

La crise des migrants peut-elle conduire à l'éclatement de l'espace Schengen ?

Lucile Bécaud*, Geanina Ramona Caulea**, Meixing Dai*

En facilitant la circulation des personnes, l'espace Schengen contribue très positivement à l'intégration économique et aux échanges culturels entre les pays membres. Son existence est remise en cause par les problèmes provoqués par la crise des migrants de ces dernières années et la mauvaise maîtrise de ses frontières extérieures.

L'accord Schengen a permis d'élargir l'espace de liberté de circulation pour les citoyens des pays membres et pour les personnes extérieures ayant obtenu le visa de l'un de ces pays. En supprimant les frontières internes, cet espace réduit les coûts financiers et non financiers (comme le temps d'attente ou encore les formalités administratives) pour ceux qui franchissent les différentes frontières nationales, que ce soit pour des affaires professionnelles ou privées. Ainsi, cet espace permet la stimulation des échanges économiques et culturels.

En partageant les frontières extérieures de l'espace, il est nécessaire pour tous les pays membres de se répartir équitablement les responsabilités et les charges financières afin de garantir la sécurité de ces frontières. On constate que cela pose de sérieux problèmes dans une période où il y a des entrées massives de réfugiés et de migrants cherchant à accéder à une vie nettement plus confortable.

Géographiquement et économiquement, les pays confrontés, en première ligne, à l'arrivée massive des migrants n'ont pas les mêmes problèmes que ceux qui en sont la destination idéale. Étant donnés ces facteurs et en fonction des opinions publiques de chaque pays, l'attitude des pays à l'égard de l'accueil des migrants et/ou réfugiés peut être très différente.

Ces problèmes sont accentués depuis 2011 puisqu'on ne cesse d'enregistrer des taux de migration plus qu'élevés à destination de l'Europe. Les guerres et les persécutions du Proche Orient et d'Afrique poussent une multitude de personnes à quitter leurs terres

d'origine pour trouver de meilleures conditions de vie. En raison de sa proximité avec ces pays déchirés, les pays membres de l'espace Schengen sont confrontés à l'arrivée massive des réfugiés. Les réactions ont divergé parmi les pays membres. Cet épisode induit des évolutions importantes de l'espace Schengen et peut même remettre en cause son existence.

Qu'est-ce que l'espace Schengen ?

Sa création et son évolution

L'idée d'un espace commun de libre circulation émerge à la suite de nombreuses manifestations de camionneurs dans les années 1980. Celles-ci sont dues, non seulement aux interminables files d'attente aux frontières, mais aussi aux lenteurs administratives de passage d'un État membre de la Communauté Économique Européenne (CEE) à un autre. La CEE prévoyait la coopération économique, l'abolition progressive des barrières douanières entre les pays membres et la mise en place de tarifs douaniers communs avec l'extérieur.¹ L'un de ses objectifs était de créer un grand marché commun pour favoriser l'exploitation des économies d'échelle, stimuler la concurrence non faussée et les activités d'innovation afin d'accélérer la croissance.

¹ Rassemblant dès 1957 la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, la CEE s'élargit en 1973 avec l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, en 1981 avec celle de la Grèce, puis en 1986 avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

* Université de Strasbourg, F-67000 Strasbourg, France.

** Università di Trento, 38122 Trento TN, Italia.

♦ Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

Cela nécessite la mise en place de la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production.

Les Accords de Sarrebruck, signés par les pays membres de la CEE le 13 juillet 1984, ordonnent la suppression des contrôles à la frontière franco-allemande de l'Ouest : Ils correspondent à une première impulsion à la politique de libre circulation en Europe.

Cette dernière prend de l'envergure lorsque, le 14 juin 1985, sont réunis les chefs de gouvernement de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays Bas et de la Belgique, à Schengen (Luxembourg) pour discuter et signer un accord facilitant les échanges transfrontaliers. Celui-ci permet la libre circulation des personnes, des biens, et des services entre les pays membres en réduisant les contrôles aux frontières internes, tout en instaurant des mesures compensatoires nécessaires pour renforcer la sécurité, avec pour objectif à long terme d'éliminer complètement les contrôles douaniers internes.

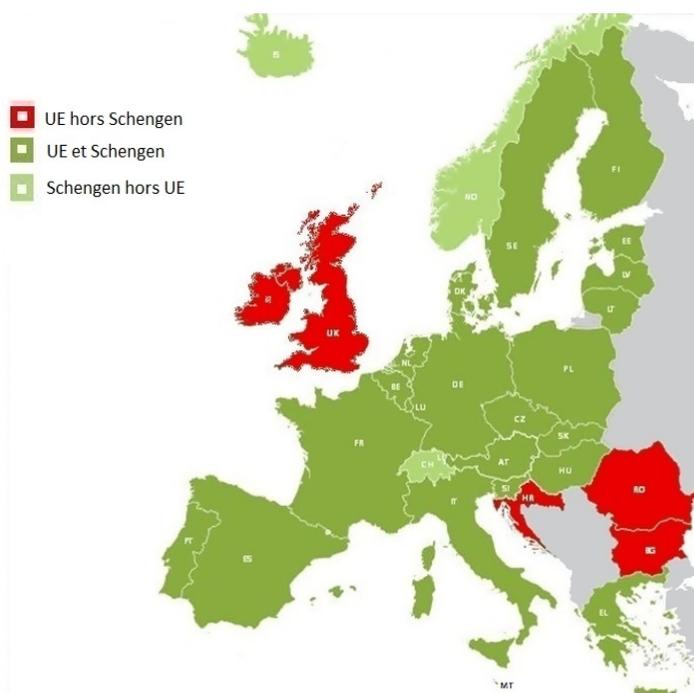
Les années suivantes, ce traité s'étend et s'approfondit :²

