

24 juillet 2012

Visas et Code Schengen : vers une coopération gagnant-gagnant entre l'UE et ses voisins ?

*par Yves Bertoncini, Secrétaire général de Notre Europe
et Valentin Kreiling, assistant de recherche à Notre Europe*

Afin de traiter la question de la libre circulation des personnes, qui constitue un défi majeur pour la coopération entre l'UE et ses voisins au sens large, Notre Europe, le CERI et la Fondation Stefan Batory ont organisé un débat à Paris le 28 juin 2012 intitulé « L'accès à l'Europe et les politiques de visas : un défi majeur pour l'UE et ses voisins ».

La stratégie de l'UE dans ce domaine s'inscrit dans le cadre de plusieurs politiques, dont celle d'élargissement et celle de voisinage, et recoupe les diverses perceptions, réalités et ambitions de ses États membres. L'objectif de cette conférence était de discuter des moyens de l'UE de traiter cette question dans son voisinage, en tenant compte de ses attentes et de celles de ses voisins, de la logique qui sous-tend une plus forte intégration des pays partenaires ainsi que de la cohérence des différents instruments de coopération, notamment la libéralisation du régime des visas.

Ont participé à cette discussion :

- **Pierre Beckouche**, conseiller scientifique à l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED) ;
- **Joanna Fomina**, coordinatrice du « *Friendly EU Border Project* » (projet pour une frontière de l'UE accueillante), Fondation Stefan Batory ;
- **Katharina Knaus**, analyste à la *European Stability Initiative* (initiative pour la stabilité européenne, ESI) ;
- **Roderick Parkes**, responsable du bureau bruxellois de la *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP).

António Vitorino, président de *Notre Europe* et ancien commissaire à la justice et aux affaires intérieures, a prononcé un discours introductif puis participé à une séance de questions-réponses.

Le débat était animé par **Catherine Wihol de Wenden**, directrice de recherche au CNRS/CERI. Il s'est achevé par une séance de réponses aux questions de l'audience. Cette synthèse tâche de reprendre les points clés abordés dans les présentations et discussions.

1. Les politiques de visas et de migration, objets d'une grande attention.

1.1. Les politiques de visas, un outil important pour les autorités européennes.

- Même si une politique de dispense de visa pourrait avoir certains effets positifs, par exemple sur le développement des échanges humains et la facilitation du commerce (Joanna Fomina), **une « politique de la porte ouverte » en matière d'immigration n'est ni faisable ni même envisageable** (António Vitorino).
- Il convient à cet égard de souligner que la majorité des immigrants illégaux sont des personnes qui ont été autorisées à entrer dans un pays de l'UE, notamment par l'attribution d'un visa, mais ont décidé de rester **au-delà de la durée de séjour autorisée**. Les modalités d'attribution des visas sont donc d'une importance cruciale.

- La priorité est donc de **rétablir la confiance**¹ entre les États membres de l'UE et avec les pays voisins. En parallèle, il est bien sûr nécessaire de **contrôler les flux migratoires avec les pays de départ** et d'essayer de contrôler l'immigration par la signature d'accords de réadmission avec ces pays.

1.2. Une stratégie européenne plus complète doit être élaborée en matière d'immigration² (António Vitorino).

- La méfiance entre les États membres tient au **décalage structurel entre la création de frontières extérieures communes et le fait que chaque pays continue à assumer la responsabilité de sa partie de cette frontière extérieure commune** et à être seul responsable de la décision d'accorder ou d'interdire le séjour sur son territoire (tant pour l'autorisation d'entrée que pour la régularisation, sans aucune forme de coordination et sans tenir compte de l'impact des politiques nationales dans l'ensemble de l'espace Schengen).
- Cette méfiance se retrouve d'abord à l'extérieur du pays concerné, dans l'expression par d'autres États membres de doutes sur la capacité d'un pays à contrôler efficacement ses frontières ou à enregistrer dûment les arrivées de réfugiés sur son sol.
- Il semble nécessaire de mieux réglementer la circulation des personnes étant donné que la crise économique a entraîné une vague de critiques contre l'immigration en général, celle des non-Européens entrant dans l'UE grâce à des visas mais aussi celle des Européens profitant des accords de libre circulation des personnes.
- Il est donc important de travailler à l'instauration d'une **politique migratoire** au niveau européen, qui permettrait d'améliorer la transparence et une réelle coordination des décisions nationales concernant l'admission de migrants dans l'UE et son impact potentiel. Un contrôle efficace des frontières est crucial, mais il ne peut pas faire de miracles.

