

## L'Europe face à la crise migratoire et la menace terroriste

### Europe in the face of the migrant crisis and the terrorist threat

By / Par CEIS

La politique de gestion des frontières européennes, dont les principes fondateurs ont été posés en 1985 avec l'accord de Schengen et qui s'est traduit, depuis, par la mise en place d'instruments et d'agences dédiés, entre dans une nouvelle phase : il s'agit désormais de répondre aux enjeux posés par l'actuelle crise migratoire et l'augmentation des menaces pesant sur la sécurité des Etats membres.

The European border management policy—the founding principles of which were laid down in the 1985 Schengen Agreement which has, since then, led to the creation of dedicated instruments and agencies—is entering a new phase: The challenge now is to address the issues raised by the ongoing migrant crisis and by the growing security threat looming over the Member States.

#### Un mouvement migratoire comme l'Europe n'avait pas connu depuis la Seconde Guerre Mondiale

Chaque année, 335 millions de ressortissants de pays tiers franchissent les frontières extérieures de l'Union européenne<sup>1</sup>. Parmi eux, pour l'année 2015, plus d'un million ½ d'individus auraient franchi illégalement ces frontières<sup>2</sup>. Le nombre de migrants irréguliers a ainsi été multiplié par 5 entre 2014 et 2015 selon Europol<sup>3</sup> et, sur la base des chiffres de ce début d'année, il devrait se maintenir, voire s'accroître, en 2016. Cette vague d'immigration, d'une grande ampleur que l'Europe n'avait pas connue depuis la Seconde guerre mondiale, trouve plusieurs origines. La multiplication des conflits et les difficultés croissantes de règlements de conflits plus anciens sur le continent africain et dans la zone du Moyen-Orient viennent renforcer le flux continu de migrants politiques, économiques ou climatiques. Elles marquent la transition d'une migration basée sur l'attractivité à une migration basée sur la fuite. L'ampleur de ce phénomène met sous tension, depuis quelques années, le code frontières Schengen basé sur la libre circulation des personnes et des biens au sein de l'espace Schengen et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cette tension est d'autant plus forte

#### The largest migratory movement into Europe since the Second World War

Every year, 335 million people from non-EU countries cross external borders into the European Union<sup>1</sup>. It is believed that, in 2015, more than 1.5 million travelled across these borders illegally<sup>2</sup>. According to Europol<sup>3</sup>, illegal immigration increased fivefold between 2014 and 2015, and, judging by the figures for the early part of this year, it should remain high or even increase further in 2016. This wave of immigration, the scale of which Europe has not seen since the Second World War, has several causes. The growing number of new conflicts and the increasing difficulty of resolving more long-standing conflicts in Africa and the Middle East are feeding the continuous flow of political, economic and climate migrants. Such conflicts have led to a shift from voluntary migration to forced migration. In recent years, the sheer scale of this phenomenon has put a strain on the Schengen Borders Code, which is based on the free movement of people and goods within the Schengen Area, and the strengthening of external border controls. The strain is all the greater because the migrant crisis has added security problems to the political and humanitarian issues, in terms of both criminality and the terrorist threat.

<sup>1</sup> Rapport d'information n°499, L'Europe de Schengen face à la crise des réfugiés, 2015-2016, <http://www.senat.fr/rap/r15-499/r15-499.html>

<sup>2</sup> Commission européenne, Assurer la protection des frontières extérieures de l'Europe, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_fr.pdf)

<sup>3</sup> Europol, Migrant smuggling in the EU, février 2016

qu'aux questions politiques et humanitaires, cette crise migratoire ajoute également des problématiques sécuritaires tant sur le plan de la criminalité que sur celui du risque terroriste.

## La menace terroriste, un facteur aggravant

Le paysage criminel européen subit actuellement des changements profonds. Alors que 90% des migrants arrivant en Europe aurait recours à des passeurs, les réseaux criminels s'adaptent rapidement pour tirer profit de ce marché qui était estimé entre 3 et 6 milliards d'euros pour l'année 2015, et qui devrait doubler si la crise persiste<sup>4</sup>. Le trafic d'êtres humains, le trafic de faux documents, la corruption sont les principales activités et peuvent représenter des sources de financement pour des groupes terroristes mais également pour certains Etats.