- 1986 : le principe de libre circulation des personnes est inscrit dans l'Acte unique européen.
- 1990 : L'Italie signe l'accord. Les membres fondateurs signent la convention d'application de l'accord de Schengen.
- 1991 : l'Espagne et le Portugal adhèrent à l'espace Schengen.
- 1992 : la Grèce ratifie l'accord.
- 1995 : l'Autriche devient membre.
- 1996 : Le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède signent l'accord.
- 1997 : le traité d'Amsterdam permet l'introduction de l'accord au sein des lois de l'Union Européenne (UE).

² Voir « Une Europe sans frontières L'espace Schengen », Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission Européenne, 16 p, 2015. Voir aussi Maud Sampo-du Cray (2016), « La crise de l'espace Schengen remet-elle en cause le projet européen ? », 09 mai, Classe Internationale.

- 2004 : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Suisse entrent dans cet espace.
- 2006 : Le Liechtenstein les rejoint.

L'espace Schengen et l'UE n'ont pas les mêmes frontières. Les pays membres de l'UE ne font pas nécessairement partie de l'espace Schengen et inversement. La Roumanie, la Bulgarie, la Croatie, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Chypre appartiennent à l'UE



Source : viagenseferias.net

mais pas à l'espace Schengen.³ Réciproquement, la Norvège, la Suisse, le Liechtenstein et l'Islande ne font pas partie de l'UE mais sont inclus dans l'espace Schengen. Actuellement, l'espace Schengen compte vingt-six pays membres, dont vingt-deux pays de l'UE.

Ses principes de fonctionnement

L'accord de Schengen vise à créer un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires. Selon le principe de libre circulation (article 3 du Traité sur l'UE), toute personne, ressortissant de l'UE ou d'un pays

³ Le référendum du Brexit (23 Juin 2016) s'est révélé en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, prévue pour décembre 2018.

tiers, une fois présente sur le territoire de l'un des pays signataires de l'accord de Schengen, peut traverser les frontières des autres pays membres sans subir de contrôle. Pour les citoyens des pays membres, il suffit de posséder un document d'identité pour se déplacer à l'intérieur de la zone, le passeport n'étant plus nécessaire. Les vols aériens entre aéroports de l'espace Schengen sont considérés comme des vols intérieurs.

Chaque État membre est chargé d'assurer le contrôle de ses propres frontières extérieures. Toutefois, l'Agence Européenne, nommée FRONTEX, a été créée pour coordonner les contrôles des frontières des États membres pour plus d'efficacité. Pour réduire le risque d'insécurité induite par l'abolition des frontières internes, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont été renforcés à l'aide de plusieurs mesures:

- La coopération judiciaire et policière a été développée avec la création du SIS (Système d'information Schengen), un fichier commun informatisé fournissant le signalement des personnes recherchées pour permettre leur arrestation ou la perquisition des objets volés;
- Des règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour de courts séjours ont été mises en place, tout comme pour le traitement des demandes d'asile.
- Les contrôles par les polices ou les douanes sont maintenus afin de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée. Seulement dans le cas d'une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, un État peut rétablir les contrôles à ses propres frontières (pour six mois au maximum ou deux ans en cas de circonstances exceptionnelles). Dans ce cas, une consultation des autres États de l'espace Schengen est nécessaire.

La Commission européenne a formulé des propositions de modifications en septembre 2011, face au risque d'insécurité et à l'afflux de migrants suite au « printemps arabe ». Adoptées en 2013, les nouvelles mesures élargissent la possibilité pour les États membres de réintroduire temporairement des contrôles en cas de manquement grave d'un État membre face à ses obligations de contrôle aux frontières extérieures.

Si l'accord initial de 1985 a été bien accueilli par les habitants de la zone, les mesures introduites par la suite ont été beaucoup

critiquées et ont conduit à la dénomination de Forteresse Europe, surtout au regard du système d'asile qui n'a pas su répondre à la crise humanitaire internationale de manière efficace.

Ses effets économiques et autres avantages

En permettant la libre circulation des personnes, l'espace Schengen renforce l'intégration économique et l'échange culturel entre les pays membres, et contribue ainsi au dynamisme économique européen, particulièrement dans les zones frontalières.

Pour les personnes résidant dans un pays et travaillant dans un pays voisin, il est plus commode de traverser quotidiennement les frontières si les contrôles sont levés. De cette manière, naît une connexion entre les marchés du travail des deux pays, favorisant ainsi la convergence des niveaux de salaires.

L'espace Schengen incite ainsi les pays membres à devenir meilleurs partenaires d'échange. En raison de l'élimination des contrôles de passeport et de l'intensification de la mobilité des travailleurs, il est plus aisé d'établir une confiance plus profonde entre les individus et les firmes de pays membres. Cette confiance qui permet une meilleure information et connaissance des coûts de production dans les autres pays, réduit les risques d'achat et de vente à l'étranger, et augmente la demande de biens importés (Davis et Gift 2014). L'espace Schengen permet ainsi les pays membres de devenir meilleurs partenaires d'échange.

On observe, de ce fait, une intensification des importations et des exportations suite à la création de l'espace Schengen. D'autres flux croissent également grâce à cette union, tels que les investissements directs à l'étranger. Plus généralement, l'accord Schengen permet une meilleure intégration du marché du travail, des biens, des services, et du capital, et peut être considéré comme un déterminant important pour la formation du marché unique européen.

