

## Dialogue d'avenir franco-allemand 2013

### Schengen en crise

L'espace européen de libre circulation – menacé par l'immigration ou par ses États fondateurs ?

par Hanina Ben Bernou et Leo Klimm

#### Schengen face aux « printemps arabes » : un espace de méfiance

Dans l'ombre de la crise de l'euro s'opère depuis plusieurs années une autre crise européenne qui relève d'un autre registre, mais qui révèle les mêmes mécanismes de méfiance, menaçant à son tour une réalisation constituante de la construction européenne : la crise du système Schengen. Ce système de contrôle commun des frontières extérieures de l'Europe, condition de la libre circulation au sein des pays participants, s'est trouvé mis à mal par un élément perturbateur extérieur, les « révolutions arabes ».

En effet, de même que l'euro a difficilement résisté au *stress test* des investisseurs, les soulèvements dans plusieurs pays d'Afrique du Nord depuis 2011 ont déclenché un afflux de réfugiés, ce qui, à son tour, a provoqué entre les Européens une défiance au regard du contrôle des frontières extérieures. La Commission européenne a beau rappeler que « l'espace Schengen est fondé sur la confiance mutuelle entre les États membres<sup>i</sup> » – ce principe a été désavoué lorsqu'il devait faire ses preuves.

Face à l'arrivée massive de réfugiés au début des « révolutions arabes » – ils auraient été 60 000 à échouer sur les seules îles italiennes de Sicile et de Lampedusa –, la réaction des autres États Schengen était de considérer que cela n'était pas leur problème. Rome a alors distribué des permis de séjour pour la zone Schengen aux réfugiés essentiellement tunisiens, leur permettant ainsi de rejoindre la France. En réponse, la France a lourdement renforcé les contrôles à sa frontière avec l'Italie afin d'empêcher l'entrée des Tunisiens. Ce comportement des deux pays n'a pas seulement suscité des tensions entre Rome et Paris, mais était, chacun à sa façon, questionnable juridiquement<sup>ii</sup>.

Au regard de ces événements, on est en droit de se poser deux questions : les Européens – à commencer par la France et l'Allemagne – sont-ils capables de prendre des mesures adaptées pour mieux gérer ensemble de futurs afflux massifs aux frontières méditerranéennes ? Et cela sans endommager les principes de confiance et de libre circulation des personnes, le cœur de Schengen ?

## **1985-2013 : de la libre circulation au repli national**

L'idée d'un espace de libre circulation est née d'une initiative franco-allemande<sup>iii</sup> qui aboutit à lever progressivement les contrôles aux frontières entre maintenant 26 États européens. Schengen est ainsi devenu synonyme de circulation sans frontières.

Une condition indispensable à cette liberté est le respect de standards communs pour le contrôle des frontières extérieures. Ces standards doivent être assurés par des éléments répressifs de Schengen, parmi lesquels l'unité de patrouilles frontalières Frontex, la police communautaire Europol ou le SIS (système d'information Schengen, une banque de données commune permettant de poursuivre des personnes sans titre de séjour valable). Le dispositif est complété par la Convention de Dublin selon laquelle un demandeur d'asile ne peut déposer sa requête que dans le pays européen qu'il a atteint en premier. Cette règle fait que les États du Sud de l'espace Schengen doivent gérer seuls les arrivées de réfugiés. La France et l'Allemagne, entourées d'autres pays Schengen, sont quant à elles à l'abri des situations d'afflux critique.

Les épisodes suivant les « révolutions arabes » ont fait apparaître au grand jour les défaillances du système. Après s'être confrontées sur leurs responsabilités respectives, la France et l'Italie se sont accordées pour exiger une réforme de Schengen. Réforme qui a abouti deux ans plus tard – et qui revient à valider la méthode employée par le président français de l'époque, Nicolas Sarkozy.

