

# « SCHENGEN » : COURSE CONTRE LA MONTRE OU JEU DE DUPES ?

Yves Bertoncini | *directeur, Institut Jacques Delors*

António Vitorino | *président, Institut Jacques Delors*

La crise de l'espace Schengen est une crise de solidarité, mais surtout une crise de confiance, entre des copropriétaires qui ne souhaitent pas quitter leur maison commune. Elle donne lieu à une course contre la montre entre retour des contrôles aux frontières nationales et européanisation des contrôles aux frontières extérieures, dont l'issue doit permettre de renforcer « Schengen ». Tel est l'objet de ce Mot d'Yves Bertoncini et António Vitorino.

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

Face à la crise migratoire, le déficit de solidarité entre pays de l'UE s'est notamment manifesté dans la difficulté de répartir de manière plus équilibrée le flux des demandeurs d'asile. C'est pour y remédier que la Commission a obtenu au forceps la mise en place d'un [mécanisme de relocalisation](#) destiné à soulager les pays débordés comme la Grèce et l'Italie, appelé à bénéficier à 160 000 demandeurs d'asile sur deux ans, mais qui est mis en œuvre de manière plus que poussive ([moins de 300 relocalisations enregistrées en janvier 2016](#)).

C'est cependant le déficit de confiance entre États qui est à l'origine des principales 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. Cette défiance est inévitable vis-à-vis de pays dont les capacités administratives ne jouissent pas d'une solide réputation, et qui sont en outre d'abord des pays de transit pour les migrants, qu'ils n'ont pas réellement intérêt à enregistrer et à garder sur leur sol. Elle s'est exprimée tout au long de l'année 2015 et a à ce stade 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 États concernés.

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 et le projet bienvenu de « Corps européen de gardes-frontières » ont le mérite de répondre simultanément aux déficits de

solidarité et de confiance entre États 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 et de l'enregistrement des demandeurs d'asile. C'est précisément pour cette raison que de tels projets ont suscité ou suscitent les réticences des États qui peuvent en bénéficier, surtout s'ils ne s'accompagnent pas en parallèle d'une relocalisation effective des demandeurs d'asile.

## 2. Face à la menace terroriste : une solidarité 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. La participation de nombreux chefs d'État et de gouvernement européens 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. Les attentats du 13 novembre 2015 ont sans doute facilité l'adoption définitive du « PNR » (les données des dossiers passagers), 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 permet à des pays comme l'Allemagne de contribuer à l'intervention militaire en Syrie...

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 États 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, qui sont déjà difficiles entre services nationaux, s'il faut les organiser entre des pays européens qui s'espionnent les uns les autres ?

### 3. Une crise de copropriétaires à dénouer ce printemps... ou à l'horizon 2018

Un double mouvement de réduction du déficit de confiance et de solidarité est à l'œuvre entre les États de l'espace Schengen, conduits à revoir dans l'urgence les règles régissant leur cohabitation. À rebours des prophéties annonçant la « mort de Schengen », on peut rappeler qu'aucun de ces États membres ne désire quitter la maison commune, y compris en Europe centrale et orientale. Et donc souligner qu'une « course contre la montre » est engagée entre l'europanisation des contrôles aux frontières extérieures et le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières nationales, qui constitue une « application » et non une « suspension » de l'**accord de Schengen**.

En cas de menace ponctuelle à l'ordre public, les États peuvent en effet 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) – ce qui conduira à l'expiration des clauses de sauvegarde en cours en mai 2016. En cas de menace permanente à l'ordre public, les États membres

peuvent cependant aussi rétablir les contrôles à leurs frontières nationales pour 2 ans, sur la base d'une procédure collective nécessitant l'accord de la Commission européenne et du Conseil des ministres. Si un tel accord intervenait au printemps 2016, c'est en réalité à l'horizon 2018 que la course contre la montre actuelle devrait trouver son épilogue.

Une telle prolongation des contrôles aux frontières nationales serait conforme à la lettre du « Code Schengen », mais elle irait à l'encontre de son esprit et surtout de sa raison d'être, puisqu'elle engendrerait des **coûts économiques, financiers et humains considérables**, qui conduisent d'ailleurs les autorités nationales à pratiquer des contrôles ponctuels plutôt que « systématiques ». Cette éventuelle prolongation ne pourrait que radicaliser les termes de la question politique centrale aujourd'hui posée aux États et aux peuples : vont-ils s'en tenir ou non 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) – ou laisser Schengen se déliter sans que cela n'améliore en rien leur capacité à affronter la crise migratoire et la menace terroriste ?

La course contre la montre engagée entre contrôles aux frontières nationales et européennes serait un jeu de dupes si elle occultait que l'essentiel pour les Européens est d'**agir bien au-delà des frontières**, afin de s'attaquer à la source aux conflits engendrant un afflux massif de réfugiés et des foyers terroristes. Cela suppose là encore davantage d'esprit de coopération et de solidarité entre pays de l'UE, qui resteront les premières victimes de leur déficit d'efficacité sur le front diplomatique et militaire, quel que soit le sort réservé à « Schengen ».