Au-delà des aspects purement économiques, il est important de prendre en considération l'enrichissement culturel et surtout la contribution à la paix que l'accord a apportés. Les interactions rendues possibles par la mobilité transnationale ont permis aux citoyens des pays membres de développer une affection envers l'Europe et une diminution du scepticisme envers l'ouverture des frontières. On a vu naître par ailleurs un sentiment d'appartenance commun aux

citoyens européens dans les pays membres. Souvent, les personnes traversent la frontière pour des motifs personnels. Cette motivation est devenue fondamentale dans la construction d'une vision positive de la libre circulation car elle touche directement la sphère affective.

L'espace Schengen en tant qu'outil de promotion des valeurs européennes

Pour beaucoup de ressortissants des pays tiers, en particulier aux frontières de l'Est et du Sud de l'UE, le voyage ou le travail dans l'UE est très attractif. De plus, en raison de l'accord de Schengen, l'UE a le pouvoir de permettre l'accès à une zone géographique beaucoup plus étendue. Toutefois, le processus d'obtention du visa Schengen est souvent onéreux et difficile. Par conséquent, l'assouplissement du processus administratif pour obtenir le visa Schengen représente un avantage tangible pour les citoyens des pays proches de l'UE.

L'UE utilise l'attractivité de l'espace Schengen pour obtenir certains accords sur les affaires étrangères les plus sensibles avec ses pays voisins. Elle exerce ce pilotage surtout sur les pays candidats à l'entrée de l'UE et à l'espace Schengen. Pour ce faire, les pays postulants doivent mettre en œuvre certaines réformes dans un but d'harmonisation des politiques relatives à la mobilité des personnes. Ces réformes comprennent l'amélioration de la sécurité et de la gestion des frontières, ainsi qu'une mise à niveau des politiques d'asile conformément aux normes de l'UE. Elles poussent également à lutter contre la corruption, le crime organisé et le terrorisme, avant de négocier une libéralisation des visas avec les pays proches. Des études récentes montrent que cette conditionnalité est relativement efficace pour déclencher des réformes internes dans les pays tiers, du moins lorsqu'il s'agit d'une adhésion plus formelle aux normes promues par l'UE (Langbein et Börzel, 2013).

Parallèlement, la mobilité physique des personnes fait évoluer les mentalités, poussant les pays tiers à la réforme. En effet, l'exposition à différents systèmes économiques et institutions politiques a un impact profond sur les valeurs sociopolitiques d'un individu. Même une exposition très courte peut avoir un impact durable. Careja et Emmenegger (2012) montrent que les

migrants temporaires d'Europe Orientale vers l'UE affichent des attitudes plus démocratiques et pro-européennes que leurs pairs non migrants. En partageant les connaissances acquises à l'étranger, les migrants sont susceptibles d'influencer les opinions et les valeurs de leurs pairs dans leurs pays d'origine.

Faciliter l'accès à l'espace Schengen aux citoyens des pays voisins de l'UE peut donc apporter une contribution potentiellement importante à la convergence d'opinions politiques entre l'UE et ces pays. En ce sens, une frontière extérieure plus perméable pourrait également réduire les défis de sécurité à plus long terme dans le voisinage de l'UE.

La libre circulation et la perception de sécurité dans l'UE

Selon un sondage réalisé par la Commission Européenne en 2015, la libre circulation représente, pour les européens, le plus grand gain dû à l'intégration, juste derrière la garantie de la paix. Bien que la libre circulation entre les pays membres de l'espace Schengen soit vue comme un avantage, l'immigration provenant des pays tiers est plutôt un facteur de crainte. Même si 79 % des européens considèrent que leur territoire est une zone sécurisée pour vivre, beaucoup ont peur d'accueillir les réfugiés dans leurs propres pays pour diverses raisons. Ils craignent que ces migrants ne prennent leurs emplois, soient violents envers eux ou envers les institutions nationales. Cela explique en partie pourquoi certains pays refusent de les accueillir, ou d'appliquer la politique de quotas récemment proposées par la Commission Européenne. Le refus d'accepter ces réfugiés en grande difficulté sur tous les plans favorise leur sentiment d'exclusion et peut conduire à des situations de révolte, parfois violente. En France, on parle même de « la jungle de Calais » pour caractériser l'attroupement de migrants « en rébellion ».

Pour savoir si l'abolition des frontières entraîne une augmentation de la criminalité en Europe, plusieurs études ont été conduites, dont une menée par la *Polizeiliche Kriminalstatistik* allemande. Cette dernière a observé l'évolution de plusieurs délits - les vols à l'étalage, avec et sans circonstances aggravantes, et les crimes - entre 2006 et 2014 suite à l'entrée de la République

Tchèque et de la Pologne dans l'espace Schengen. Le constat a été surprenant puisqu'en comparant les régions frontalières et non frontalières, aucune hausse flagrante des taux de criminalité n'a été observée. Pour l'instant, il n'est pas possible de mettre en évidence un lien entre l'abolition des frontières internes et la dégradation de la sécurité en Europe.