Au cours de la réforme, l'alliance traditionnelle entre les deux plus grands pays de l'espace Schengen, la France et l'Allemagne, a également joué un rôle déterminant. C'est notamment elle qui a poussé à restituer aux États nationaux un maximum de droits souverains sur leurs frontières<sup>iv</sup>. Cela s'explique par le fait que le nombre le plus élevé de migrants en situation irrégulière est enregistré dans ces deux États qui sont les principaux pays de destination finale<sup>v</sup>. En avril 2012 – en pleine campagne présidentielle française –, une initiative conjointe de Paris et Berlin visait même à dissocier totalement le droit de fermer une frontière intraeuropéenne de la notion de menace pour l'ordre public. Dans cette optique, les flux migratoires constituaient en eux-mêmes une menace pour la sécurité des citoyens.

La réforme finalement adoptée, tout en restant en deçà des exigences françaises et allemandes, donne substantiellement plus de pouvoirs aux États. Dorénavant, il suffit que « le fonctionnement de l'ensemble de l'espace Schengen » soit menacé aux yeux des gouvernements pour qu'ils puissent suspendre la libre circulation des personnes, et cela pour une période allant jusqu'à deux ans. La clause pourrait être invoquée si un scénario comme celui de 2011 venait à se reproduire<sup>vi</sup>.

### **Mission non accomplie : une réforme décevante et contraire à l'esprit européen**

La réforme de Schengen dans le sens de la renationalisation appelle la critique. Car elle ne permettra pas aux États membres de mieux gérer de futures vagues d'immigration par la Méditerranée. De plus, elle entrave la libre circulation des personnes au lieu de préserver cet acquis.

Rien ne permet de penser qu'aujourd'hui un nouveau déferlement de migrants serait mieux maîtrisé qu'en 2011. Aucune nouvelle mesure n'a été adoptée pour que les États Schengen soutiennent substantiellement un pays confronté à un tel scénario. Des migrants n'ayant pas hésité à traverser la Méditerranée dans des conditions périlleuses ne s'empêcheront pas de transgresser une frontière terrestre rétablie entre la France et l'Italie.

La réforme de Schengen revient essentiellement à une désolidarisation avec les États les plus touchés par les migrations venant du Sud. La Grèce se voit régulièrement adresser des avertissements par la Commission européenne critiquant ses contrôles aux frontières défectueux ainsi que des entraves aux Droits de l'homme dans ses centres d'accueil de demandeurs d'asile. Dans le même temps, les moyens financiers alloués par quatre fonds européens aux pays touchés par les flux d'immigration illégale ne suffisent aucunement à rééquilibrer les charges<sup>vii</sup>.

Contrairement à la gestion de la crise de l'euro, c'est la logique non intégrationniste qui prime dans le cas de Schengen. « Cette logique revient sur plus de 50 ans d'intégration européenne, vouée à la recherche constante de plus de liberté de circulation. Pour la première fois dans "l'histoire de la communauté", l'Union européenne, menée par les États fondateurs, pourrait choisir une voie qui mène à juguler la liberté<sup>viii</sup>. »

### **Faire aboutir Schengen**

Pour mieux maîtriser l'immigration irrégulière venant du Sud, c'est dans le sens inverse que l'espace Schengen devrait évoluer – dans le sens de l'intégration accrue. Il conviendrait de véritablement européaniser le contrôle des frontières extérieures. Ce contrôle devrait être naturellement à la charge de l'ensemble des États. Assurer des standards communs à l'extérieur revient autant à la France et à l'Allemagne, grands bénéficiaires de Schengen, qu'à l'Italie, à la Grèce ou à la Pologne.

Plusieurs mesures peuvent être prises pour harmoniser réellement le contrôle des frontières : l'échange d'informations entre les pays membres, encore défectueux, doit être amélioré. À terme, les formations des polices frontalières peuvent également être mises en commun pour faire naître un service commun et unique aux confins de l'Europe, dont Frontex ne constitue qu'une cellule embryonnaire aujourd'hui. En attendant de parvenir à cet objectif, le financement équitable des contrôles extérieurs doit être une étape.

