HAL
open science

L'UNION EUROPÉENNE, UN TERRITOIRE EN CONSTRUCTION. RÉFLEXIONS SUR LA CRISE DES RÉFUGIÉS DE 2015

Barbara Loyer

To cite this version:

Barbara Loyer. L'UNION EUROPÉENNE, UN TERRITOIRE EN CONSTRUCTION. RÉFLEXIONS SUR LA CRISE DES RÉFUGIÉS DE 2015. Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique, 2017. hal-02077708

HAL Id: hal-02077708

https://hal.science/hal-02077708

Submitted on 23 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
CHERCHER, REPÉRER, AVANCER

L'UNION EUROPÉENNE, UN TERRITOIRE EN CONSTRUCTION. RÉFLEXIONS SUR LA CRISE DES RÉFUGIÉS DE 2015

Barbara Loyer

La Découverte | « Hérodote »

2017/1 N° 164 | pages 11 à 42

ISSN 0338-487X
ISBN 9782707194480

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-herodote-2017-1-page-11.htm

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015

Barbara Loyer[1]

Les États contemporains se sont construits sur la base d'idéologies nationales qui distinguent les citoyens et les étrangers ; cette idée, qui se formalise dans le courant des XVIIIe et XIXe siècles, couronne des évolutions politiques antérieures de concentration du pouvoir sur des territoires progressivement homogènes à l'intérieur de frontières « enveloppe linéaire d'ensembles spatiaux de nature politique » [Foucher, 1988, p. 13[2]]. L'actualité de l'extrême droite en Europe montre combien la définition de l'étranger permet aujourd'hui de regrouper des électeurs derrière la bannière de l'identité nationale.

À partir du constat que le sentiment national au sein des divers États qui composent l'union est une réalité très forte, cet article explore quelques-unes des raisons pour lesquelles on ne sait pas s'il est puissant au point d'interrompre le processus de construction d'un « sentiment européen » dont je décris ici quelques éléments. Je suggère que l'enjeu de la crise actuelle est l'évolution de la limite de l'espace Schengen vers le statut d'une frontière rassemblant des citoyens européens distingués de personnes étrangères appelées « extra-européens ». Cette

1. Institut français de géopolitique, université Paris-VIII.

Je remercie pour son concours et ses compétences en hongrois et sur la Hongrie Gaetan Stawinoga, étudiant à l'Institut français de géopolitique, ainsi que Gwendoline Bauquis pour la Suisse, également étudiante à l'IFG. Je remercie également Guilhem Marotte, ingénieur carthographe à l'IFG pour la cartographie.

2. Les termes de « frontière » et de *natione gallicus* sont apparus en même temps, à trois ans près : 1315 et 1318 (p. 58).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

évolution fait partie d'un processus de construction d'un territoire géopolitique européen, comparable dans une certaine mesure à ce que furent au cours des siècles les « natio-genèses », mais d'un type nouveau car cet ensemble européen n'est pas une nation. D'autres éléments concourent à cette évolution, notamment la monnaie unique, ou la politique fiscale européenne, mais on s'intéressera ici à la construction de la figure de l'étranger à travers trois sujets de réflexion. Tout d'abord la limite Schengen et l'impact de la crise des réfugiés, notamment dans le cas hongrois ; cet exemple fait apparaître l'impréparation des autorités européennes pour gérer cette crise et je postule que l'absence de réflexion sur la complexité des territoires et des représentations géopolitiques, au sujet des nations, des frontières, des étrangers, en est une des causes. Dans un deuxième temps, j'aborderai la représentation de la citoyenneté au Royaume-Uni (dans l'UE et hors Schengen), et de la Suisse (hors de l'UE et dans Schengen). Ces exemples relativisent ce qui pourrait être décrit comme une évolution linéaire vers l'apparition d'un peuple européen, car la notion de citoyen européen est encore bien floue. Enfin, je m'attarderai sur la figure de la frontière externe de cet ensemble, qui va au-delà de celle de l'UE.

L'espace Schengen : un ensemble géopolitique ?