Pour faire face à la crainte de l'existence d'un tel lien malgré l'absence d'évidence empirique, les accords de Schengen ont su évoluer pour permettre une intensification de la collaboration transfrontalière entre les forces de l'ordre et les autorités judiciaires des différents pays. L'échange d'informations rapide à travers le SIS, l'assistance judiciaire mutuelle, et dans des cas exceptionnels, le droit de surveillance transfrontalière en font partie. De surcroît, l'UE cherche à intensifier le contrôle de ses frontières extérieures pour apaiser le sentiment d'insécurité des européens, d'autant plus que ce sentiment fut un facteur déterminant du résultat du vote en faveur du Brexit en juin 2016.

La crise des migrants

L'UE est régulièrement confrontée à un afflux de migrants légaux ou clandestins venant des pays sous-développés ainsi qu'à des demandeurs d'asile politique. Cette immigration était, jusqu'à récemment, relativement maîtrisée et ne posait pas de problèmes majeurs. La récente crise humanitaire aux frontières de l'UE, couramment appelée « crise des migrants », révèle les lacunes de l'accord de Schengen. Ces lacunes pourraient éventuellement remettre en cause l'existence de l'espace Schengen et ainsi l'une des principales réalisations de l'intégration européenne.

Les causes sous-jacentes de la « crise des migrants » remontent à quelques dizaines d'années. La Syrie représente un bon exemple illustrant les origines de ces flux de population en provenance du Monde Arabe.

En 1970, Hafez el-Assad, un général membre du parti Baas et issu de la minorité alaouite, s'empara du pouvoir par un coup d'État sans effusion de sang. Il instaura un régime autoritaire, qui fut repris, à sa mort en 2000, par son fils Bachar el-Assad. En 2007, ce dernier effectuait un deuxième mandat en tant que président.

C'est en mars 2011 que les premières manifestations anti-gouvernementales éclataient, d'abord en province, remettant en cause le système politique mis en place par la famille el-Assad. Les contestations ont pour objectif la légalisation des partis politiques, mais aussi l'élimination de la corruption très répandue des fonctionnaires locaux. L'abrogation de la loi d'urgence est aussi au cœur des revendications des contestataires, car elle permet les arrestations sans inculpation, c'est-à-dire, sans passage devant un juge suite à une enquête menée.

Au fil du temps, l'ampleur et l'intensité des contestations ont augmenté. Le gouvernement syrien a réagi à l'agitation avec un mélange de répressions et de concessions, et refuse de démissionner. Les affrontements se sont intensifiés au fur et à mesure que la répression s'est accentuée. Les tensions devenaient de plus en plus violentes entre les forces du gouvernement syrien et ses opposants.

En mars 2012, la Commission des droits de l'Homme de l'ONU estimait le nombre de tués à hauteur de 9 000 depuis le début de l'insurrection en Syrie. Trois ans plus tard, le bilan est établi entre 215 000 et 250 000 victimes.

En 2016, on comptait 13,5 millions d'habitants déplacés, soit la moitié de la population syrienne. Les migrations se font à hauteur de 7,6 millions à l'intérieur du pays et pour 4,6 millions dans des pays limitrophes (principalement la Turquie, le Liban et la Jordanie).

Ces conflits, qu'ils soient politiques, religieux ou économiques, éclatent en guerre civile dans de nombreux pays du Moyen-Orient, mais aussi dans diverses régions d'Afrique, expliquant des mouvements de population importants.

En 2016, les conséquences des « révolutions arabes » sont encore très évidentes.⁴ En Egypte, des militants pacifiques, des détracteurs du gouvernement et beaucoup de civils demeurent incarcérés. La torture et les mauvais traitements sont monnaie courante. Toute personne s'opposant au régime est violemment punie, qu'elle soit liée à l'opposition politique ou qu'elle ait manifesté pacifiquement. Les sanctions peuvent aller de la simple arrestation, en passant par la torture violente, jusqu'à la mise à mort. Des centaines de personnes ont subi l'exécution

⁴ Amnesty International (2016), « Le "Printemps arabe", cinq ans après ».

capitale tandis que des dizaines de milliers d'hommes et de femmes sont encore derrière les barreaux, souvent sans jugement légal. Au Yémen, les frappes aériennes de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et les bombardements des forces houthies ont tué plus de 2 500 civils. Certaines attaques pourraient même constituer des crimes de guerre.

Comme ces pays mentionnés ci-dessus, de nombreux autres sont encore déchirés par les hostilités en cours, pour des raisons politiques, économiques ou encore sociales, et parfois même géopolitiques : l'Irak, l'Afghanistan, la Libye, le Bahreïn, l'Érythrée parmi d'autres. Pour ces raisons, des populations principalement syriennes, afghanes, et irakiennes entament leur chemin vers le Vieux Continent à hauteur de respectivement 47 %, 25 %, et 15 % des migrants de Méditerranée Orientale en 2015.

Le nombre de demandeurs d'asile enregistrés au 1^{er} décembre 2015 s'élève au total à 1,256 million⁵ pour toute l'Europe. Outre celles provenant du Moyen-Orient, les demandes émises par des populations d'Afrique sont assez importantes (notamment des nigériens (21 %), des érythréens (12 %), des soudanais (7 %), des gambiens (7 %) et des ivoiriens (7 %)) en 2015. Les guerres et les conflits du Moyen-Orient et d'Afrique incitent des familles entières à quitter leur pays pour l'Europe, que ce soit par la mer ou par la route des Balkans. Ils quittent leur pays natal, au péril de leur vie, dans l'espoir de trouver une vie meilleure et plus stable en Europe.