Ces flux importants en direction de l'Europe sont également un moyen pour les terroristes de pénétrer sur le territoire européen, comme l'ont souligné le Général Breedlove, Commandant suprême des forces alliées en Europe, et le Général De Villiers, Chef d'Etat-Major des Armées. Et les attaques du 13 novembre ont clairement démontré que les filières migratoires étaient utilisées par les terroristes pour arriver sur le territoire européen et dans ce cas précis, français<sup>5</sup>. Deux des suspects sont ainsi rentrés en Europe avec le flot des migrants, via l'île de Leros en Grèce, où ils avaient présenté des passeports syriens. Alors que les services de renseignement occidentaux estiment que l'Etat islamique serait en possession de « dizaines de milliers » de passeports vierges en Syrie, en Irak et en Libye<sup>6</sup>, pays d'où proviennent une part important des migrants et des réfugiés, la crise migratoire met en lumière des carences importantes dans la protection des frontières extérieures de l'Union européenne.

## Les carences des frontières de l'espace Schengen

La crise migratoire actuelle a mis en évidence « *de graves défaillances sur certains tronçons des frontières de l'Union européenne* »<sup>7</sup>.

## The terrorist threat, an aggravating factor

The criminal landscape in Europe is undergoing profound changes. It is believed that 90% of migrants into Europe rely on the services of people smugglers. Criminal networks have been quick to take advantage of this market, which was estimated to be worth between €3 billion and €6 billion in 2015 and is expected to double in value if the crisis continues<sup>4</sup>. People smuggling, trafficking in false documents and corruption are the main criminal activities, and may be a source of funds for terrorist groups and also for certain governments.

The large migratory flows into Europe also offer a means for terrorists to enter the European Union, as has been pointed out by retired General Breedlove, former Supreme Commander of NATO forces in Europe, and General De Villiers, Chief of the Defence Staff. The 13 November attacks clearly showed that migratory flows were being used by terrorists to enter Europe and, in this particular case, France<sup>5</sup>. Two of the suspects entered Europe with migrants via the Greek island of Leros, where they presented Syrian passports. While western intelligence services believe that the so-called Islamic State group has stolen "tens of thousands" of blank passports in Syria, Iraq and Libya<sup>6</sup>, where many migrants and refugees come from, the migratory crisis has revealed significant deficiencies in security at the European Union's external borders.

## Deficiencies at Schengen area borders

The current migratory crisis has brought to light "serious deficiencies at parts of the European Union's external borders"<sup>7</sup>.

The first difficulty lies in providing adequate surveillance of increasingly large areas in order to detect, register and identify migrants according to the Schengen Borders Code.

The second difficulty lies in enforcing the terms of the Dublin III Agreement at the main entry points, Greece and Italy, bearing in mind that several thousand people can arrive there every day. This agreement stipulates that all non-EU nationals aged 14 years or

<sup>4</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU*, février 2016

<sup>5</sup> *Compte rendus de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées*, 17 février 2016, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160215/etr.html>

<sup>6</sup> *L'Etat islamique produirait des passeports indétectables*, *Le nouvel observateur*, 21 décembre 2015, <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20151221.OBS1709/trafic-de-faux-papiers-l-etat-islamique-produirait-des-passeports-indetectables.html>

<sup>7</sup> Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, mars 2016, [http://ec.europa.eu/dqs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dqs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_fr.pdf)

La première difficulté est d'assurer sur des zones toujours plus étendues un niveau de surveillance, en vue de la détection, de l'enregistrement et de l'identification des personnes, conforme au Code Frontière Schengen.

La seconde difficulté est pour les principaux points d'entrée, la Grèce et l'Italie où peuvent arriver plusieurs milliers de personnes par jour, d'appliquer les règlements européens s'inscrivant dans l'Accord Dublin III. Cet accord prévoit l'enregistrement des empreintes biométriques des ressortissants de pays tiers âgés de plus de 14 ans et la transmission de ces empreintes à la base centrale Eurodac dans un délai de 72 heures.