En 1957, la Communauté économique européenne mit en place une législation visant à favoriser l'embauche des travailleurs des États membres dans tout l'espace communautaire. Cela se trouve dans le chapitre 3 du traité de Rome, intitulé « Le Fonds social européen » qui traite des conditions d'indemnisation chômage et d'employabilité des travailleurs.

Vingt ans plus tard, la liberté de circulation fut étendue à toute personne citoyenne des États de l'Union européenne (UE). « La première des libertés pour un citoyen européen est celle de pouvoir se déplacer dans un espace sans frontières. L'espace Schengen est la concrétisation de cette liberté fondamentale » [Barrot, 2009]. Cet espace ne concernait en 1985 que cinq pays : l'Allemagne, la France, et les trois États du Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), et ne pouvait donc être associé au territoire juridique de l'UE. Pourtant il est très géopolitique puisque sa convention d'application nomme « étranger : toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes[3] » et crée, avant que la limite de Schengen ne rassemble tous les États de la CEE (ce n'est pas encore le cas en 2016), un dedans et un dehors aussi géopolitique qu'économique.

3. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *Journal officiel* n° L 239 du 22/09/2000, p. 0019-0062.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

La restriction concernant l'Allemagne va dans le sens de cette interprétation : « La Convention est conclue dans la perspective de l'unification des deux États allemands. La République démocratique allemande n'est pas un pays étranger par rapport à la République fédérale d'Allemagne. » Avant que le traité de Maastricht n'introduise la notion de citoyenneté européenne, la convention de Schengen crée donc la catégorie de l'« étranger signalé aux fins de non-admission » qui fait apparaître la limite de l'espace susceptible de lui être fermé. C'est pourquoi on peut se demander si la mise en place de l'espace Schengen n'est pas le début d'un processus de construction d'une frontière européenne au sens où elle crée une « enveloppe linéaire » excluant des étrangers.

Progressivement en effet, une politique migratoire commune s'est mise en place. D'abord par coopération intergouvernementale restreinte entre les pays du Benelux, la France et l'Allemagne, puis le traité de Maastricht (1992) inscrit au rang de « questions d'intérêt commun » les conditions d'entrée, de circulation et de séjour, ainsi que la lutte contre l'immigration clandestine, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres. Le sommet de Tampere de 1999 définit une politique d'immigration commune fondée sur l'évaluation des besoins économiques et démographiques de l'UE et de la situation des pays d'origine. Les États membres abandonnent l'objectif d'« immigration zéro ». En 2009, une « carte bleue européenne » est créée pour faciliter les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. En 2015, un Pacte européen sur l'immigration et l'asile met l'accent sur l'immigration dite « choisie » de professionnels hautement qualifiés.

Dans le cadre de sa campagne pour devenir président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker avait présenté un plan sur l'immigration appelant à davantage de solidarité dans la politique migratoire de l'UE, car « organiser l'immigration légale est dans l'intérêt à long terme de l'Europe ». « Les projections démographiques montrent que d'ici à 2060 la population active de l'UE diminuera de plus de 10 %, soit 50 millions de personnes, alors que le nombre de retraités va augmenter de 17,1 % à 30 %. Nous devons donc développer une politique d'immigration légale commune pour répondre à la demande croissante de compétences et de talents[4]. » Cette représentation globale du déclin démographique qu'il faudrait ralentir en provoquant une immigration porteuse de dynamisme économique et social est une préoccupation éminemment géopolitique ; elle fait du dynamisme démographique un élément de la puissance européenne.

4. Jean-Claude Juncker, « Mon projet en cinq points sur l'immigration », http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/fr_02_immigration.pdf.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Établir la légitimité et l'effectivité de la frontière européenne

