

Histoire de l'espace Schengen : du succès à la crise ?

Lycée Ambroise Paré Laval, 9 avril 2018

www.univ-nantes.fr



UNIVERSITÉ DE NANTES

Michel Catala, Professeur d'histoire contemporaine des
relations internationales
Directeur de l'Institut d'études européennes et globales



Introduction

- Reconstruire l'Europe occidentale après 1945 : paix, démocratie et prospérité
- La libre circulation des personnes, principe fondateur des communautés européennes et du Traité de Rome de 1957
- L'Europe occidentale des Trente glorieuses, terre d'immigration (environ 20 M de travailleurs arrivent en Europe du Nord-Ouest, dont 10 M non européens environ) : vers un régime migratoire européen ?
- Le tournant des politiques migratoires en Europe occidentale dans les années 70 : crise et contrôles (limitation aux réfugiés et au regroupement familial)





Plan

1. Les accords de Schengen, une initiative politique difficile à concrétiser, 1985-1996
2. 1996-2007 : Elargissement, approfondissement, réorientation ?
3. L'Europe en crise, Schengen en difficulté, de 2010 à nos jours



1. Les accords de Schengen, une initiative politique difficile à concrétiser, 1985-1996



1.1. Pourquoi Schengen ?



Le contexte : La relance de l'Europe

1983 : le tournant européen de Mitterrand

Juin 1984 : Conseil européen de Fontainebleau

28/29 juin 1985 : la perspective du Conseil européen de Milan

Les objectifs :

Faciliter la liberté de circulation des marchandises pour aller plus loin que le marché commun : la perspective du marché unique

Faciliter la liberté de circulation des personnes : une Europe des citoyens plus politique

Et montrer à certains pays que l'Europe peut se construire plus vite autour d'un groupe pionnier animé par le couple franco-allemand





1.2 Les accords du 14/6/1985

Signature des accords de Schengen le 14/6/1985

par cinq pays : RFA, France, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg

- Suppression des contrôles aux frontières communes pour leurs citoyens comme pour les ressortissants de pays tiers
- Report des contrôles aux frontières extérieures
- Mise en place d'un visa commun
- Harmonisation des droits d'asile
- Coordination des polices pour lutter contre l'immigration clandestine et les trafics





1.3 Les premières résistances entre 1985 et 1990

- Résistances administratives
- Oppositions politiques : les réticences de la droite au pouvoir en France entre 86 et 88 (Lois Pasqua notamment)
- Un contexte difficile : la chute du mur en novembre 1989

19/6/1990 : signature de la convention d'application

- Système d'information Schengen
- Visa Schengen (acté le 15/12/1992)
- Droit de poursuite très limité des polices nationales sur les territoires voisins
- Possibilité pour un Etat de rétablir temporairement les contrôles aux frontières communes en cas de circonstances exceptionnelles d'ordre ou de sécurité public

Une convention sur le droit d'asile a été signée à Dublin dans le cadre communautaire le 15 juin 1990, mais sans le Danemark.



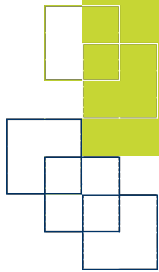
1.4 Une application retardée par la France

Février 1992 : le traité de Maastricht sans Schengen (refus du RU et de l'Irlande)

- Contexte difficile :
 - Importantes migrations est/ouest après la chute du Mur
 - guerres civiles et forte pression migratoire (Yougoslavie + Algérie) (environ 4 M de réfugiés des Balkans entre 1990 et 2000 dans l'UE)
 - le referendum difficile sur Maastricht en septembre 1992 (51% de oui en France)
- Avril 1993 : nouveau gouvernement français (Edouard Balladur) décide de repousser l'application des accords prévue le 1/7/1993
- Repoussée à nouveau en mars 1995 (élections présidentielles), puis en juillet 1995 et octobre 1995 (vague d'attentats terroristes à Paris)
- Finalement, application décidée par le gouvernement d'Alain Juppé en avril 1996 seulement



2. 1996-2007 : élargissement, approfondissement, réorientation ?





