.7 du TUE, qui a permis à des pays comme l'Allemagne de contribuer à l'intervention militaire de la France, en Syrie…

12. Avec, notamment, les attentats de Madrid, en mars 2004, et ceux de Londres, en juillet 2005.

Si l'année 2015 constituera un tournant dans la mobilisation contre le terrorisme au niveau européen, celle-ci ne pourra être effective que si les Etats se font suffisamment confiance, ce qui semble loin d'être acquis. L'annonce du rétablissement des contrôles systématiques à la frontière franco-belge s'est ainsi accompagnée de mises en cause réciproques des services de police des deux pays, dont la coopération est pourtant déterminante pour l'efficacité de la lutte contre les filières terroristes. Comment, par ailleurs, parvenir à des échanges de renseignements fluides et fructueux entre des pays européens qui s'espionnent les uns les autres, comme l'a si bien rappelé l'espionnage du ministre des affaires étrangères français par les services secrets allemands ?

Une crise de copropriétaires ne souhaitant pas quitter la maison commune

Au total, il est notable qu'un double mouvement de réduction du déficit de confiance et de solidarité entre Etats de l'espace Schengen est à l'œuvre, et qu'il a vocation à permettre de consolider cet espace. A rebours des prophéties annonçant la « mort de Schengen », on peut à tout le moins souligner qu'une course contre la montre est engagée entre l'européanisation des contrôles aux frontières extérieures et le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières nationales, qui peut en droit durer au moins deux ans[13].

Une course contre la montre est engagée entre l'européanisation des contrôles aux frontières extérieures et le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières nationales, qui peut en droit durer au moins deux ans.

Mais, aussi préciser que cette course contre la montre n'est pas dirigée contre Schengen, puisqu'elle oppose des copropriétaires conduits à revoir dans l'urgence les règles régissant leur cohabitation, sans avoir nul désir de quitter la maison commune. Aucun Etat-membre ne souhaite, en effet, sortir de l'espace Schengen, y compris en Europe centrale et orientale, tandis

13. En cas de menace ponctuelle à l'ordre public, les Etats peuvent notifier à l'UE leur volonté de rétablir les contrôles systématiques à leurs frontières pour 2 mois (en urgence), puis pour 6 mois (de manière planifiée) ; en cas de menace permanente à l'ordre public, ils peuvent aussi les rétablir pour 2 ans, sur la base d'une procédure nécessitant l'accord de la Commission européenne et du Conseil des Ministres.

que plusieurs facteurs entretiennent une dynamique diplomatique favorable à sa consolidation : prise d'initiative de la Commission Juncker, avec le soutien du Parlement européen, leadership de l'Allemagne, en pointe face aux défis des réfugiés, leadership de la France, en pointe face à la menace terroriste, absence de capacité de blocage du Royaume-Uni (hors Schengen), etc. Au pire, les Etats pourraient-ils envisager l'exclusion *de facto* de l'un des pays déjà membre de l'espace Schengen, s'il est défaillant sur la durée - par exemple, la Grèce -, même si cela ne résoudrait aucun des défis fondamentaux liés à la crise migratoire et au défi terroriste, tout en rendant encore plus difficile la coopération avec le pays ainsi sanctionné[14].

Sur le plan politique, trois questions principales demeurent en suspens, dont les réponses détermineront, pour une grande part, l'avenir de Schengen. Question principale : malgré les tensions actuelles, les Etats et les peuples vont-ils s'en tenir à une position visant à conserver les droits liés à l'appartenance à l'espace Schengen - en termes de liberté et de coopération policière et judiciaire -, tout en acceptant d'assumer davantage les devoirs correspondants - en termes de solidarité et de contrôle. La deuxième question porte sur l'impact politique des réactions émotionnelles que vont continuer à susciter la menace terroriste ou les incidents liés à la présence massive de demandeurs d'asile, surtout dans un contexte électoral[15] : de quelle modification de l'équilibre entre sécurité et liberté les peuples de l'UE seront-ils demandeurs, y compris au niveau européen ? Une troisième question porte sur la prise de conscience effective des coûts économiques, financiers et humains que comporterait une prolongation durable des contrôles systématiques aux frontières internes de l'espace Schengen[16] : tant que ces coûts ne seront pas suffisamment évoqués dans le débat public, ce dernier sera, par nature, asymétrique et plus favorable au retour à ces contrôles, compte tenu de leur charge symbolique.

14. Dans le cas de la Grèce, il faut en outre noter qu'il n'y pas de continuité géographique entre elle et les autres pays membres de l'espace Schengen, puisque tous les pays limitrophes n'en font pas partie.
15. Elections législatives en Slovaquie, en mars 2016, élections régionales en Allemagne, courant 2016, élections présidentielles en France, au printemps 2017, etc.
16. Sur ce sujet, écouter « Les conséquences de la fin de Schengen, Yves Pascouau, Euradionantes, juillet 2015 : https://soundcloud.com/euradionantes/autour-de-schengen-politique-fiction .

