

SCHENGEN, NOUVEAU BOUC EMISSAIRE DE NICOLAS SARKOZY

Par **Frédéric Rampal**¹

Le 12 mars 2012

Synthèse

Dans son discours du meeting de Villepinte, dimanche 11 mars, Nicolas Sarkozy a appelé de ses vœux un « gouvernement politique de Schengen », la possibilité de « sanctionner, suspendre ou exclure » les Etats membres défaillants, laissant planer la menace d'une suspension de la participation de la France à Schengen si les négociations n'aboutissaient pas.

Ces déclarations, destinées à s'attirer les voix eurosceptiques, se révèlent inexactes, incohérentes, et irréalistes :

- Nicolas Sarkozy affirme que l'Europe ne fait pas bien respecter ses frontières. Pourtant, l'Union européenne est à la pointe de la protection contre les risques migratoires et sécuritaires. Des règles et disciplines communes en matière de contrôle des frontières et de libre circulation existent déjà, de même que des mécanismes permettant temporairement de rétablir les contrôles.

- Une réforme de la « gouvernance Schengen » est déjà engagée à Bruxelles dans un contexte où nos partenaires européens craignent des décisions unilatérales qui porteraient atteinte au principe de libre circulation des personnes. Pourtant, le ministre français de l'intérieur, Claude Guéant, n'a pas cru bon de participer au premier débat politique sur la gouvernance Schengen organisé par la Présidence danoise le 8 mars dernier.

- On voit mal à quoi pourrait correspondre une « sanction » prise contre un Etat défaillant de l'espace Schengen. Une exclusion quant à elle supposerait une révision profonde des règles de l'acquis Schengen, qui ne prévoit ni possibilité de suspension ni de retrait. Elle nécessiterait un consensus de tous les pays participants, qui, si tel était le cas, devraient redéployer d'importantes forces de police à leurs frontières, malgré un contexte budgétaire contraint.

- La menace d'une suspension de la France à sa participation à Schengen relève de la pure rodomontade : la France serait très certainement poursuivie par la Commission pour manquement à

¹ Frédéric Rampal est le pseudonyme d'un expert des questions européennes.

ses obligations, et selon toute vraisemblance condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle offre un exemple déplorable à nos partenaires. Enfin, incohérence supplémentaire, la politique de la chaise vide au sein des enceintes communautaires ne saurait permettre à la France de faire progresser ses idées.

- Une telle décision, en remettant en cause la liberté de circulation des Français dans l'espace Schengen, gênerait la vie quotidienne et l'activité de nombre de nos compatriotes, dans le domaine professionnel comme privé. Elle n'aurait aucune efficacité en matière de lutte contre l'immigration clandestine. En la matière, seule une politique de long terme comme celle menée actuellement par l'UE (aide à la Grèce, définition de nouvelles relations avec la Turquie, avec les pays d'origine ou de transit des migrants) peut se révéler efficace.

Note
intégrale

Lors du meeting de Villepinte, Nicolas Sarkozy a beaucoup parlé d'Europe pour critiquer ses dysfonctionnements, notamment sur les questions de sécurité. Il a ainsi déclaré que l'Europe ne pouvait pas être la seule région du monde à si mal faire respecter ses frontières. « Il faut un gouvernement politique de Schengen », à l'image du gouvernement économique de la zone euro, et une discipline commune des contrôles aux frontières, la gestion des flux migratoires ne pouvant être, selon lui, du seul ressort « des technocrates et des tribunaux ».

Nicolas Sarkozy a précisé par ailleurs qu'il n'était pas question d'accepter les défaillances et les insuffisances dans le contrôle des frontières extérieures, et qu'il fallait pouvoir « sanctionner, suspendre ou exclure » les Etats membres défaillants, prenant là-encore pour modèle le mécanisme de sanctions mis en place dans le cadre de la zone euro.

Il a enfin annoncé que, « si aucun progrès sérieux n'est fait en ce sens dans les douze mois, alors la France suspendra sa participation à Schengen » jusqu'à ce que les négociations aient pu aboutir, laissant explicitement planer la menace d'un rétablissement de ses contrôles aux frontières intérieures.

Ce discours sécuritaire et critique sur l'Europe vise évidemment à séduire une partie de l'électorat eurosceptique attiré notamment par les thèses du Front national. Comme toujours avec Nicolas Sarkozy, la méthode consiste à désigner des coupables : les immigrés d'abord et comme d'habitude, les technocrates et les juges, en écho sans doute aux « corps intermédiaires » stigmatisés par ailleurs, et désormais l'Europe, dont il vantait pourtant les mérites il y a peu.