Introduction : un nouveau contexte européen

Une intensification des flux migratoires après la chute du mur ? (crise ex-yougoslaves et pression migratoire en Méditerranée occidentale)

- + Les succès électoraux des partis d'extrême-droite, en Autriche et en France (Le Pen au second tour de la présidentielle de 2002)
- + Perspectives de l'élargissement à l'Est prévu en 2003/2004 renforce les inquiétudes (crainte d'une nouvelle vague migratoire) alors que le Traité de Nice n'a pas réformé de manière satisfaisante le fonctionnement de l'UE
- = fortes volontés nationale en France (J. Chirac et N. Sarkozy), en Espagne (José Maria Aznar) mais également en Allemagne et en Autriche de renforcer les contrôles aux frontières extérieures pour lutter contre l'immigration clandestine et freiner les flux migratoires



2.1 Des élargissements successifs de l'espace Schengen



1997 : 15 Etats membres de l'UE, mais 10 Etats membres de l'espace Schengen (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal, Autriche, Italie, Grèce)

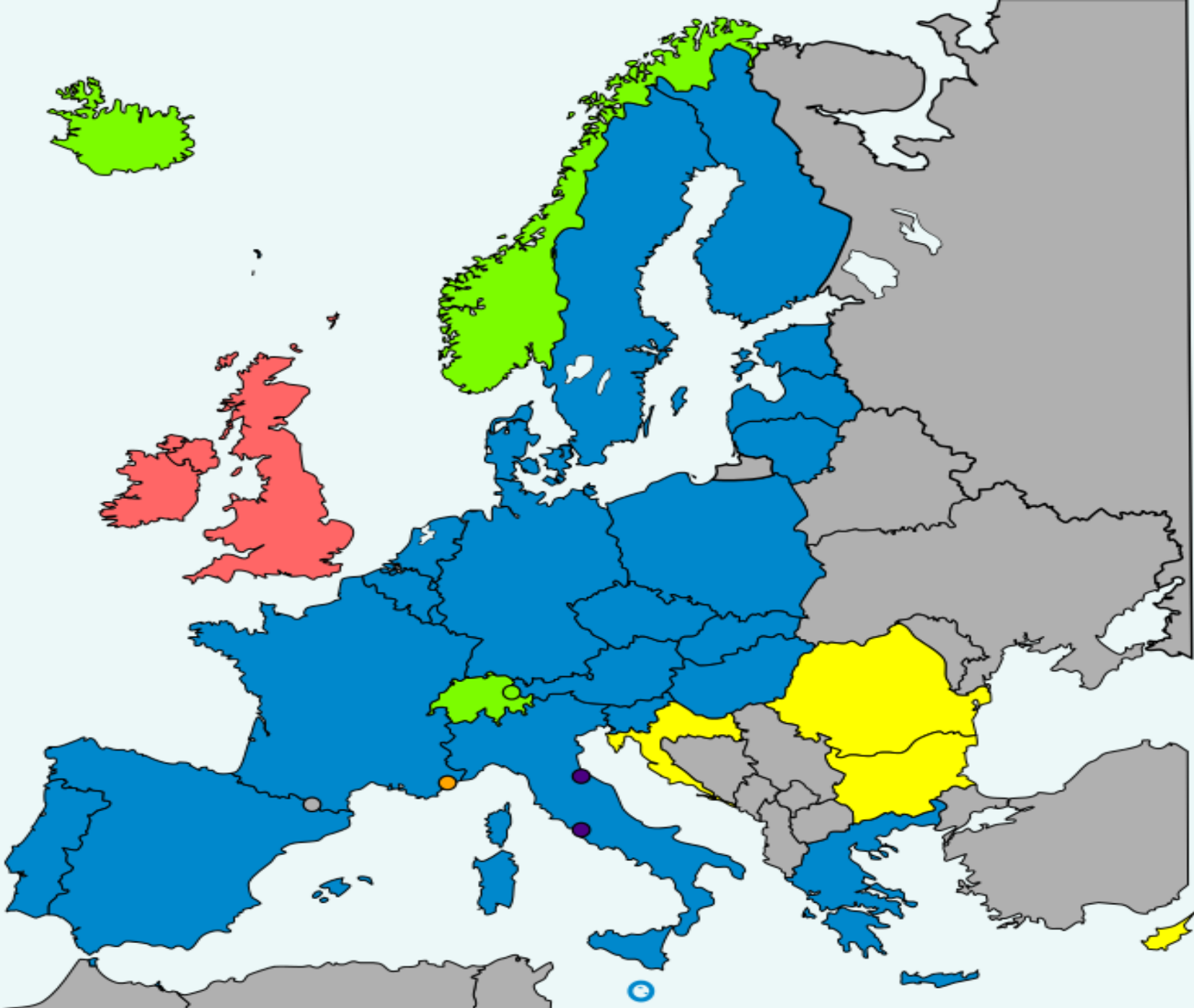
2001 : 15 Etats (+ union scandinave : Danemark, Suède, Finlande, Islande, Norvège)

