

L'Europe face à la crise migratoire

Quelles réponses l'Europe peut-elle apporter ?

Quels impacts pour le projet européen ?

Dieter Gosewinkel CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ET CRISE MIGRATOIRE

[IEA de Paris, 2013-2014]

Dieter Gosewinkel est professeur d'histoire à la Freie Universität Berlin et codirecteur du Center for Global Constitutionalism du Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (le plus grand centre de recherche en sciences sociales en Allemagne). Ses recherches portent sur l'histoire du droit en Europe au XIX^e et XX^e siècle, l'histoire de la citoyenneté et de la société civile. Son prochain livre, *Protection et liberté? Citoyenneté en Europe au XX^e et au XXI^e siècles*, sera publié en mai 2016 chez Suhrkamp Verlag.



L'Europe connaît actuellement trois crises dont la conjonction soumet l'intégration européenne à l'épreuve la plus difficile qu'elle ait jamais connue depuis la constitution de l'Union et menace sa pérennité : (i) la poursuite latente de la crise financière mondiale et de la zone Euro ainsi que leurs conséquences sur la capacité de croissance d'économies nationales (Grèce, Portugal, Espagne, Italie) ; (ii) la crise de légitimité d'institutions associées à des États de droit, comme on le voit en Hongrie et en Pologne ; (iii) une crise migratoire qui confronte l'Europe à l'arrivée d'un flot non réglementé et constant de millions de non-Européens fuyant la violence et la misère économique.

Ces trois crises touchent à des aspects majeurs de la citoyenneté politique européenne : la crise financière menace l'équilibre de la prospérité et peut par suite affecter, le cas échéant, la liberté de circulation qui est une des conditions fondamentales de la citoyenneté européenne. Dans les pays concernés, la crise constitutionnelle restreint les droits de certaines minorités, l'accès à la protection juridique garantie par la Cour constitutionnelle et des libertés qui font partie des acquis communautaires du droit européen. C'est cependant la crise migratoire qui déclenche les plus fortes réactions politiques et émotionnelles de rejet dans le cadre de l'Union et de la citoyenneté européennes.

La question se pose dès lors de savoir **dans quelle mesure la citoyenneté européenne représente un statut de droit autonome par-delà les appartenances à des États nationaux et peut être défendue, vis-à-vis de l'extérieur, par le biais d'une protection des frontières européennes**. En second lieu, les charges qui pèsent unilatéralement sur certains pays cibles de ces migrations mettent en question ce qui est au cœur de l'intégration européenne : la liberté de circulation telle qu'elle est définie dans les réglementations de l'espace Schengen et qui est également à la base de toute définition des fondements de la citoyenneté européenne.

La crise migratoire se révèle être une épreuve existentielle pour la survie de l'Union européenne comme communauté politique si elle se veut une communauté de volonté capable de passer à l'action, et une communauté solidaire

Depuis le traité de Maastricht, en 1992, la citoyenneté européenne a acquis progressivement un statut juridique qui dépasse les droits de citoyenneté nationaux et

associe tous les citoyens de l'Union européenne dans une unité politique et symbolique. Si l'Union européenne veut défendre de façon juridiquement conséquente ce statut qui se distingue de la citoyenneté des États européens et non-européens, elle doit aussi et surtout le faire sur les frontières extérieures de l'Union européenne et établir des droits d'accès distincts pour les citoyens de l'Union et ceux des États tiers. Cette exigence découle de la logique de la construction européenne. Elle prévaut

indépendamment de la crise migratoire mais elle s'est renforcée et devient pressante depuis le début de cette dernière.

Comme les citoyennetés nationales des États européens, la citoyenneté européenne est un statut juridique et politique qui tire sa dimension distinctive et son contenu de la définition et de l'imposition de frontières personnelles et territoriales. Lorsqu'une communauté politique comme l'Union européenne n'est pas en mesure d'imposer ces frontières ou n'a pas la volonté de le faire, elle renonce à l'ambition d'être une communauté politique et, à la longue, met en péril sa propre existence.