PLUS D'EUROPE AUX FRONTIÈRES, MAIS AUSSI AU-DELÀ : UN ENJEU DE SOUVERAINETÉ

Si la crise de l'espace Schengen est à la fois une crise de solidarité et de confiance, son dénouement renvoie aussi, et peut-être surtout, à des enjeux de souveraineté : c'est en fonction de la manière dont ils seront traités au cours des prochains semestres qu'il sera possible de préserver et même de renforcer « Schengen ».

Une souveraineté partagée pour un espace déjà partagé

La crise politique frappant « Schengen » naît du hiatus conceptuel entre l'existence d'un espace de libre-circulation déjà partagé, alors que l'exercice des souverainetés nationales ne l'est pas suffisamment. Les frontières entre la Grèce et la Turquie, ou entre l'Italie et la Libye, sont « nos » frontières, mais seules la Grèce et l'Italie sont chargées de les contrôler. Les demandeurs d'asile veulent rejoindre « l'Europe », pas nécessairement se réfugier dans le premier pays que les hasards de la géographie placent sur leur chemin. C'est aussi au sein de ces hiatus très factuels que peut se constituer le déficit de confiance et de solidarité qui mine actuellement la gestion de l'espace Schengen. Sous réserve d'être pleinement effectives, la création de « hotspots » et la mise en œuvre d'un mécanisme de relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile constituent deux réponses bienvenues à la crise migratoire en cours. La mise en place très lente et incomplète des « hotspots », le refus de la Hongrie de bénéficier du mécanisme de relocalisation et la volonté de 4 autres pays de ne pas l'appliquer, tout en saisissant la Cour de justice, ont cependant montré combien ces ajustements étaient sensibles, en termes de souveraineté. Ils conduisent, en effet, les Etats à devoir accorder le droit d'accès et de séjour sur leur territoire, sous la contrainte de règles et de mécanismes européens : cela n'est concevable que s'ils acceptent de considérer que « leur territoire » est précisément celui délimité par l'espace Schengen…

> ***Le projet visant à mettre en place un « Corps européen de garde frontière » et la révision programmée du « Règlement de Dublin » constitueront deux nouveaux tests politiques pour l'UE, dont le succès dépendra beaucoup d'enjeux symboliques.***

Dans ce contexte, le projet visant à mettre en place un « Corps européen de garde frontière » et la révision programmée du « Règlement de Dublin » constitueront deux nouveaux tests politiques pour l'UE, dont le succès dépendra beaucoup d'enjeux symboliques. Il serait, à cet égard, utile que ces nouveaux ajustements puissent, comme les précédents, être présentés comme des outils de gestion de crise, liés à des circonstances exceptionnelles justifiant d'exercer en commun sa souveraineté pour être plus efficaces et légitimes. Les Etats-membres peuvent déjà invoquer individuellement des « clauses de sauvegarde » nationales, afin de rétablir les contrôles systématiques à leurs frontières : recourir à un « Corps européen de garde frontière » ne serait rien d'autre qu'une « clause de sauvegarde » européenne, invocable sur la base d'une décision collective, afin de mieux protéger les frontières communes, en cas de crise aigüe. Il serait également utile de rappeler que les Etats-membres auront toujours leur mot à dire s'agissant du recours à ces outils européens : le mécanisme de relocalisation les oblige à examiner un certain nombre de demandes d'asile, mais pas à toutes les accepter - les taux d'acceptation varient de fait beaucoup d'un pays à l'autre - ; de même, l'intervention du Corps européen de garde-frontières a vocation à être déclenchée à la suite d'une décision collective prise au niveau politique et à donner lieu à un exercice conjoint des tâches de contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen, entre l'Etat concerné et ses partenaires et soutiens européens.

C'est à un partage de souveraineté tout aussi nécessaire et sensible qu'il s'agit de parvenir en matière de coopération policière et judiciaire, à la fois en utilisant mieux les outils déjà disponibles et en envisageant la création d'outils nouveaux, tel qu'un « parquet européen ». Au-delà des symboles, il s'agit de promouvoir une coopération beaucoup plus intense entre des acteurs policiers qui doivent agir en réseau pour lutter efficacement contre la criminalité organisée, qu'elle soit incarnée par des réseaux de passeurs ou des terroristes djihadistes, dès lors qu'ils ne les stopperont pas aux frontières, fussent-elles extérieures. Cette révolution copernicienne suppose une prise de conscience de la nécessité d'agir au sein d'un espace de « souveraineté partagée », où tout le monde circule librement, y compris les terroristes, mais pas

les policiers ou les renseignements dont ils disposent. Il est certain qu'elle serait facilitée par une perception différente de la souveraineté nationale, plus instrumentale que sépulcrale. Cela passe y compris par davantage de rapprochement au niveau industriel et militaire, dès lors que les services de renseignement sont mécaniquement enclins à servir les intérêts stratégiques supérieurs de leurs pays[17].