2007 : 24 Etats (+ Pologne, Rep. Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Malte, Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovénie)

2008 : 25 Etats (+ Suisse)

2011 : 26 Etats (+ Liechtenstein)







 États appliquant l'accord Schengen (octobre 2013)

Union européenne :

 États appliquant Schengen

 États hors Schengen

Réalisation : Atelier de cartographie de Sciences Po, janvier 2008 actualisée au 1^{er} octobre 2013 © Dila - 2013



2.2 Les accords de Schengen intégrés à l'UE

- **Octobre 1997 : Traité d'Amsterdam, intégration des accords de Schengen dans l'UE**
 - Harmonisation des contrôles aux frontières extérieures
 - Coopération policière et judiciaire renforcée entre les Etats membres
 - L'espace Schengen doit obéir en 2002 aux règles de l'Union européenne en matière de visas, d'asile, d'immigration et de libre circulation des personnes
- **1999 : décision de mettre en place une politique commune d'asile et de migrations au CE de Tampere**



2.3 Mieux contrôler les frontières extérieures

Le Conseil européen de Séville en juin 2002 puis de Thessalonique en juin 2003 établissent des principes communes sur l'immigration légale, la lutte contre l'immigration clandestine et le co-développement

- Le renforcement du contrôle des frontières extérieures avec la création de l'agence FRONTEX installée à Varsovie en 2004
- Convention Schengen + en mai 2005
- Création d'un fonds financier spécifique pour les frontières extérieures pour 2007-2013

•10 et 11/7/2006 : première conférence interministérielle à Rabat entre les pays de l'UE et les pays africains

Adoption d'un plan d'action prévoyant notamment la mise en place de systèmes efficaces de réadmission des émigrants entrés illégalement en Europe, le renforcement de la coopération judiciaire et policière ainsi que des incitations financières et fiscales pour que les diasporas africaines participent au développement de leur pays d'origine.



2.4 Quelle place pour une politique migratoire européenne dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ?

- **1^{er} janvier 2005** : entrée en vigueur des dispositions du traité d'Amsterdam sur la prise de décision à la majorité pour les questions relevant de Schengen
- **Le Traité de Lisbonne de 2007** reprend les avancées du traité constitutionnel de 2004 dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
 - Création d'un fonds financier spécifique pour les frontières extérieures
 - 18 juin 2008 : adoption de la Directive Retour par le Parlement européen
 - Convention de Dublin 2 : un seul pays de traitement pour les demandeurs d'asile, le pays d'entrée
 -
- **16/10/2008** : un Pacte européen pour l'asile et les migrations décevant

3. L'Europe en crise, Schengen en difficulté, de 2010 à nos jours





Introduction : une Europe en crises

Echec du referendum sur le TCE puis traité de Lisbonne : une crise politique

Crise économique de 2008 puis crise de l'Euro à partir de 2010/2011

La montée des « égoïsmes territoriaux » et des populismes

Un symbole des peurs des opinions : la Roumanie et Bulgarie maintenues en dehors de l'espace Schengen en 2010



3.1 la première crise de Schengen, 2011/2012



2011 : révolution tunisienne et guerre en Lybie : arrivées importantes de réfugiés en Italie et sur la frontière grecque

Avril 2011 : la France ferme sa frontière avec l'Italie devant l'afflux de réfugiés maghrébins

26/4/2011 : demande franco-italienne conjointe de révision des accords de Schengen