La crise des réfugiés et les attentats terroristes ont provoqué en 2015 le rétablissement provisoire des contrôles sur différentes frontières dans le cadre du code frontières Schengen de 2013 qui le permet jusqu'à vingt-quatre mois, c'est-à-dire jusqu'en septembre 2017, dans des « circonstances exceptionnelles », et notamment une défaillance grave du contrôle des frontières extérieures. Le 11 novembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a autorisé l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède à prolonger les contrôles sur leurs frontières. La gestion des migrations est, du point de vue de la Commission, un enjeu économique et de puissance. Les mesures de contrôle aux frontières qu'elle propose face à la menace terroriste ont pour objectif de restaurer la légitimité des règles de libre circulation, mise à mal par ces décisions, et les discours politiques souverainistes. On est ainsi progressivement passé d'une époque, la CEE, où il suffisait que les travailleurs soient mobiles, à la volonté de favoriser une immigration choisie pour enrayer les conséquences du vieillissement, à l'émergence de la représentation d'une frontière européenne à l'entrée de laquelle tout le monde, y compris les citoyens de l'UE, doit être contrôlé pour que l'espace intérieur européen continue d'exister. La menace terroriste contribuerait ainsi et aussi à cette émergence si elle amenait les autorités nationales et européennes et les élus nationaux ou européens[5] à converger vers une politique commune de construction de la frontière. En décembre 2016, le représentant de la Commission européenne devant le Parlement parlait d'ailleurs de « crise existentielle » majeure de l'UE pour demander l'adoption des trois propositions de la Commission :

1) Permettre une intervention directe de la part de la nouvelle agence des gardes-côtes et gardes-frontières européens pour prévenir les crises, ce qui passe par l'évaluation des points faibles des États membres dans leur gestion des frontières extérieures. Si le contrôle des frontières extérieures est inefficace, l'agence pourrait intervenir sur la base d'une décision de la Commission.

2) Modifier le code frontières Schengen. La Commission acte un « large sentiment » favorable à un contrôle systématique à la frontière extérieure de l'UE de toute personne qui y pénètre ou qui en sort. Cette proposition est peu applicable sur toute la frontière terrestre et maritime de l'UE, mais l'absence d'évaluation de son impact ou de sa faisabilité révèle que ce message de fermeté est surtout symbolique.

5. Les débats de la commission du Parlement européen sur le sujet font apparaître que les réticences de certains partis sont peu audibles dans ce débat sur les mesures à prendre pour renforcer les contrôles, améliorer les taux de retour des illégaux, trier les réfugiés des migrants économiques.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

3) Créer un document de voyage européen pour identifier les personnes faisant l'objet d'une décision de retour et convaincre les États tiers de réadmettre leurs ressortissants expulsés ; mettre à jour des bases de données expulsions.

Les discussions au Parlement européen face aux propositions de la Commission[6] font apparaître ce que l'on sait déjà : qu'on ne peut empêcher tous les migrants d'entrer, et qu'on ne parvient pas non plus à les faire tous repartir parce que les États d'où ils viennent ne les « réadmettent » pas. L'enjeu pour la Commission européenne aujourd'hui est manifestement de faire passer le message que la limite Schengen a vocation à devenir une frontière fermée aux étrangers non désirés. Il est frappant de constater l'urgence désorganisée de cette action : les autorités nationales et européennes ont en effet affronté au jour le jour et sans concertation la crise humanitaire de l'été 2015 qui a provoqué la remise en cause de la libre circulation dans l'espace Schengen et la prise de conscience de l'importance géopolitique de cet espace. Un retour sur la chronologie de la crise de l'été 2015 en Hongrie fait apparaître un épisode de cette surprenante improvisation.

L'improvisation de l'été 2015

Suite à l'immolation de Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid en Tunisie le 17 décembre 2010, les révolutions arabes aboutirent à la guerre civile syrienne qui débute en 2011, puis à l'extension du pouvoir de Daech, autoproclamé califat en juin 2014. De même, le départ des troupes de l'Otan d'Afghanistan, en décembre 2014, accentue les conflits internes à ce pays. L'Union européenne et les États qui la constituent n'ont pas anticipé les contrecoups de ces événements géopolitiques alors que, quinze ans auparavant, la guerre des Balkans, puis les troubles en Afghanistan et au Kurdistan avaient provoqué des arrivées nombreuses, par exemple à Sangatte, près de Calais. De même, en 2011, l'Italie avait délivré des permis de séjour de six mois autorisant des réfugiés à circuler dans l'espace Schengen, ce qui avait provoqué le blocage par le gouvernement Sarkozy d'un convoi de migrants à la frontière franco-italienne. Le règlement adopté en 2013 pour renforcer l'espace Schengen[7] fait suite à ces événements. En 2015, on est à nouveau dans l'improvisation.