Il découle de ce qui précède que **la crise migratoire se révèle être une épreuve existentielle pour la survie de l'Union européenne comme communauté politique si elle se veut une communauté de volonté capable de passer à l'action, et une communauté solidaire**. Voilà pourquoi la crise migratoire appelle une réponse commune des pays membres de l'Union – en tant qu'union politique. Cette réponse doit induire au moins trois mesures décisives.

Premièrement, elle doit marquer et contrôler efficacement les frontières extérieures de l'Europe en organisant et finançant une protection communautaire des frontières. En second lieu, un accord politique est nécessaire sur une unification des normes juridiques de l'accueil de membres d'États tiers qui cherchent un asile et un soutien dans l'union européenne. En troisième lieu, il faut un accord politique sur la répartition des charges financières et humanitaires de l'immigration et de l'intégration de non-Européens. Cet accord doit prendre en compte les capacités – très variables – des États européens d'un point de vue économique et du point de vue d'une politique d'intégration. Il conviendra ensuite d'imposer la solution qui aura ainsi fait l'objet d'un accord, le cas échéant en l'assortissant de sanctions éventuelles. Seule une telle politique sera de nature à conférer une substance politique et symbolique à l'institution juridique que constitue la citoyenneté européenne.

Une telle politique destinée à donner un contenu juridique à la citoyenneté européenne qui est au cœur de l'intégration politique de l'Europe exige que les États européens aillent plus loin qu'auparavant dans l'octroi de droits de souveraineté en matière de contrôle aux frontières, de droit d'asile et de fixation de contingents migratoires. L'Europe est à un tournant. Le projet politique d'une Europe unie, unie sur le plan politique et humanitaire, exige de marquer les frontières – non pour fermer l'Europe mais pour lui permettre de mettre en œuvre une ouverture juridiquement réglementée.

Si un accord sur les conséquences institutionnelles qui résultent de la citoyenneté européenne ne peut être trouvé, ce n'est pas seulement cette dernière qui va perdre sa signification. On assistera alors à une renationalisation de la définition des frontières et des contrôles migratoires, qui peut à la longue saper les bases élémentaires de la citoyenneté européenne comme statut de membre de l'Union.

Comme les citoyennetés nationales des États européens, la citoyenneté européenne est un statut juridique et politique qui tire sa dimension distinctive et son contenu de la définition et de l'imposition de frontières personnelles et territoriales.

Christophe Bertossi L'ENTRETIEN

[Collegium de Lyon, 2010-2011]

La question de l'accueil des migrants doit-elle recevoir une réponse européenne ?

C'est évidemment une question qui ne peut pas être résolue à l'échelle nationale, en premier lieu parce que la crise est mondiale. Sur le million de personnes entrées par la Grèce et l'Italie en 2015, l'écrasante majorité est venue de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan. Ce sont des populations en besoin de protection, qui fuient des situations de guerre et d'insécurité produites par le système international. Ce que l'Europe a connu en 2015 n'est qu'une part de ce qui se passe à l'échelle mondiale. Il y a 60 millions de réfugiés et de déplacés dans le monde, un chiffre jamais atteint depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Deux aspects me paraissent importants. D'une part, les pays développés ne reçoivent qu'une minorité de ces populations (15 %). On s'émeut d'un million d'entrées en Méditerranée mais le volume paraît bien relatif lorsqu'on le rapporte au demi-milliard d'habitants de l'UE. D'autre part, on mesure également la différence entre l'après-guerre, un moment où les Européens ont répondu à la question des réfugiés en inventant un régime mondial de protection, et, aujourd'hui, où la pertinence politique de cette protection s'érode, où les réfugiés sont assimilés à des « migrants économiques » et des « clandestins ».