Octobre 2011 : le Danemark rétablit ses contrôles aux frontières



3.2 La réforme de 2012



Propositions modérées de la Commission européenne en mai 2011 +
décision du Conseil européen en juin 2011 de lancer une réforme

Discussions difficiles et menace de suspension des accords par N.
Sarkozy durant la campagne présidentielle de 2012

Juin 2012 : accord trouvé après la victoire de F. Hollande en France : possibilité de reprise des contrôles pour six mois (prolongeables jusqu'à 24 mois) pour des circonstances exceptionnelles, lorsque les contrôles aux frontières extérieures ne sont plus garantis, MAIS en respectant le processus décisionnel européen

Entre 2011 et 2013, la plupart des règlements et directives européens sur l'asile ont été modifiés et revus et appliqués à partir de 2015



3.3 La crise des réfugiés

La croissance massive des flux de réfugiés vers l'Europe depuis 2012.

<http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/donnees/demandes-dasile-dans-lue-depuis-2008>

Estimation du nombre de passages de réfugiés par la Méditerranée

2014 : 216 000

2015 : 1 040 000

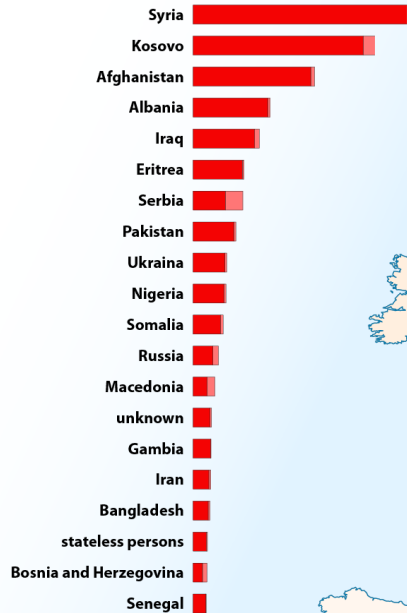
Environ 17 millions de réfugiés au Proche et Moyen orient (17 millions !), dont plus de 11 millions de Syriens

La plus grande migration de réfugiés de l'histoire de l'Europe contemporaine : 2 à 3 000 arrivées quotidiennes en Grèce en janvier 2016 !