Etre efficaces par-delà les frontières : « l'Europe puissance » au secours de Schengen ?

In fine, les pressions exercées sur l'espace Schengen continueront à être vives, tant que les Européens ne seront pas capables de prévenir et de maîtriser les crises survenant dans leur voisinage plus ou moins proche, puisque ce sont ces crises qui génèrent les afflux massifs de demandeurs d'asile et les foyers terroristes. Se contenter d'agir aux frontières les condamnerait à continuer à subir les effets délétères de guerres se déroulant à quelques heures d'avion… En organisant en quelques mois trois rencontres à haut niveau avec les pays des Balkans, la Turquie et les pays africains, les Européens se sont engagés dans des négociations qui les placent en position d'attente face aux pays d'origine ou de transit des demandeurs d'asile et autres migrants. Cette situation les force à faire usage de l'ensemble des contreparties dont ils disposent pour inciter ces pays à contribuer à la réduction des flux migratoires : aide financière, ouverture commerciale, facilitation de l'obtention de visas, formation militaire, etc. Encore faut-il que ces contreparties participent de « plans d'action » ou d'« accords » qui ne permettent pas aux partenaires de l'UE d'en bénéficier sans contribuer à une limitation effective des flux migratoires, qui n'est pas nécessairement dans leur intérêt.

Avec leur politique d'élargissement, les Européens ont longtemps disposé d'un outil puissant vis-à-vis de leurs voisins, prêts à satisfaire la plupart de leurs demandes, en contrepartie d'une adhésion à l'UE. Si cet outil est inopérant pour les pays africains, il peut encore être mobilisé vis-à-vis des pays des Balkans et a été réactivé dans des conditions très ambigües vis-à-vis de la Turquie. Au-delà, sur quels outils de politique étrangère et

17. Sur cet enjeu, voir « La défense de l'Europe avant l'Europe de la défense », Jean-Dominique Giuliani, *Questions d'Europe*, n° 377, Fondation Schuman, janvier 2016.

de défense les Européens peuvent-ils compter pour façonner leur environnement immédiat, y compris lorsque leurs alliés américains ne souhaitent pas s'engager ? La France et le Royaume-Uni ont pu intervenir pour mettre fin au règne de Kadhafi en Libye, mais ils ont été particulièrement impuissants à endiguer le chaos qui en est résulté. Les attentats du 13 novembre ont suscité des interventions militaires plus fortes en Syrie, de la part de la France, mais aussi du Royaume-Uni et de l'Allemagne, mais elles n'ont pas, à ce stade, permis de créer toutes les conditions d'un règlement diplomatique et politique de la guerre civile en cours. Si leur capacité à mettre un terme aux chaos syrien et libyen sera d'abord un test de l'influence ou de l'évanescence stratégique des Européens[18], c'est aussi d'elle que dépendra, pour une large part, la pérennité de l'espace Schengen dans sa forme actuelle.

L'annonce du décès de « Schengen » est largement prématurée, comme l'était celle du « Grexit » - et il est même possible que la crise de l'espace Schengen connaisse un dénouement similaire à celui qu'a connu la crise de la zone euro. Après une première période ayant ébranlé la confiance mutuelle entre Etats-membres et révélé leur réticence à coopérer pleinement, des mécanismes de solidarité et de contrôle inédits ont été mis en

Si leur capacité à mettre un terme aux chaos syrien et libyen sera d'abord un test de l'influence ou de l'évanescence stratégique des Européens, c'est aussi d'elle que dépendra, pour une large part, la pérennité de l'espace Schengen dans sa forme actuelle.

place, afin de sauvegarder un bien commun dont aucun pays ni aucun peuple ne souhaitait fondamentalement la disparition. Aucun peuple européen n'a voulu et ne veut d'un retour à sa monnaie nationale, qui serait à nouveau soumise à la spéculation mondiale et aux dévaluations compétitives. Lequel voudra d'une disparition de l'espace Schengen, qui pèserait à coup sûr dans la vie quotidienne des Européens sans garantir la maîtrise des flux migratoires ou rendre

18. Sur cet enjeu, voir « Quelle politique européenne de sécurité et de défense ? », *Synthèse du Comité européen 2015* de l'Institut Jacques Delors, Elvire Fabry, Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, décembre 2015.

plus efficace la lutte antiterroriste ? Les tensions secouant l'espace Schengen pourraient, dès lors, s'apparenter à une nouvelle manifestation de l'« euro-scolios »[19] qui frappe la construction européenne, depuis quelques années : celle caractérisant une crise de croissance et une progression au forceps, empruntant des voies obliques au terme de déchirements peu agréables à regarder, mais qui conduisent, en réalité, l'UE à persévérer dans son être.

19. Voir « Mieux partager solidarité et souveraineté : le temps de l'euro-scoliose », Tribune, Yves Bertoncini, Institut Jacques Delors, octobre 2015.