Christophe Bertossi est directeur du Centre migrations et citoyennetés de l'Institut français de relations internationales (Ifri). Il a été chercheur invité à l'Université de Warwick en Grande Bretagne, à l'Université de New York et à l'Institut Max Planck pour l'étude de la diversité culturelle et religieuse de Göttingen. Il a récemment publié *La citoyenneté à la française : valeurs et réalités* (Editions du CNRS, 2016) et *European States and their Muslim Citizens. The Impact of Institutions on Perceptions and Boundaries* (Cambridge University Press, 2013).

Face à cette situation, l'Union européenne paraît avoir la « bonne taille ». Mais on a vu la difficulté des États membres pour mettre en œuvre un principe de solidarité. Ce qui est mis à l'épreuve avec cette crise des réfugiés depuis 2015, c'est l'idée même d'une collectivité politique européenne. La Commission européenne a fait des propositions relativement ambitieuses de relocalisation, en utilisant des critères de répartition entre États membres. Mais plusieurs pays ont refusé d'appliquer ce programme. On voit des murs se reformer vingt-cinq ans après la chute du mur de Berlin. Schengen vacille. D'où cette contradiction : la crise des réfugiés qui appelle une réponse européenne met surtout en lumière l'extrême fragilité de la réalité européenne pour relever ce défi.

Que veut dire être citoyen de l'Europe aujourd'hui ?

Ce qui me frappe, c'est qu'il y a vingt ans, il était impossible de travailler sur la citoyenneté sans se poser la question d'un dépassement du paradigme national classique par des formes nouvelles, « transnationales », « postnationales », « cosmopolites », dont la citoyenneté européenne était l'horizon à moyen terme. Aujourd'hui, on discute de nouveau des modèles nationaux d'intégration, de ce qui fait la différence entre le multiculturalisme aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne et le républicanisme en France. L'horizon européen a disparu et, avec lui, la possibilité de penser la citoyenneté en dehors de l'identité nationale. D'une discussion sur une citoyenneté universelle, on est passé à une discussion autour des conceptions très culturalisées du « vivre ensemble », en thématissant une prétendue distance culturelle, voire ethnique ou « raciale » entre « immigrés » et « nationaux », « musulmans » et « citoyens ». La part que l'Europe aurait pu jouer dans la critique des cadres classiques de la citoyenneté s'est réduite à peau de chagrin. La grande question que l'Europe posait à propos de la citoyenneté était : comment ne pas perdre les acquis de la citoyenneté alors que la forme État nation qui l'a fait naître est en train de disparaître ? Aujourd'hui, on s'est enfermé dans une discussion où les limites de la forme État nation ne s'envisagent plus que comme une crise des identités nationales. Toutefois, derrière la panique morale autour des identités nationales, qui mêle xénophobie, islamophobie et europhobie dans les discours publics, il y a aussi des formes de demande de participation, d'innovation, d'interpellation qui



édito

En 2008, pour pallier les besoins du marché du travail et pour des raisons démographiques, l'Union Européenne se disait prête à accueillir des migrants au travers du Pacte européen sur l'immigration et l'asile. L'UE d'aujourd'hui se montre beaucoup plus réservée alors que cette crise, qui dure depuis cinq ans, déclenche un flux migratoire inédit.

En lieu et place d'une politique unique garantissant à ses membres prospérité et sécurité, on constate un discours fragmenté et axé sur la fermeture des frontières, sur fond de repli identitaire. La notion même d'union dans l'action, qui faisait la force du projet européen, est absente de ce discours, marquant une étape décisive de l'histoire de l'Union Européenne.

Ce sont l'unité et la cohérence du projet européen qui sont aujourd'hui en danger, et les réponses qui seront apportées dans les prochains mois décideront, vraisemblablement de manière décisive, de l'avenir de l'Union européenne, dont la construction – faut-il le rappeler – a été, au cours des soixante dernières années, un enjeu central pour tous les pays du Vieux Continent.