Ces mouvements de population constituent le plus important flux migratoire depuis la Seconde Guerre mondiale. Selon les raisons de ces mouvements, on distingue les réfugiés des migrants ordinaires. Un *réfugié* désigne, selon le droit international, toute personne ayant obtenu l'asile dans un autre pays que le sien, parce qu'elle y courait un danger de mort et était contrainte de fuir, « craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». ⁶ A la différence d'un réfugié, un *migrant* est une personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans

un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays.⁷ Il n'est donc pas en danger de mort et quitte son pays pour des raisons plutôt professionnelles ou personnelles.

Depuis 2011, l'afflux de réfugiés est considéré comme « une crise humanitaire sans précédent » selon l'OCDE, du fait de l'importance du nombre de personnes menacées susceptibles d'arriver en Europe et de la nécessité de la mise en œuvre de moyens extraordinaires pour éviter une catastrophe, ou au moins, pour en limiter les conséquences indésirables.

L'impact de la crise des migrants sur l'espace Schengen

La « crise des migrants », aux frontières de l'UE, a eu un certain nombre de conséquences politiques, économiques et sociales, tant pour l'espace Schengen que pour l'UE. Elle révèle les lacunes du système Schengen, qui ne dispose pas d'une politique d'asile « communautaire » pour faire face à toutes les conséquences de la fin des contrôles aux frontières intérieures.

Les conséquences politiques

En 2011, suite aux révolutions arabes, l'Italie délivre des visas pour accueillir les réfugiés tunisiens. La France exprime son non-consentement en rétablissant le contrôle à ses frontières italiennes. Plusieurs pays prennent le parti de la France. La Commission Européenne émet un communiqué le 11 avril 2011, s'opposant à l'octroi de permis de séjour par l'Italie. Suite à cela, le rôle de la Commission Européenne est contesté et certains pays affirment que c'est aux Etats eux-mêmes de décider de leur sécurité intérieure et du maintien de l'ordre public national.

La difficulté d'aboutissement à des décisions politiques consensuelles dans l'UE contraste avec la gravité de la crise humanitaire durant laquelle des milliers d'individus fuient la guerre au péril de leur vie. Leur nombre monte à un tiers des migrants qui entrent sur un territoire européen de manière illégale en 2015. Les démarches administratives pour

⁵ Voir OCDE (04 Mars 2016), « Nombre record de plus de 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », *communiqué de presse*.

⁶ Critères établis par la Convention de Genève (1951) et le Protocole de New-York (1967).

⁷ Définition établie par l'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

obtenir un visa légal sont très longues. Ainsi, beaucoup d'entre eux préfèrent ne pas régulariser préalablement leur situation. Une fois sur place, l'obtention du statut de réfugié via la demande d'asile est tout aussi longue et sans aucune garantie, ce qui conduit ces migrants à s'installer illégalement en attendant l'acquisition du précieux statut.

L'UE a pris plusieurs décisions pour faire face à la crise.⁸ Elle a choisi de mettre en place un *programme de réinstallation volontaire*, prévoyant le transfert de dizaines de milliers de personnes se trouvant à l'extérieur vers l'Union. Ce programme permet de lutter contre l'entrée illégale par le biais de passeurs et de trafiquants, et ainsi de rendre la migration vers l'UE moins coûteuse et moins risquée en vies humaines. Les États membres ont aussi ratifié un accord qui augmente le taux de renvoi des migrants se trouvant en situation irrégulière et n'ayant pas le droit de rester sur un territoire.

L'asile politique implique le droit de vivre et de travailler dans le pays hôte, de recevoir des transferts sociaux en adéquation avec les besoins de son demandeur et de réunir les membres appartenant à la même famille. Néanmoins, lorsque les demandeurs ne peuvent pas apporter les preuves d'une persécution dans leur pays, mais que les conditions dans le pays d'origine ne permettent pas leur retour en toute sécurité, ils peuvent recevoir une *protection complémentaire* tant que les conditions défavorables persistent.

Pour obtenir ce soutien, un réfugié entrant dans l'espace Schengen doit effectuer sa demande d'asile dans le pays d'arrivée et ne peut choisir un pays quelconque de l'espace. Cette politique a été mise en place pour éviter le phénomène d'*asylum shopping*, c'est-à-dire le dépôt de plusieurs demandes d'asile dans divers pays, permettant par la suite de choisir celui qui donne droit aux aides sociales les plus avantageuses. Plus récemment, a été introduite la possibilité de faire une demande d'asile à l'étranger afin d'obtenir un *visa au titre d'asile*, qui sert uniquement à traverser les frontières pour ensuite faire une demande d'asile dans un État cible.⁹ Cette possibilité est peu utilisée, d'autant plus que les migrants, fuyant la guerre ou des situations difficiles, n'ont pas le temps de faire toutes

les démarches administratives. Pour ces raisons, les demandeurs d'asile sont répartis très inégalement dans les États membres de l'UE.

Une trop forte responsabilité repose sur les États frontaliers comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Hongrie. Cette charge est disproportionnée par rapport à la taille ou à la capacité d'accueil des pays, et implique un coût financier qu'ils ne peuvent supporter seuls. En outre, la situation sur les marchés du travail nationaux ne permet pas d'assurer l'insertion professionnelle des migrants, pourtant cruciale pour l'intégration de ces derniers à long terme. Ce système est aussi jugé imparfait par les migrants eux-mêmes.