Ces difficultés trouvent plusieurs origines. Les autorités de contrôle aux frontières sont sous-dimensionnées pour assurer à la fois les missions de recherche et de sauvetage sur de vastes zones et la gestion des demandeurs d'asile dont une partie ne dispose pas de documents de voyage, voire pas de documents d'identité, et ce, tout en prenant en compte les problématiques sécuritaires. Et les politiques d'austérité, conduites par la Grèce, ont une conséquence sur ses capacités à prendre en charge de la gestion des migrants et des réfugiés. Enfin, la présence croissante de mineurs non accompagnés n'est pas sans poser problème<sup>8</sup>.

## Les conséquences de l'échec des politiques de régulation des flux

Les conséquences sont multiples allant de la mise en place par certains Etats membres d'une politique de « laisser-passer » à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Plusieurs Etats, parmi lesquels la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Allemagne, la Belgique, la France, Maltes, l'Autriche, la Slovénie ou encore la République Tchèque, ont ainsi réintroduit de manière temporaire des contrôles à leurs frontières intérieures. Le cas de la Hongrie est en la matière particulier avec la construction d'un « mur » à sa frontière avec la Serbie puis avec la Croatie, et l'envoi des forces armées sur zone.

Comme le souligne la Commission européenne, ces mesures remettent en question le fonctionnement de l'espace Schengen et pourraient entraîner, si elles venaient à se prolonger dans le temps, des conséquences politiques, économiques et sociaux pour l'Europe et ses Etats membres sans pour autant résoudre les problèmes qui en sont à l'origine.

above must be fingerprinted on arrival, and that their fingerprints must be transmitted to the Eurodac central database within 72 hours.

The above difficulties have several causes. The border control authorities do not have enough staff to carry out search and rescue missions over large areas while, at the same time, processing asylum seekers—some of whom do not have travel documents or any ID—and dealing with security issues. In addition, the austerity policies implemented by Greece are affecting its ability to manage the migrants and refugees. Lastly, the rising number of unaccompanied children has raised serious concerns<sup>8</sup>.

## The consequences of the failure of migration control policies

The consequences are numerous and range from an “open-door” policy in some Member States to the temporary reintroduction of internal border controls. Several countries, including Sweden, Norway, Denmark, Germany, Belgium, France, Malta, Austria, Slovenia and the Czech Republic have temporarily reintroduced controls at their internal borders. Hungary has adopted a different approach by building a fence and stationing troops along its borders with Serbia and Croatia.

As pointed out by the European Commission, these measures undermine the Schengen Agreement and could, if prolonged, have political, economic and social repercussions for Europe and its Member States, while failing to solve the underlying problems.

Against the backdrop of Brexit, the migrant crisis highlights the political differences between the Member States and the difficulties, in this particular case, of developing a common policy on asylum, immigration and border controls. At national level, the migrant crisis has been accompanied by a rise in nationalist movements.

From an economic perspective, the European Commission estimates that the full re-establishment of internal borders could have a direct annual cost of €5 billion to €18 billion across Europe as a whole, taking into account the transportation of goods, cross-border mobility, tourism and the administrative costs of maintaining border controls<sup>9</sup>.

The biggest challenge is to step up controls at external borders and, more pressingly, in the hotspots in Greece and Italy. Indeed, the majority of migrants opt for the sea route across the Mediterranean rather than the land route through eastern Europe and

<sup>8</sup> Risk analysis for 2016, Frontex, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)

Dans le contexte particulier que connaît l'Europe avec la sortie du Royaume-Uni, la crise des migrants met en évidence les divergences politiques entre Etats membres et les difficultés de converger vers une politique commune, dans ce cas précis, en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières. Au niveau national, la crise des migrants s'accompagne d'une montée des mouvements nationalistes.