2. Les défis relatifs aux politiques européennes de visas.

2.1. La promesse d'une dispense de visa pour certains pays voisins ?

- Dans les pays voisins, des réformes sont en cours pour répondre à **cinq questions essentielles** : la sécurité des pièces d'identité (passeports biométriques), le traitement des demandes d'asile, la protection des données, la protection des droits fondamentaux (non-discrimination) et la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le crime organisé (Joanna Fomina).
- Dans ce contexte, l'Ukraine et la Moldavie ont obtenu la mise en place de **programmes d'action relatifs à la facilitation de l'obtention des visas et à la réadmission** ; les avancées des autres pays du Partenariat oriental sont moins importantes (Joanna Fomina).
- Un programme similaire, dit « feuille de route », a été proposé à la Turquie le 20 juin 2012. Jusqu'ici bloquée, la situation évolue désormais grâce à la signature d'un accord de réadmission. La perspective d'une dispense de visa pour ses citoyens pourrait inciter la Turquie à mieux contrôler la frontière gréco-turque (Katharina Knaus).

2.2. Une dispense de visa pour l'UE en échange de conditions strictes ?

- L'UE conçoit la conditionnalité comme le partage d'un bien commun avec d'autres pays et se dit prête à accorder l'accès à son « bien commun » (Schengen) à certaines conditions. C'est en fait la

¹ Yves Pascouau, « [Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles](#) », *Policy Paper No. 55*, Notre Europe/EPC, Juillet 2012.

² Yves Bertoncini, « [Schengen et l'immigration](#) », in « Comité européen d'orientation 2011 de Notre Europe - éléments de synthèse », Décembre 2011.

forme de politique étrangère la plus délicate et un signe de faiblesse qui montre l'incapacité de l'UE à impliquer les pays tiers par d'autres moyens (Roderick Parkes).

- La stratégie de l'UE à l'égard de son voisinage oriental a d'ailleurs été qualifiée de « stratégie de la carotte et du bâton ». Elle contribue certes à l'implantation de la démocratie et à faire évoluer ses voisins mais ce sont des processus très longs (Joanna Fomina).
- Le cas de la Turquie est particulier car des tribunaux nationaux ont remis en cause l'exigence de visa, considérée comme une violation de l'accord d'association de 1963 qui prévoyait des droits globaux pour les citoyens turcs. Onze pays ont alors décidé de ne pas exiger de visa des Turcs et un retour en arrière n'est pas possible (Katharina Knaus).

3. Vers une coopération gagnant-gagnant en matière de migrations ?

3.1. Mieux comprendre les pays voisins³

- Les citoyens des pays voisins souhaiteraient obtenir dans un premier temps des visas touristiques ou d'affaires de courte durée. Ce point, qui doit être réglé en priorité, ne doit pas être confondu avec celui de la migration des travailleurs (Joanna Fomina).
- Il est nécessaire d'envoyer des signes d'ouverture aux sociétés civiles et aux forces démocratiques pour les conforter dans leur choix. Il est ainsi primordial de leur envoyer un message positif par l'accélération de la délivrance de visas aux étudiants et aux enseignants et de visas à entrées multiples pour les professionnels (António Vitorino).
- La menace d'une « invasion de migrants » dans les pays européens riches pourrait être utilisée à dessein par les pays voisins pour obtenir des concessions sur d'autres questions (voir la situation gréco-turque). Les migrations illégales ne peuvent donc être combattues efficacement que par le biais d'une coopération étroite avec les États voisins, dans le cadre d'un accord politique plus général (Katharina Knaus).

3.2. La nécessité d'un nouveau paradigme européen en matière de migration.

- Les dirigeants de l'UE ont eu tort de soulever des polémiques à propos de quelques dizaines de milliers d'immigrés lors du Printemps arabe car elles nuisent à l'image des pays européens. Ces derniers devraient plutôt essayer de **profiter de la concurrence mondiale pour attirer de la main-d'œuvre, qualifiée ou non** (Pierre Beckouche). Le paradigme européen ne devrait plus s'articuler autour du concept de « migration » mais de celui de « mobilité »⁴. Comparée à la *Green card* américaine, la carte bleue européenne est nettement moins attrayante pour les migrants hautement qualifiés des pays tiers. Aussi serait-il intéressant d'innover et de proposer un passeport à entrées multiples pour cette main-d'œuvre (Pierre Beckouche), ce qui témoignerait d'une transition vers une migration plus « circulaire » (Catherine Wihtol de Wenden).
- Il est essentiel d'aborder sereinement le débat sur les migrations, dans un cadre multilatéral, entre les pays européens vieillissants, pour qui la main-d'œuvre étrangère est une solution plus qu'un problème et les pays voisins bien plus jeunes, où certains aspirent à travailler dans l'UE. **Le bien commun à gérer conjointement ne devrait donc pas être l'accès au territoire de l'UE mais un meilleur développement économique tant pour les pays européens que pour leurs voisins** (Roderick Parkes).

³ Sami Andoura, Yves Bertoincini, « [L'UE, ses voisins et ses frontières](#) », *Le Mot de Notre Europe*, Mars 2012.

⁴ Roderick Parkes, Daniela Schwarzer, « [The Divisiveness of Mobility: Fuelling Populism in the Euro and Schengen Areas](#) », *SWP Comments 2012/C 21*, July 2012.