L'harmonisation frontalière sert d'une part à mieux répondre à la criminalité organisée et mondialisée souvent invoquée par les ministres de l'Intérieur pour justifier leur approche restrictive de l'immigration. Cette criminalité ne peut par définition être combattue au niveau national. D'autre part, l'européanisation des frontières répond à un souci d'égalité autant entre les États Schengen que vis-à-vis des migrants qui aujourd'hui ne rencontrent pas les mêmes conditions selon le pays Schengen par lequel ils tentent d'entrer en Europe.

Mais l'achèvement de Schengen ne sera pas possible en se concentrant uniquement sur le volet répressif. Schengen doit être complété par une politique européenne de l'immigration qui aujourd'hui fait largement défaut. Celle-ci devrait assurer que les migrants – et les réfugiés avant tout – connaissent globalement un traitement égal une fois arrivés dans les pays d'accueil, ce qui éviterait aussi des effets d'appel au sein de l'Europe. Dans le même temps, plus de voies d'immigration légale doivent être ouvertes pour atténuer la pression sur les frontières.

Une approche plus globale devient nécessaire. Ainsi, quand l'UE formule sa politique commerciale, étrangère ou de développement, la dimension migratoire doit être prise en compte. En effet, la réussite de l'espace de liberté européen dépend aussi d'un dialogue intense avec les pays qui entourent le continent.

### **Un dialogue gagnant-gagnant avec les pays partenaires : l'exemple du Maroc**

Alors qu'il s'agit de l'élément déterminant pour éviter des crises de Schengen à répétition, l'intérêt des migrants ainsi que de leurs pays d'origine est trop peu considéré. Par ailleurs, la plupart des

immigrés se trouvant sans permis de séjour en Europe y sont initialement entrés de façon légale, à l'aide d'un visa Schengen de trois mois. Les pays d'origine les plus représentés parmi ces immigrés devenus illégaux sont l'Afghanistan, la Tunisie et le Maroc<sup>ix</sup>.

Dans ce contexte – et compte tenu du fait que l'Europe est le premier partenaire économique et politique du Maroc –, il est utile d'adopter une nouvelle politique notamment envers ce partenaire stratégique. C'est dans cette perspective que le Maroc et l'Union européenne ont signé en juin 2013 un « partenariat de mobilité ».

Du point de vue de la coopération au développement, il s'agit avant tout de créer des alternatives dans les pays d'origine. Le dialogue vise les questions de l'emploi et de la formation, de la gouvernance et de l'évolution démographique comme causes primaires des mouvements migratoires. Sur le plan économique, l'Europe et le Maroc ont récemment entamé des négociations portant sur un accord de libre-échange complet. Il s'agit d'une opportunité gagnant-gagnant, dans la mesure où l'on promeut l'arrivée d'investissements étrangers ou encore le transfert de savoir-faire technique. La coopération policière peut également être intensifiée avec le Maroc.

Alors que ce pays n'a pas connu l'extrême instabilité politique qui s'est installée dans des pays du « printemps arabe », c'est justement la politique européenne menée envers le Maroc qui semble la plus adaptée pour répondre aux pressions migratoires. Au lieu d'une politique de repli national face à l'immigration irrégulière, c'est la coopération avec les partenaires stratégiques qui est à privilégier pour faire de Schengen un nouveau succès.

## **Le Maroc et la nouvelle donne politique : entre ouverture sur l'UE et ouverture sur l'Afrique**

par Hajar El Moukhi

Au moment où on considère les révoltes qui ont eu lieu dans différents pays arabes et/ou amazighs comme un printemps prometteur de développement, on considère les personnes qui ont fui ces pays à destination de l'Union européenne (UE) comme une menace à l'ordre public qui nécessite le renforcement de la politique migratoire<sup>x</sup> pour les renvoyer dans leurs pays déstabilisés ou à défaut ailleurs et surtout empêcher d'autres de pénétrer dans l'espace Schengen.