Pour remédier aux lacunes de ce système, la Commission Européenne a étudié la possibilité d'établir des quotas pour une répartition plus équitable des personnes accueillies. La proposition de relocaliser 160 000 demandeurs d'asile se trouvant en Grèce et en Italie avant septembre 2017 a été acceptée. En revanche, l'idée d'attribution de quotas a été vivement contestée par plusieurs pays, comme le Danemark, la Hongrie ou encore l'Irlande. Ces derniers risquent une amende imposée par la Commission Européenne pouvant s'élever jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros par personne refusée si le système de quotas est adopté. A contrario, d'autres pays comme la Suède ou l'Allemagne ont enregistré des taux très élevés en termes d'accueil de réfugiés. Plus précisément, l'Allemagne a consacré 6 milliards d'euros pour les 800 000 personnes accueillies en 2015. Ce soutien a pu être mis en place car il s'agit d'un échange gagnant-gagnant entre le pays d'accueil et le pays d'émigration. L'Allemagne, en dénatalité et avec une conjoncture favorable, exprime un fort besoin de main d'œuvre, et accepte donc d'héberger « à bras ouverts » les réfugiés provenant de Syrie, avec qui elle a créé des liens depuis 1950.

Malgré la tentative de définir une politique commune face à ces migrations massives, la plupart des pays adoptent des comportements individualistes. Cela empêche l'UE de prendre des décisions politiques fortes, et le repli sur eux-mêmes conduit les pays membres à adopter des politiques nationales individualistes, voire protectionnistes. Ils s'éloignent plus ou moins de la politique commune en fonction de leurs économies et de leurs caractéristiques.

⁸ Voir « L'UE et la crise des réfugiés » et « Avancées en matière de migration », Commission Européenne, 2016.

⁹ Voir « Le droit d'asile en 10 questions », Espoir d'asile.

Les conséquences économiques

Il est couramment entendu, dans les médias principalement, que les autochtones de l'UE se plaignent d'une hausse de chômage suite à l'arrivée des immigrés. Ils sous-entendent que ces derniers leur « volent » des emplois. La réalité est bien plus complexe.

Dans l'hypothèse où les immigrés et les nationaux sont parfaitement substituables, une hausse de l'immigration entraîne un accroissement de l'offre de travail pour un niveau de salaire donné. A court terme, comme le capital est fixe et la demande de travail reste invariante, l'arrivée des immigrés provoque une diminution des salaires au profit du rendement du capital. La redistribution des revenus issus de la production se fait donc en faveur des natifs puisque ceux-ci sont précisément mieux dotés en capital. A long terme, la rentabilité améliorée des entreprises entraîne un accroissement de capitaux investis dans les outils de production : les firmes existantes se développent et de nouvelles vont naître pour profiter des bas salaires. Par conséquent, la demande de travail augmente, atténuant ainsi les effets négatifs du choc d'offre initial sur le marché du travail.

Dans l'hypothèse alternative, où les immigrés et les locaux sont complémentaires dans la production nationale, ils ne se concurrencent pas dans les mêmes secteurs du marché du travail. Par exemple, les immigrés disposent des compétences demandées pour travailler dans les domaines d'exploitation intensive en travail mais moins exigeante en termes de qualification.¹⁰ Dans ce cas, l'immigration permet de dégager de la main d'œuvre nationale qualifiée pour les emplois dans les domaines d'exploitation intensive en capital humain, notamment dans le secteur tertiaire où ils sont mieux payés. En permettant à certaines activités de redevenir rentables sur le territoire national, l'immigration permet de créer de nouveaux emplois bien mieux rémunérés. Ainsi, quand les immigrés arrivent sur le marché du travail national, la productivité marginale des nationaux augmente et la demande pour le travail des

nationaux augmente également. Sans modification de salaire, l'offre de travail des nationaux reste identique. Pour les inciter à travailler dans les secteurs où la productivité est élevée, les entreprises doivent augmenter le salaire proposé. Il en résulte donc une hausse d'emplois pour les natifs suite à une amélioration de l'attractivité de ces postes. Ce raisonnement repose sur le fait que les immigrés ont une dotation factorielle différente de celle des natifs. Un flux d'immigrés augmente nécessairement l'offre relative des facteurs abondants chez les immigrés, ce qui tend à réduire le prix de ces facteurs, et donc à profiter aux natifs qui, eux, ont une dotation abondante dans les facteurs complémentaires. Dans ce cas, l'afflux d'immigrés doit être suffisamment élevé pour qu'il y ait une modification significative de l'abondance relative des facteurs dans le pays et que l'effet souligné ici soit non négligeable (Saint-Paul, 2009).

La réalité semble se situer entre les deux hypothèses extrêmes. Le fait que la plupart des migrants sont, soit peu qualifiés, soit ne connaissent pas bien la langue suite à des difficultés d'intégration, semble valider l'hypothèse de segmentation. Toutefois, l'hypothèse de substituabilité est vérifiée pour certains natifs peu qualifiés qui se sont trouvés dans une situation plus précaire suite à l'arrivée d'immigrés.

A part ces effets affectant l'offre, l'arrivée des migrants dans un pays d'accueil peut entraîner une hausse de consommation importante et donc de demande globale, engendrant ainsi une création de nouveaux emplois. En outre, si les immigrés sont bien intégrés sur le marché du travail, leur installation permet alors d'assurer la pérennité du système de sécurité sociale dans un contexte où la population européenne devient toujours plus vieille. Dès leur entrée, ils reçoivent une protection sociale de la part de l'Etat, mais les aides qu'ils ont touchées sont plus que compensées s'ils trouvent un emploi durable. Il peut donc être judicieux, dans certaines circonstances, de favoriser ce transfert de population pour profiter de leurs répercussions économiques positives de long terme. Toutefois, on note que d'après Chojnicki (2012), les immigrés, majoritairement jeunes, arrivent sur ce nouveau marché du travail sans grande qualification, d'où leur situation de chômage fréquent.