Sur le fond, les déclarations de Nicolas Sarkozy sont à bien des égards **inexactes, incohérentes ou tout simplement irréalistes.**

1 - D'abord, il est faux d'affirmer que l'Europe ne fait pas bien respecter ses frontières.

Depuis la signature de l'accord de Schengen en 1985 puis son intégration dans l'UE par le Traité d'Amsterdam, l'Europe s'est dotée de très nombreux outils pour se protéger contre les risques migratoires et sécuritaires, et elle l'a fait bien avant les Etats-Unis, par exemple dans le cadre de la

coopération Schengen, avec le Système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas ou l'agence Frontex. D'autres projets très technologiques, poussés par la France, parfois sans se préoccuper outre mesure de considérations liées à la nécessaire protection des libertés fondamentales, sont en cours de discussion à Bruxelles. Des règles et disciplines communes en matière de contrôle des frontières et de libre circulation des personnes existent déjà, quoi qu'en dise Nicolas Sarkozy. De même, existent déjà au sein de Schengen des mécanismes permettant de rétablir temporairement les contrôles aux frontières en cas de difficultés, mécanismes dont la France ne se prive pas de faire usage comme au printemps dernier pour bloquer l'arrivée de tunisiens passés par l'Italie. **Tout cela fonctionne, et fonctionne plutôt bien**, tous les voyageurs français s'en rendent compte.

Certes, la Grèce pose actuellement problème, ce pays n'étant plus en mesure d'assurer le respect de l'acquis Schengen et le contrôle de sa frontière avec la Turquie. Mais cette situation est avant tout liée à l'écroulement généralisé de ce pays, qui se double à présent de contraintes budgétaires l'empêchant de pouvoir mobiliser les moyens et les ressources humaines nécessaires pour renforcer les contrôles à la frontière gréco-turque.

2 - Une réforme du fonctionnement et plus globalement de la « gouvernance Schengen » est déjà engagée et N. Sarkozy fait mine de l'ignorer

Les négociations de cette réforme à Bruxelles progressent très lentement, preuve s'il en est - et Nicolas Sarkozy a sans doute du mal à l'admettre -, que ses vues et son catastrophisme sur la situation de l'espace Schengen sont loin d'être partagés par tous les Etats membres, à commencer par l'Allemagne. Les arguments français visant à pousser à une révision des dispositions de l'acquis Schengen afin de permettre aux Etats de « se protéger » contre des Etats défaillants, comme la Grèce, ou contre des situations d'afflux massifs de migrants irréguliers, comme cela a pu être le cas au lendemain du Printemps arabe, ne parviennent déjà pas à convaincre nos partenaires européens, qui craignent des décisions unilatérales qui porteraient atteinte au principe de libre circulation des personnes. On voit mal comment une réforme de plus grande envergure encore pourrait prospérer au niveau européen.

3 - Plutôt que d'appeler de ses vœux par une rodomontade une réforme de la gouvernance, N. Sarkozy ferait mieux d'envoyer ses ministres, et C. Guéant en particulier, participer aux réunions organisées précisément à cette fin.

Le Conseil des ministres de l'UE vient en effet d'adopter un cadre visant à renforcer le système de « gouvernance politique de l'espace Schengen ». Lors du dernier Conseil des ministres de l'intérieur, la Présidence danoise a organisé le tout premier débat politique sur la gouvernance Schengen à la suite de très nombreuses pressions des autorités françaises. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres au niveau européen, la France a manqué de cohérence et de respect vis-à-vis de la Présidence de l'UE et de nos partenaires : comment expliquer en effet que le ministre français de l'intérieur, Claude Guéant, n'ait pas cru bon d'honorer de sa présence ses homologues lors de ce premier débat du genre (conseil Justice et affaires intérieures - JAI du 8 mars 2012), pour lequel une très forte activité diplomatique a été déployée depuis plusieurs mois. Il avait sans doute d'autres préoccupations, plus importantes, comme la question du mode d'abattage de la viande. Tant de

gesticulations pour qu'*in fine* les autorités françaises ne soient pas représentées au niveau politique à Bruxelles ne peuvent qu'affaiblir la parole et la crédibilité de la France dans les enceintes communautaires, et mettre encore davantage en doute les effets d'annonce de Villepin dans ce domaine.