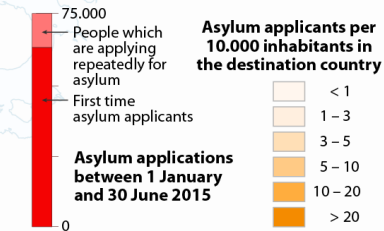


European Migrant Crisis 2015

Top Countries of Origin



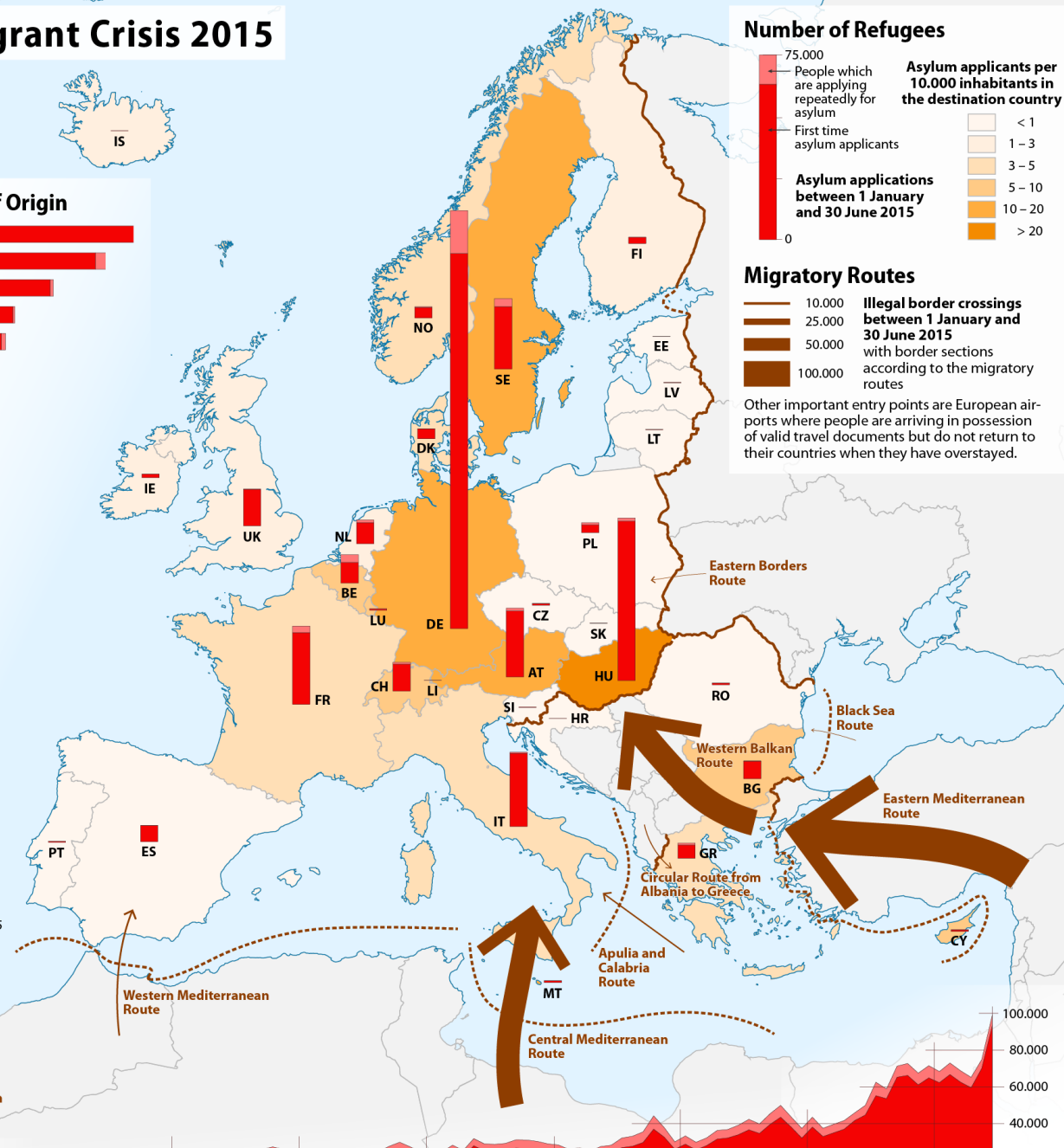
Number of Refugees



Migratory Routes



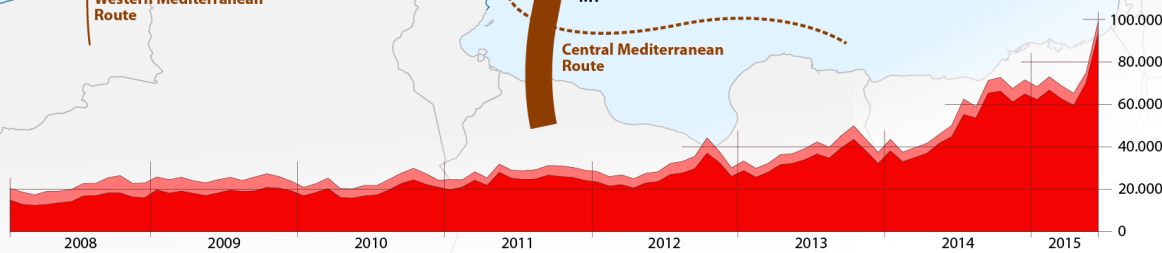
Other important entry points are European airports where people are arriving in possession of valid travel documents but do not return to their countries when they have overstayed.



Quellen:

- Asylum applicants: eurostat dataset migr_asyappctm
 - Migratory routes: FRONTEX Migratory Routes Map
 - Population data: eurostat dataset tps00001
- Data extraction date was 12 Sept. 2015

Number of asylum applicants per month



3.4 Une réponse européenne adaptée ?

Des premières réponses nationales dans la division et le désordre

- Le rejet des migrants en Europe centrale puis fermeture de la route des Balkans
- L'Allemagne décide d'accueillir les réfugiés contre l'avis de la plupart des autres pays européens...
- Mais reprise des contrôles aux frontières intérieures (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède, France, Belgique) depuis septembre 2015 Aggravation de la méfiance entre les Etats membres

Les propositions de solutions européennes :

- La relocalisation des réfugiés (120 000) et la création des hotspots (CE du 22/9/15) votée à la majorité qualifiée
- Le renforcement de Frontex (Décision du PE du 6/7/2016, entrée en vigueur en octobre 2016 de la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) : Triplement du budget et doublement du nombre de personnel prévu en 3 ans
- Lancement de la procédure pour prolonger les contrôles deux ans... pour sauver Schengen
- 18 mars 2016 : l'accord UE/Turquie qui permet de limiter les passages en Grèce



3.4 Une réponse européenne adaptée

Un flux migratoire maîtrisé ?