4 instituts d'études avancées en réseau
IMéRA, IEA d'Aix-Marseille
Le Collegium, IEA de Lyon
IEA de Nantes
IEA de Paris

Direction éditoriale :
Olivier Bouin
François Nicoulaud



Fondation RFIEA
Contactez-nous!
Julien Ténédos
Marion Colas
marion.colas@rfiea.fr
01 49 54 22 63
rfiea.fr
190, avenue de France
75013 Paris



peuvent être perméables à la question européenne. Lorsque l'on conduit des projets dans les quartiers populaires en Europe et que l'on pose la question de la citoyenneté européenne de manière concrète, sous le rapport des vécus des acteurs « ordinaires », on mesure une possible demande d'Europe. De ce point de vue, l'horizon d'une citoyenneté qui dépasserait le registre des identités conserve sa pertinence. Mais il a du mal à s'imposer face à un discours ultra-culturalisé, où la question sociale est présentée uniquement et simplement comme une question culturelle.

Quel projet politique demain pour l'Europe ?

L'avenir du projet européen tient à ce que les Européens feront eux-mêmes de l'Europe. Mais au regard de la réticence des États membres à aller plus loin vers une Europe mieux intégrée, face à la menace britannique d'un Brexit ou celle faite à la Grèce d'une sortie de l'espace Schengen, on laisse le projet européen aux acteurs de la « société civile » en observant s'ils résisteront là où les institutions nationales ont cédé. Par exemple l'automne dernier, des citoyens hongrois se sont organisés pour accueillir des réfugiés que le gouvernement Orban ne voulait pas voir entrer en Hongrie. On a beaucoup commenté la résurgence d'un clivage Est-Ouest sur ce sujet, du fait de l'hostilité affichée de pays comme la Hongrie, la Pologne ou la Slovaquie à l'accueil des réfugiés. Il reste que le conservatisme moral n'est pas un monopole des pays de l'Est, il n'y a qu'à voir l'état du débat sur les migrations et le multiculturalisme à l'ouest de l'Europe. C'est ce repli moral qui met le plus à mal l'idée même d'un projet politique pour l'Europe.

COLLOQUE

La question des émotions collectives, de leurs causes et de leurs enjeux, notamment à l'ère numérique et des progrès des neurosciences, est au cœur des débats contemporains. Julie Grèzes (École Normale Supérieure), Guillaume Dezacache (Universités de Neuchâtel et Portsmouth) et **Gretty Mirdal**, directrice de l'IEA de Paris, organisent deux journées de réflexion sur cette problématique en réunissant de nombreux chercheurs internationaux de haut niveau.

Collective Emotions - jeudi 14 et vendredi 15 avril 2016 de 9h à 17h
IEA de Paris, Hôtel de Lauzun,
17 quai d'Anjou, 75004 Paris -
information@paris-iea

INAUGURATION

Le médecin et économiste américain **William Weeks** (IMéRA 2015-2016 et Dartmouth College) a donné le 25 février 2016 sa **leçon inaugurale de la Chaire Tocqueville-Fulbright** à l'Université d'Aix-Marseille sur les variations géographiques dans l'usage de l'hospitalisation en France. La chaire est accueillie en partenariat avec Aix-Marseille School of Economics. La vidéo de son intervention est disponible sur le site fellows.rfiea.fr.

PUBLICATION

La question de la citoyenneté intervient depuis trois décennies dans les débats publics sur la présence de populations issues de l'immigration en France, et particulièrement des populations décrites

Christophe Bertossi

La citoyenneté à la française

Valeurs et réalités

comme « musulmanes ». Ces discussions recourent les controverses sur les notions de « laïcité », d'« universalisme », d'« égalité » et de « communauté ».

À partir d'enquêtes de terrain réalisées en France, **Christophe Bertossi** (Collegium de Lyon 2010-2011) offre un regard inédit sur le modèle républicain et la citoyenneté à la française, en dépassant les oppositions habituelles entre républicanisme et multiculturalisme, laïcité et « communautarisme », public et privé, valeurs et pratiques. CNRS Éditions, 2016.