4 - Sur le fond, **l'idée de sanctionner** les Etats de l'espace Schengen défaillants répond à une certaine logique. Mais qu'entend Nicolas Sarkozy par sanctionner un Etat défaillant ? Une sanction économique, à l'instar du mécanisme de sanction de la zone euro, n'aurait aucun sens à l'égard d'un pays comme la Grèce, à moins de la faire financer par le contribuable international dans le cadre du plan de sauvetage en cours... Une sanction revenant à rétablir des contrôles aux frontières par les partenaires de la Grèce n'aurait de réelle portée que si elle est unanime et coordonnée au niveau européen, et non mise en œuvre de manière unilatérale par la France.

Reste la solution d'une exclusion qui supposerait d'abord une **révision profonde des règles de l'acquis Schengen qui ne prévoit ni possibilité de suspension ni de retrait** et qui prendrait nécessairement beaucoup de temps au niveau du Conseil d'abord (et sans doute beaucoup plus que douze mois...) sans compter les discussions au niveau du Parlement européen qui est co-législateur dans ce domaine. Une décision de cette importance politique nécessiterait enfin un consensus de tous les pays participants à la coopération Schengen. Or les implications pratiques pèseront évidemment sur leur choix, notamment dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, d'importantes forces de police devant être redéployées à leurs frontières terrestres et aériennes communes avec l'Etat défaillant.

5 - Enfin, Nicolas Sarkozy laisse entendre, de manière volontairement floue, que la France pourrait « **suspendre sa participation à Schengen** », autrement dit sortir unilatéralement du cadre de coopération de l'espace Schengen si elle n'obtenait pas une réforme dans le sens qu'elle souhaite.

Cette affirmation est tout simplement fantaisiste. Un « retrait » serait parfaitement contraire à l'esprit de l'accord et aux règles que la France a adoptées dans un cadre intergouvernemental avant qu'elles soient intégrées dans l'UE. Dans une telle hypothèse, **la France serait très certainement poursuivie par la Commission pour manquement à ses obligations, et selon toute vraisemblance condamnée par la Cour de justice.**

Par ailleurs, la méthode qui consiste à brandir la menace d'un retrait est plus que discutable. Quel exemple pour nos partenaires ? Que dirait Nicolas Sarkozy à ses partenaires européens s'ils décidaient de s'affranchir des règles décidées en commun en matière nucléaire ou agricole ? Et - mais il est vrai que Nicolas Sarkozy n'est pas à un paradoxe près - quelle chance pourrait avoir la France de faire progresser ses idées en Europe en pratiquant la politique de la chaise vide et en n'étant plus présente dans les enceintes communautaires où se prennent les décisions ? Cela est tout simplement incohérent.

6 - En pratique enfin, il faut aussi **mesurer l'impact qu'aurait pour la France et ses citoyens une éventuelle décision de ce type.**

Elle supposerait le rétablissement des contrôles à toutes nos frontières intérieures, avec l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie, et le déploiement à ces frontières d'importantes forces de police. N. Sarkozy a manifestement trop regardé Dany Boon et « Rien à déclarer »... De surcroît, une telle décision conduirait à la remise en cause de la liberté de circulation des Français dans l'espace Schengen. Or s'il est certain qu'une telle mesure gênerait considérablement la vie et l'activité de nombreux français, à la fois dans le domaine privé et dans leur activité professionnelle, son efficacité en matière de lutte contre l'immigration clandestine est illusoire. Est-ce là la grande idée de Nicolas Sarkozy pour renforcer l'espace Schengen ? Les citoyens et les entreprises apprécieront. Mieux vaut travailler dans une perspective de long terme, comme le fait actuellement l'Union européenne, en aidant la Grèce, dans un esprit de solidarité tant vanté par Nicolas Sarkozy, à résorber ses difficultés (comme nous le faisons, à grand prix, avec le même pays pour l'Euro) mais aussi en réfléchissant à une nouvelle relation avec la Turquie, ou aux relations de l'Union européenne avec les pays d'origine ou de transit des migrants. Une politique cohérente, à 180 degrés de ce que préconise le Président-candidat.

*

L'espace Schengen connaît certes des difficultés ponctuelles auxquelles l'Europe doit pouvoir apporter des réponses. Mais elles ne sont pas de la même nature ni d'une ampleur comparables à celles de la zone euro, dont Nicolas Sarkozy n'a jamais parlé ni de sortir, ni d'en « expulser » les Etats défaillants.

Le discours « catastrophiste » de Nicolas Sarkozy s'agissant du fonctionnement de l'espace Schengen est un discours à usage purement interne et électoraliste, qui ne peut que braquer nos partenaires et nous faire perdre encore des chances de faire progresser ce dossier rapidement au plan européen.