Oui, à partir de septembre 2016 (l'effet de l'accord avec la Turquie)

<http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/donnees/demandes-dasile-dans-lue-par-mois-periode-2015-2016>

Accélération de la baisse en 2017 et réorientation des flux vers l'Italie

<http://www.infomigrants.net/fr/post/6665/migrations-vers-l-europe-les-chiffres>

Les controverses sur le sauvetage des réfugiés au large de la Lybie



Les migrations en Méditerranée en 2016

Increasing numbers of refugees and migrants take their chances aboard unseaworthy boats and dinghies in a desperate bid to reach Europe. The vast majority of those attempting this dangerous crossing are in need of international protection, fleeing war and persecution in their country of origin. Every year these movements continue to exact a devastating toll on human life.

349,825 arrivals by sea in 2016

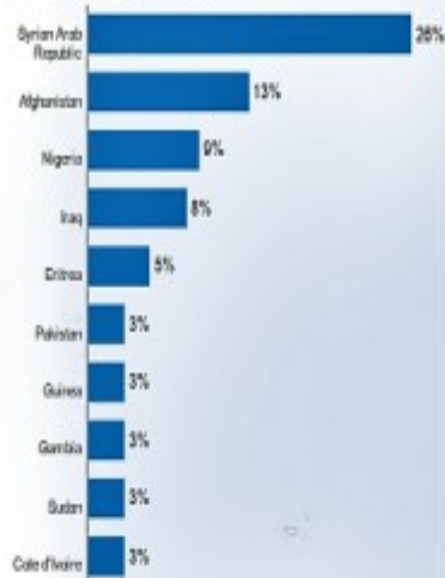
1,015,078 arrivals by sea in 2015

4,699 dead/missing in 2016

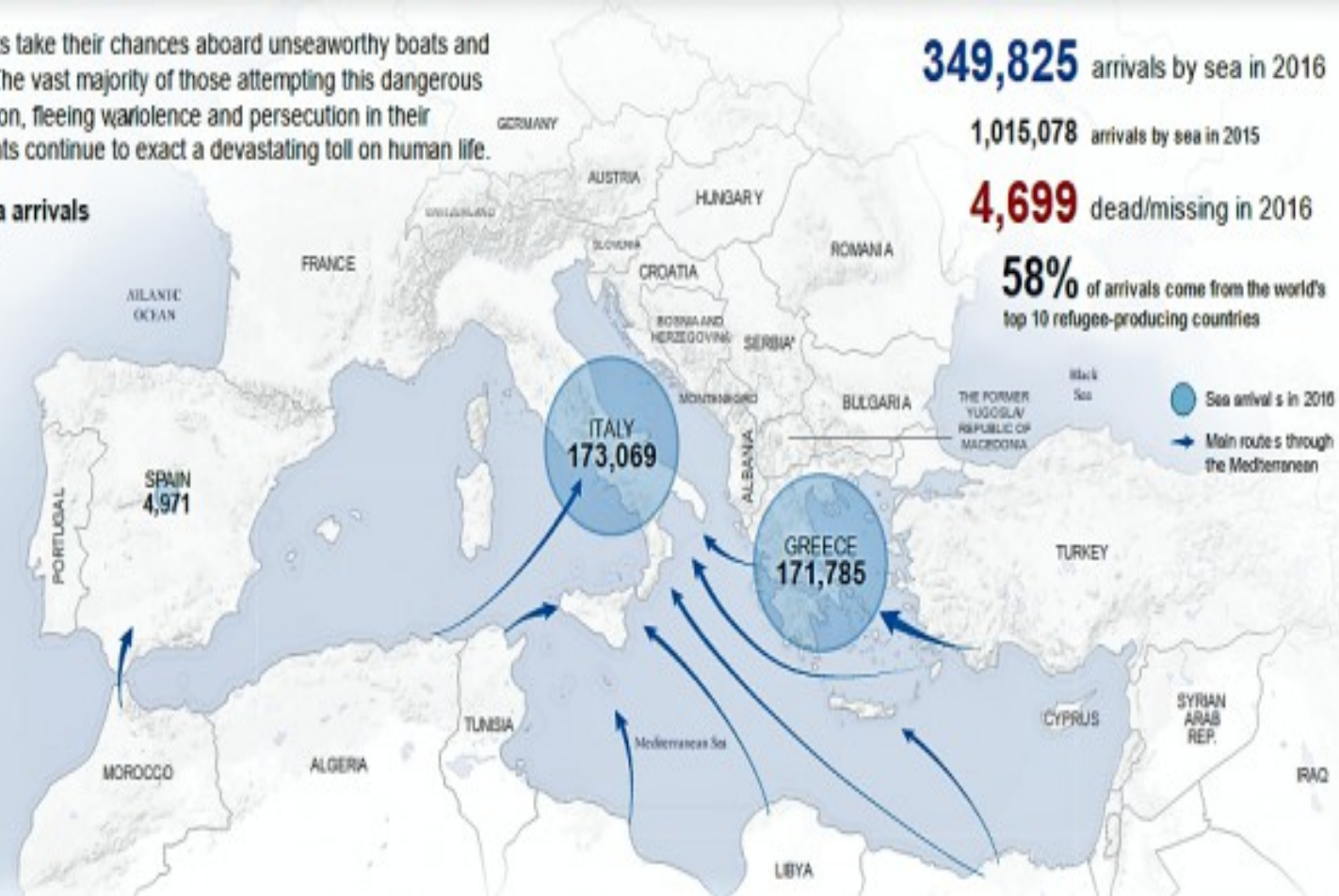
58% of arrivals come from the world's top 10 refugee-producing countries

Top-10 nationalities of Mediterranean sea arrivals

Top-10 nationalities represent **77%** of the sea arrivals based on arrivals since 1 Jan 2016



Other countries represent 23% of the total



- 
- Le bilan très mitigé de la relocalisation

<http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/donnees/relocalisation-des-demandeurs-dasile-depuis-la-grece-et-litalie>



3.5 Schengen en danger ?

Malgré tout, les Etats réclament dès 2016 une nouvelle réforme des accords de Schengen pour maintenir les contrôles aux frontières