6. Commission parlementaire LIBE.

7. Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Les chiffres du HCR et d'Eurostat révèlent que le nombre de demandes d'asile en Hongrie augmente dès 2013 (18 000) pour atteindre 42 000 en 2014 et 177 000 en 2015, ce qui situe ce pays au deuxième rang derrière l'Allemagne. Avant 2015, ce sont essentiellement des Kosovars, des Afghans, des Pakistanais qui demandent l'asile en Hongrie. Les premiers sont particulièrement nombreux depuis qu'en juin 2014 un accord de libre circulation entre la Serbie et le Kosovo (mesure obtenue par l'UE pour réduire les risques de conflit dans la zone) leur permet de se rendre aux frontières de Schengen avec leur seule carte d'identité (6 067 demandes d'asile de Kosovars en Hongrie en 2013, 21 453 en 2014)[8]. Les Syriens apparaissent en 2014 (6 587)[9]. À la fin de l'automne 2014, une réunion des principaux partis du Parlement est convoquée par le gouvernement. Il y est question du nombre de migrants de plus en plus important se présentant aux frontières hongroises et de mesures qui pourraient être prises dans le futur afin de gérer la crise à venir[10].

En 2015, la Grèce connaît une période de grave instabilité (crise économique, élection d'Alexis Tsipras), ce qui complique la gestion de crise. Les naufrages face à l'Italie en février (1 200 disparus) et l'arrivée de réfugiés en Grèce à partir du mois de mai 2015 entraînant la noyade de dizaines de personnes conduisent la Commission à appliquer l'article 78-3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[11] qui prévoit que, dans le cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires après consultation du Parlement européen. En vertu de ce texte, la Commission proposa de déplacer sur deux ans 40 000 demandeurs d'asile d'Italie et de Grèce vers d'autres pays (environ 40 % du nombre total de demandeurs d'asile « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » et entrés sur le territoire de ces pays en 2014) ; la Commission prévoyait de verser 6 000 euros par personne relocalisée. Au total, 944 personnes devaient

8. Source : calcul basé sur les chiffres fournis par l'Office de l'immigration et de la nationalité.

9. Boldizsár Nagy, calcul basé sur les chiffres fournis par l'Office de l'immigration et de la nationalité < http://eumigrationlawblog.eu/realites-paralleles-les-demandeurs-dasile-en-europe-et-la-reaction-hongroise >.

10. Gaétan Stawinoga : entretien avec un ancien porte-parole du Parti vert hongrois confirmée par un proche des milieux du Fidesz.

11. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) – Protocoles – Annexes – Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 – Tableaux de correspondance, *Journal officiel,* n° C 326 du 26 octobre 2012, p. 0001-0390.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

être envoyées en Hongrie[12] alors que plusieurs dizaines de milliers de réfugiés s'y trouvaient déjà.

Dès le 2 mai 2015, le président hongrois, à l'instar des gouvernements du Royaume-Uni, de Pologne et de France, s'oppose à l'idée des quotas. Ce même mois, il fait envoyer par la poste 8 millions de questionnaires (ayant reçu 10 % de réponse) avec les questions suivantes : « Êtes-vous d'accord pour dire que les migrants économiques mettent en danger la manière de vivre des Hongrois ? » ; « Accorderiez-vous votre soutien à un gouvernement qui placerait des immigrés illégaux dans des camps d'internement ? » ; « Êtes-vous d'accord avec le gouvernement qu'au lieu d'allouer des fonds à l'immigration, nous devrions utiliser ces fonds pour les familles hongroises et leurs enfants à venir ? » ; « Êtes-vous d'accord pour dire que des politiques d'immigration fautives contribuent à l'expansion du terrorisme ? » À la suite du questionnaire, une campagne d'affichage est lancée, avec des slogans qui semblent s'adresser aux migrants (« Si tu viens en Hongrie, ne prends pas le travail des Hongrois »), mais écrit en langue hongroise et dans des zones où aucun migrant ne passe. La crise géopolitique éclate au niveau européen lorsque, le 17 juin 2015, la Hongrie entame le long de sa frontière avec la Serbie la construction d'un grillage haut de quatre mètres et long de plusieurs centaines de kilomètres, qui sera poursuivie à la frontière avec la Croatie puis la Slovénie.[13] Le 23 juin, le gouvernement menace de suspendre l'application du règlement de Dublin[14].