Dans cette quête d'externalisation des frontières, l'UE a instauré un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, en vue de la signature d'un partenariat pour la mobilité (PM) à l'instar d'autres pays tiers, qui a abouti avec le Maroc en juin 2013.

On estime à travers ce partenariat qu'une meilleure gestion serait assurée selon une approche, globale et équilibrée dans l'intérêt mutuel, avis qui est partagé par des jeunes marocains<sup>xi</sup>. En outre, à travers une analyse des quatre orientations, on souligne que celle relative à la « mobilité, immigration régulière et intégration » paraît très vague pour ce qui concerne les bénéficiaires qu'en retireraient le Maroc ; en revanche, celle relative à « la prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière, traite des êtres humains, gestion des frontières » est plus précise, ciblant les objectifs de l'UE et reflétant l'externalisation de cette question notamment à travers l'accord de réadmission qui s'applique à tous les pays de l'UE, contrairement au PM signé avec neuf pays seulement. En ce qui concerne l'orientation « migration et développement », elle reflète la recherche d'une migration régulière provisoire et le pari sur l'acceptation de ces politiques par les Marocains résidants à l'étranger, ce qui est dans une certaine mesure valable pour les migrants potentiels<sup>xiii</sup> ; mais en réalité, moins de 0,6 % de la population marocaine sont des migrants de retour<sup>xiii</sup> et, selon différentes enquêtes<sup>xiv</sup> réalisées sur la migration de retour au Maroc, il est difficile de qualifier ce retour de définitif. De plus, cette orientation pourrait même entraver le travail sur l'intégration des immigrés en situation régulière dans les pays de l'UE. Pour la dernière orientation « protection internationale », elle traduit la volonté d'externaliser l'asile.

Conscient de l'importance du rôle qu'il jouera désormais et du fait qu'il devient de plus en plus une terre d'accueil pour des Européens ayant fui la crise et pour d'autres Africains, y compris ceux qui étaient là auparavant en transit, le Maroc a décidé, de rénover sa politique d'immigration à la lumière du rapport du CNDH<sup>xv</sup> en adoptant une approche globale et humaniste, conformément au droit international et dans le cadre d'une coopération multilatérale renouvelée.

Ainsi, ont été constitués d'une part un département ministériel chargé des questions d'immigration, d'autre part des commissions, dont les actions opérationnelles sont entre autres : la régularisation des demandeurs d'asile reconnus par le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) et le Bureau des réfugiés et des apatrides ; une opération exceptionnelle de régularisation, au cas par cas et selon des critères précis, de la situation juridique de certaines catégories d'étrangers en situation administrative irrégulière qui s'étalera sur l'an 2014 ; la création prochaine des « bureaux des étrangers » ; et des actions relatives à la mise à niveau de la législation nationale relative au séjour et aux droits des étrangers.

On aurait pu croire que le PM allait influencer les relations séculaires avec les autres pays africains, mais le Maroc a fait le choix de renforcer sa politique africaine en prenant des décisions courageuses par rapport à sa politique d'immigration ainsi qu'en proposant l'idée d'une « Alliance africaine pour la migration et le développement » qui permettra l'approfondissement d'une

« vision africaine commune » sur la migration fondée sur les principes du droit international et des Droits de l'homme.

La question se pose aujourd'hui de savoir si le Maroc s'est pris dans un double piège ou bien s'il tirera profit de ces initiatives à plusieurs niveaux.

*Hanina Ben Bernou est chef de programme « Instruments de stabilité/menaces transnationales » à la Direction générale Développement et coopération de la Commission européenne. Leo Klimm est correspondant de Capital (Allemagne) à Paris. Hajar El Moukhi est doctorante en sciences économiques au groupe de recherches et d'études sur les migrations à l'Université Mohammed V-Rabat-Agdal. Le texte n'engage que ses auteurs. Il a été rédigé dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir franco-allemand », organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri), la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) et la Fondation Robert Bosch.*

---

<sup>i</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 1<sup>er</sup> novembre 2011-30 avril 2012, p. 7.