Sur le plan économique, la Commission européenne estime que la réintroduction totale des frontières intérieures pourrait avoir un coût annuel direct se situant entre 5 et 18 milliards d'euros à l'échelle européenne intégrant le transport de marchandise, la mobilité transfrontalière des personnes, le tourisme et les coûts administratifs correspondants à la frontière<sup>9</sup>.

L'enjeu principal se situe dans le contrôle renforcé aux frontières extérieures et de manière plus prégnante au niveau des *hotspots* situés en Grèce et en Italie. En effet, parmi toutes les routes migratoires, la voie maritime, et particulièrement la traversée de la Méditerranée, reste dominante devant la voie terrestre via les Pays de l'est et la Norvège. Ces routes sont amenées à évoluer en fonction des dispositions et dispositifs mis en place sur certaines d'entre elles. Enfin, la voie aérienne, actuellement minoritaire, pourrait, selon Europol, être amenée à se développer avec le renforcement des contrôles mis en place aux frontières maritimes et terrestres<sup>10</sup>.

## Le renforcement des frontières extérieures...

Le renforcement du contrôle des frontières extérieures est donc un enjeu à court terme pour l'Union européenne et la pérennité de l'espace Schengen. Il s'agit également d'un enjeu à plus long terme. En effet, la pression que connaît actuellement l'Europe pourrait être amenée à s'intensifier et perdurer avec des phénomènes de migrations d'origine climatique et économique, faisant de la protection des frontières un enjeu de long terme.

D'autres pays se sont, avant l'Europe, engagés dans des processus de renforcement de la protection de leurs frontières comme les Etats-Unis, Israël ou plus récemment la Tunisie pour ne citer qu'eux.

Norway. These routes are likely to change as new procedures and arrangements are introduced. Finally, according to Europol, the air route—which is the least used at present—could become more popular with the strengthening of controls at land and sea borders<sup>10</sup>.

## The strengthening of external borders

Therefore, the strengthening of controls at external borders is a pressing matter for the European Union and the Schengen Area. It is also a longer-term issue. The pressure on Europe could grow and continue due to climate and economic migration, making border security an ongoing challenge.

Other countries had taken measures before Europe to strengthen security at their borders, such as the United States, Israel and, more recently, Tunisia to name but a few.

### ▪ Physical and technological security measures

Several examples of physical and technological infrastructure can be found, such as the "wall" built by Israel along the Green Line following a series of attacks in 2002, or the fence erected on the Tunisia-Libya border after the Sousse attack in June 2015, which will be fitted with an electronic surveillance system. In Europe, the Netherlands has set up a network of surveillance cameras (@MIGO-BORAS) along its borders with Belgium and Germany to prevent trafficking and illegal immigration.

The United States introduced the Secure Border Initiative (SBI) in 2005 to tackle illegal immigration, trafficking and the threat of terrorism at its land borders with Canada and especially Mexico. This initiative was part of a project to strengthen controls at border posts and involved deploying extra agents, using surveillance technologies such as sensors, drones, radars and cameras, improving physical infrastructure and adopting stricter national laws on migration. United States Secretary of Homeland Security, Janet Napolitano, scrapped the project in 2011 because of its inefficiency and its cost, which ran to several billion dollars.

This American experiment revealed the limitations of a largely technological solution to border security challenges. It also raises questions about the

<sup>9</sup> Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route, mars 2016*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_fr.pdf)

<sup>10</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU, février 2016*

## ▪ Une sécurisation physique et technologique

Plusieurs exemples d'infrastructures physiques et technologiques peuvent être cités à l'instar du « mur » construit par Israël le long de la Ligne verte suite à une série d'attentats en 2002, ou encore la mise en place d'une clôture qui sera complétée par des équipements de surveillance électronique sur la frontière entre la Tunisie et la Libye, décidée en juin 2015 en réponse à l'attentat de Sousse. En Europe, les Pays-Bas ont quant à eux lancé @MIGO-BORAS, un dispositif de lutte contre les trafics et l'immigration clandestine basé sur un réseau de caméras de surveillance le long de la frontière belge et allemande.