¹⁰ Des offres de travail essentiellement manuel et mécanique peuvent être trouvées aussi bien dans les secteurs primaire (e.g., agriculture, exploitation minière) et secondaire (e.g., industrie agroalimentaire, industrie textile, construction mécanique) que dans le tertiaire (e.g., distribution, nettoyage et sécurité). Il y a aussi la possibilité que des immigrés soient hautement qualifiés et disposent de compétences rares.

Les études théoriques et empiriques montrent qu'en général l'immigration a des effets plus ou moins positifs selon les hypothèses adoptées pour la finance publique et la croissance à long terme des économies des pays d'accueil (OECD, 2014 ; Chojnicki et Ragot, 2016). Sans renier la possibilité qu'une politique d'immigration mal maîtrisée puisse avoir des effets négatifs à long terme, on peut penser qu'il est possible pour l'espace Schengen de tirer un avantage économique positif pour son avenir sur le long terme en contrepartie des coûts liés à l'accueil et à l'intégration des migrants sur le court terme. Il serait avisé que ces migrants puissent accéder à des pays en besoin de main d'œuvre peu qualifiée. Si l'espace Schengen le permet, les individus pourraient choisir le pays qui offre les meilleures conditions de travail sur le long terme. De ce fait, on pourrait observer, suite aux migrations de l'extérieur vers l'intérieur de l'espace, des déplacements intra-espace. Dans cette perspective, une vague soudaine d'immigration n'entraîne pas de hausse du chômage s'il n'y a pas de rigidité sur le marché du travail, et contribue au développement économique des pays membres de l'espace Schengen dans son ensemble (Card, 2005). Pour tirer pleinement profit de l'immigration et pour ne pas en subir les mauvaises conséquences, on doit aussi mettre en place un accueil favorable à une bonne intégration des migrants au système économique de ces pays.

Les conséquences sociales

La qualité de l'accueil des migrants peut avoir des conséquences sociales positives ou négatives dans les pays hôtes.

Pour intégrer le système économique des pays d'accueil, les migrants doivent réussir à affronter les arcanes de la bureaucratie locale. Les barrières administratives peuvent induire un sentiment d'exclusion chez certains migrants. Pour d'autres, ce sont les difficultés à s'intégrer socialement, à trouver un travail, ou encore à apprendre la langue du pays d'accueil, qui posent problème. Les États sont souvent dépassés par l'afflux des migrants qui arrivent par milliers dans un délai très court. Tous les accueillir nécessiterait d'engager des dépenses supplémentaires très importantes pour les gouvernements ; mais ne pas les accueillir signifie les laisser s'engouffrer dans un cercle vicieux de pauvreté. N'ayant pas les papiers en règle, ils ne peuvent pas travailler légalement. Il arrive souvent qu'ils acceptent des postes peu payés, risqués, et parfois relevant du marché du travail souterrain. Certains tombent même dans

la criminalité, car il en va de leur survie, et de celle de leur entourage. La solution à ce cercle vicieux pourrait consister, selon Corvelyn (2015), à favoriser l'accès à l'emploi pour ceux qui sont en difficulté financière et à l'éducation pour leurs enfants.

Les décisions d'attribution d'asile dépendent en partie des caractéristiques des populations nationales. Il arrive que les pays d'accueil potentiels refusent l'asile à des individus qui présentent des écarts de mode de vie importants. C'est le cas de la Slovaquie qui ne compte octroyer des visas qu'aux migrants d'origine chrétienne, tout comme la République Tchèque, refusant l'entrée aux migrants musulmans. Ces deux pays considèrent que l'acceptation des réfugiés sans distinction de leur croyance religieuse va poser des problèmes en termes de choc des cultures car dans leur pays, seulement 0,1 % de leurs populations croit en l'Islam, alors que les réfugiés provenant du Moyen-Orient ou de l'Afrique sont majoritairement musulmans. Ces discriminations sont jugées comme « inacceptables » par les dirigeants d'autres Etats membres de l'UE, comme Angela Merkel qui propose d'imposer une répartition des réfugiés par quotas dans l'UE pour pallier ce manquement de respect à la Convention de Genève du 28 Juillet 1951.

Pour répondre aux problèmes d'intégration, de nombreuses associations viennent en aide à ces réfugiés pour qu'ils trouvent leur place au sein de la société. Rien qu'à Strasbourg, il en existe une dizaine.¹¹ Ces associations accompagnent les migrants qui sont souvent perdus dans un nouveau pays, dont ils ne parlent pas la langue et ne connaissent ni la culture ni les modes de vie. Elles peuvent apporter un réel soutien en aidant à chercher des logements, mais aussi en dispensant des cours de langue du pays d'accueil.