Imposée par la généralisation des prolongations « exceptionnelles » des contrôles aux frontières renforcés par la vague d'attentats terroristes (France, Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège, Suède)

Proposition de la Commission en septembre 2017 : une réforme pour normaliser la situation en prolongeant les périodes de contrôles pour « sauver Schengen »

- Procédure temporaire passe de 6 mois à 1 an avec durée totale des renouvellements limitée à 1 an
- Création d'une procédure exceptionnelle de 6 mois prolongeable 3 fois « en cas de menace grave supérieure à 1 an » qui permet donc de prolonger de 18 mois la période temporaire au bout de sa durée limite de 2 ans

Mais en octobre 2017, Allemagne et France prolongent leurs contrôles jusqu'en avril 2018 et réclament une durée de 4 ans et aucun contrôle du Conseil sur les décisions nationales.



Conclusion

- De fortes résistances aux accords de Schengen, administratives et politiques dès 1986, qui retardent la signature de la convention d'application puis la mise en place jusqu'en 1996.
- MAIS n'empêche pas l'élargissement de l'espace Schengen malgré un approfondissement compliqué et difficile dans un contexte tendu d'augmentation de la pression migratoire à l'extérieur et de montée des populismes et de la crise « identitaire » à l'intérieur
- L'augmentation des tensions à partir de 2008 dans le contexte de crises multiples de l'Europe remet en cause la convention de Schengen, une première fois en 2011/2012
- Puis une seconde fois en 2015 avec l'arrivée bien plus massive de réfugiés du Moyen-Orient : Schengen en danger de mort ?

NB : La France vient d'annoncer la prolongation de 6 mois de ses contrôles aux frontières