<sup>ii</sup> Cf. les propos de la commissaire européenne aux Affaires intérieures, Cecilia Malmström, citée par Yves Pascouau, Schengen and Solidarity: The Fragile Balance between Mutual Trust and Mistrust, Bruxelles, European Policy Centre, juillet 2012, p. 6.

<sup>iii</sup> Les pères fondateurs ont scellé en 1985, dans le village luxembourgeois de Schengen, un accord intergouvernemental entre cinq pays (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Depuis, l'accord a été revu et étendu à 26 États européens dont certains, comme la Suisse et la Norvège, ne sont pas membres de l'Union européenne.

<sup>iv</sup> Cf. Yves Pascouau, op. cit., p. 8.

<sup>v</sup> Ibid.

<sup>vi</sup> Javier Caceres, « Reisefreiheit. Europas neue Grenzen », Süddeutsche Zeitung, 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>vii</sup> Information donnée par Andreas Höger, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur allemand, lors du débat « Schengen – forteresse Europe ou espace de liberté », séminaire I du dialogue d'avenir franco-allemand, Munich, 12 avril 2013.

<sup>viii</sup> Yves Pascouau, op. cit., p. 19.

<sup>ix</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, op. cit., p. 4.

<sup>x</sup> On note la création en octobre 2013 du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) : [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139099.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139099.pdf).

<sup>xi</sup> Cette politique sécuritaire a été très critiquée par l'ensemble des interviewés. Elle est jugée « égoïste », « unilatérale », « protectionniste », « injuste », « indigne », « impopulaire », « incompréhensible »... – propos relevés dans l'article de Zoubir Chattou et al., « Printemps arabe et migrations internationales : évolution des opinions et des politiques au Maroc », Rapport de recherche, MPC RR 2012/08, p. 19, [www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%20RR%202012-08.pdf](http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%20RR%202012-08.pdf).

<sup>xii</sup> Selon l'enquête AMERM-ETF, 72 % pensent ne pas rester plus de dix ans. Selon d'autres enquêtes, l'horizon du retour est à court terme pour moins de 30 % des actifs (enquête de l'association Maroc Entrepreneur) et après la retraite (enquête de la Fondation Hassan II pour les MRE).

---

<sup>xiii</sup> Selon le Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2004, 166 416 personnes sont des migrants de retour et selon l'enquête nationale démographique à passage répété, on a constaté le retour de 20 000 personnes entre 2009 et 2010 à cause des crises dans les pays européens et arabes.

<sup>xiv</sup> Il s'agit des enquêtes de terrain réalisées par différentes instances : l'Association marocaine d'études et de recherches sur les migrations (2008 et 2012) ; l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Centre d'études et de recherches démographiques (CERED), le Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio (CERFE, 2008) ; le Robert Schuman Centre for Advanced Studies (2006-2007) ; la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger (2003) ; l'Association Maroc Entrepreneurs (2006), le Haut-Commissariat au Plan (2003) ; l'Institut national de statistique et d'économie appliquée (1998).

<sup>xv</sup> Conseil national des droits humains, « Étrangers et Droits de l'homme au Maroc : pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle », publié en septembre 2013 et dont les conclusions et recommandations ont été rendues publiques sur le lien ci-après. On note qu'il recommande l'intégration de quatre composantes dans la politique, à savoir : la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile ; les étrangers en situation administrative irrégulière ; la lutte contre la traite des personnes ; et les étrangers en situation régulière. Cf. [www.ccdh.org.ma/IMG/pdf/Conclusions\\_et\\_recommandations\\_version\\_fr-2.pdf](http://www.ccdh.org.ma/IMG/pdf/Conclusions_et_recommandations_version_fr-2.pdf).