Les changements de politique souhaitables

Pour faire face à une crise migratoire, la solution ne se trouve pas dans la destruction de l'espace Schengen mais dans une amélioration des politiques sous-jacentes. Il est préférable pour les Etats de trouver un

¹¹ Association Foyer Notre Dame, CASAS-Collectif pour l'accueil des solliciteurs d'asile à Strasbourg, La Cimade Alsace Lorraine, L'Etage club de jeunes, Agir abcd, Caritas arc en ciel, Centre social Protestant, Fondation Saint Vincent de Pau, Horizon Amitié, et Home Protestant.

accord sur une politique européenne commune d'accueil des migrants pour assurer l'efficacité de la gestion de cette crise humanitaire. Il convient de partager équitablement la responsabilité et les coûts liés à l'accueil des réfugiés, en prenant en compte la taille et la capacité d'accueil de chaque État afin d'améliorer leur accueil et leur intégration. Réglementer, administrer et financer conjointement le régime d'asile de l'UE sont la clé de cette réussite. La répartition des réfugiés dans les États signataires de l'accord Schengen serait beaucoup moins controversée si le budget total de cette aide était supporté par le budget de l'UE jusqu'à ce que ces réfugiés puissent s'assumer d'eux-mêmes. Des améliorations devraient être faites pour faciliter l'accès au statut de réfugié par les personnes en danger dans leurs régions. Celles-ci devraient pouvoir faire une demande d'asile sans risquer leurs vies en traversant la mer ou les territoires en guerre dans des conditions déplorables. Il faudrait établir un système centralisé de traitement des demandes d'asile avec une répartition des réfugiés qui tient compte à la fois des préférences des demandeurs d'asile et des capacités d'accueil des États membres (Mens, 2017).

Dans le cas de grandes catastrophes humanitaires, comme la guerre en Syrie, l'UE devrait aider à concevoir une stratégie globale pour répondre aux besoins des réfugiés conjointement avec les régions touchées. Une stratégie globale devrait également comporter une aide importante à destination des pays voisins, qui supportent en premier la responsabilité de recevoir les réfugiés et de leur fournir des biens de première nécessité. La concertation dans la politique d'aide aux réfugiés peut conduire à la volonté de coopérer dans la plus grande des tâches : celle de résoudre les conflits sous-jacents, qui poussent des millions de personnes en détresse à risquer leurs vies dans l'espoir d'un avenir meilleur.

Conclusion

Si, à la signature des accords de Schengen, tous les États validaient la procédure de demande d'asile et la responsabilité commune de protection des réfugiés, leurs actes ont bien divergé quand la situation s'est détériorée. Avec la « crise des migrants », on voit certains États s'en retirer ou agir de manière

très individualiste. Pourtant, on a pu constater que ces migrants sont une source de diversité culturelle très riche, de mains d'œuvre nécessaires et de demande additionnelle importante pour les biens et services produits dans les pays d'accueil. L'arrivée des migrants peut donc être positive à court terme pour la conjoncture économique, qui manque de dynamisme dans de nombreux pays européens, et même positive pour la croissance à long terme, étant donnée la faible natalité dans beaucoup de pays européens, sous condition, bien entendu, d'une intégration bien menée.

Les politiques protectionnistes à l'égard de ces migrations soulèvent plusieurs interrogations quant à l'avenir réservé à l'Europe. Ce continent, reposant en grande partie sur trois piliers que sont la zone euro, l'espace Schengen et l'UE, pourrait être grandement modifié par ces comportements dans les années à venir. Dans ce cas, on peut se demander ce qui pourrait se passer si l'espace Schengen se voyait brisé, mais aussi quelles pourraient être les conséquences d'une telle mutilation à l'égard de cette UE. Pour remédier à la situation actuelle, un certain nombre de changements dans les politiques relatives à l'espace Schengen devraient être engagés avec pour but d'assurer une meilleure protection des frontières, une intégration efficace des réfugiés et des migrants dans les pays d'accueil, et enfin un partage approprié des responsabilités et des coûts engendrés par l'existence même de ces politiques.

Références bibliographiques :

- Ademmer, Esther, Toman Barsbai, Matthias Lücke, & Tobias Stöhr (2015), "30 Years of Schengen International blessing, external curse?" *Kiel Policy Brief* N° 88.
- Langbein, Julia, & Tanja A. Börzel (2014), "Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood," *Europe-Asia Studies* 65(4), 571-580.
- Card, David (2005), "Is the New Immigration Really so Bad?" *The Economic Journal* 115(507), 300-323.
- Careja, Romana, & Patrick Emmenegger (2012), "Making Democratic Citizens: The Effects of Migration Experience on Political Attitudes in Central and Eastern Europe," *Comparative Political Studies* 45(7), 871-898.

- Saint-Paul, Gilles (2009), « Immigration, qualifications et marché du travail » - Rapport Gilles Saint-Paul, *La Documentation française*, Paris.
- Chojnicki, Xavier (2012), « Idées reçues sur l'immigration : une lecture économique, » *Revue humanitaire* n° 33.
- Chojnicki, Xavier, & Lionel Ragot (2012), « Immigration, vieillissement démographique et financement de la protection sociale, » *Revue Economique* 63(3), 501-512.
- Corvelyn, Jozef (2015), « Casser le cercle vicieux de la pauvreté : l'étude qui pourrait tout changer, » *Atlantico*, 3 Février.
- Chojnicki, Xavier, & Lionel Ragot (2016), "Impacts of Immigration on an Ageing Welfare State: An Applied General Equilibrium Model for France," *Fiscal Studies* 37, 258-284.
- Davis, Dane, & Thomas Gift (2014), "The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade," *World Economy* 37, 1541-1557.
- Mazetier, Sandrine, François Gemenne, & Lionel Ragot (2016), « Immigration : Faut-il ouvrir les frontières ? » *Alternatives Economiques*, Hors-Série N°107.
- Mens, Yann (2017), « L'Europe paralysée face à l'immigration » *Alternatives économiques*, Hors-Série N°110.
- OECD (2014), "Is migration good for the economy?" *Migration Policy Debates*, No. 2, OECD.