De leur côté, les Etats-Unis, en réponse à l'immigration clandestine, les trafics et le risques terroriste au niveau de la frontière terrestre avec la Canada et surtout le Mexique, ont lancé en 2005 le programme Secure Border Initiative (SBI). Complétant le renforcement des contrôles aux postes de frontières, ce programme comprenait le déploiement d'agents supplémentaires, le recours aux technologies de surveillance (capteurs, drones, radars, caméras, etc.), des infrastructures physiques et l'application plus restrictive des lois migratoires sur le territoire. Le manque d'efficacité du dispositif, et son coût de plusieurs milliards de dollars, sont à l'origine de son annulation en 2011 par la Secrétaire américaine à la Sécurité intérieure, Janet Napolitano.

Cette expérience américaine a démontré les limites de la réponse « tout-technologique » dans la protection des frontières. Elle pose également une question, celle des moyens humains d'intervention en cas d'alerte. Ainsi, comme le soulignait une ancienne responsable de la Transportation Security Administration, la réponse sécuritaire doit se composer à 20% de technologies et à 80% d'organisation et de procédures.

## ▪ La redéfinition des frontières

Un autre pan de la réponse américaine à la problématique de renforcement de la protection des frontières est le déport des frontières aériennes et maritimes « loin » du territoire américain et l'identification, le plus en amont possible, des risques sur lesquels les moyens doivent être concentrés.

Cette philosophie se matérialise au travers de la mise en place de statut d'opérateurs agréés, d'inspection au niveau des zones de départ, de transfert de données qui seront confrontées à des *watch lists*, mais également le positionnement des douanes américaines dans les pays d'origine procédant à des

deployment of human resources in the event of an alert. Thus, as pointed out by a former director of the Transportation Security Administration, a security response should be based 20% on technology and 80% on organisation and procedures.

## ▪ The redefinition of borders

Another strand of the American response to the problem of strengthening border security is to “deport” air and maritime boundaries “far” from American soil and to identify risks as early as possible in order to concentrate resources on them.

This approach is being put into practice through the introduction of an approved operator status, the inspection of departure areas, the checking of data against watch lists, and the establishment of American customs agents in countries of origin to carry out checks and inspections. It requires the cooperation of third countries and foreign economic operators, in exchange for continuing trade relations with the United States. From a technical perspective, it is based not only on inspection systems but also—and primarily—on information systems and databases containing information on goods and people.

## The strengthening of external borders: a pressing matter and long-term challenge for Europe

“The Union cannot pull up a drawbridge to ward off external threats” (European security strategy) when the scale of the current migrant crisis (and of other such crises that may occur in the next few years) is a real security challenge.

Besides the initiatives taken by the European Commission, such as the creation of interconnected databases (SIS, VIS, Eurodac, Europol, Interpol), the Smart Borders project and, more recently, the establishment of a new European Border and Coast Guard Agency, strengthening security at external borders raises the issues of harmonising national policies on border management and solidarity between Member States, and of the resources needed to enforce these policies.

vérifications et des inspections. Elle implique la coopération des Etats tiers et des opérateurs économiques étrangers, coopération motivée par le maintien de relations commerciales avec les Etats-Unis. Sur le plan technique, elle repose sur des systèmes d'inspection mais également, et principalement, des systèmes d'information et des bases de données dans lesquels figurent les informations relatives aux biens et aux personnes.

## **...une urgence et un enjeu de long terme pour l'Europe**

« L'Union ne peut pas relever un pont-levis pour se mettre à l'abri des menaces extérieures » (Stratégie européenne de sécurité) alors que l'ampleur du phénomène migratoire, tel que l'Europe connaît actuellement et pourrait connaître dans les prochaines années, représente un véritable enjeu sécuritaire.

Au-delà des initiatives portées par la Commission européenne parmi lesquelles la création de bases de données interconnectées (SIS, VIS, Eurodac, Europol, Interpol), le projet Smart Borders et plus récemment la création d'une nouvelle agence de gardes-frontières et de garde-côtes, la protection des frontières extérieures posent les questions de l'harmonisation des politiques des Etats membres en matière de gestion des frontières et de solidarité entre Etats membres, et du dimensionnement des moyens qui les soutiennent.