Le 26 juin, le Conseil européen renonce à rendre obligatoire la répartition des réfugiés. Ce renoncement aurait pu être le début d'une négociation sur la gestion des demandeurs d'asile en Hongrie, mais si le gouvernement hongrois tient des discours sur le refus de la répartition obligatoire, l'enjeu de sa politique est aussi de ne pas être un pays de première entrée dans l'espace Schengen. Viktor Orbán ferme la frontière et refuse la relocalisation des réfugiés qui devrait amener la Hongrie à accepter tout de même une partie d'entre eux. Or le questionnaire du mois de mai avait montré que c'était le principe même de leur présence qui était refusé. L'annonce à la mi-juin 2015 de la prochaine fermeture de la frontière et le début, le 13 juillet, de la construction de la barrière aggravent la situation en créant une urgence pour les migrants.

12. Commission européenne, communiqué de presse « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », 27 mai 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_fr.htm.

13. Gaetan Stawinoga (2015), « La fermeture physique de l'espace hongrois », mémoire réalisé à l'IFG s'appuyant sur un terrain à l'hiver 2015.

14. Établit que l'État membre responsable de prendre en charge le réfugié pendant la procédure d'asile qui pourrait l'amener à être accepté dans un autre État est celui qui a le premier enregistré le demandeur sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Le 20 septembre 2015, en Grèce, Alexis Tsipras organise de nouvelles élections législatives. « Durant le mois de septembre, seuls 8 % des arrivants en Grèce ont fait l'objet d'un enregistrement dans le système Eurodac. Afin de soulager les îles en première ligne, les autorités grecques organisent l'évacuation des migrants vers le continent et laissent ouverte, à compter d'avril 2015, la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) afin de leur permettre de gagner les pays qu'ils souhaitent rejoindre en empruntant l'itinéraire terrestre des Balkans occidentaux » [Legendre et Gorce, 2016, p. 42]. Relevons, au surplus, que la Grèce avait allégé depuis un certain nombre de mois les dispositifs tendant à limiter les arrivées irrégulières, fermant les centres de rétention et diminuant les contrôles » [Billout, 2016] jusqu'à la fermeture de la frontière par la Macédoine le 21 novembre 2015.

Au cours du mois d'août, période d'instabilité en Grèce et d'absence de coordination interétatique, 50 000 migrants entrent en Hongrie, majoritairement des personnes fuyant la guerre en Syrie, en Irak ou en Afghanistan. La barrière hongroise est achevée le 29 août, mais ne fait pas baisser immédiatement le nombre de franchissements illégaux (plusieurs milliers pour le week-end du 28 au 30 août)[15].

Le 25 août, Berlin annonce pouvoir prendre temporairement en charge les demandes d'asile, et ne pas renvoyer les réfugiés vers le premier pays d'entrée dans l'UE. Le 26 août, plusieurs dizaines de corps de réfugiés morts sont trouvés dans un camion sur une route autrichienne, ce qui provoque une grande émotion qui a sans doute influé sur le chaos des jours suivants. Il est difficile d'établir heure par heure l'enchaînement des décisions hongroises, autrichiennes et allemandes, car les informations dans la presse, y compris hongroise, sont imprécises ou contradictoires : le 31 août, les autorités hongroises décident de laisser partir des migrants à qui sont vendus des billets de train, et la chancelière prononce la fameuse formule « Wir schaffen das » (nous y arriverons) qui fit naître l'espoir dans les campements de réfugiés plus ou moins informés. Plus de 3 600 migrants quittent Budapest. Le chancelier autrichien Werner Faymann, à la télévision publique ORF, critiqua la Hongrie à la fois pour sa clôture et pour laisser les migrants passer en Autriche. Lors d'une conférence de presse, ce même 31 août à Berlin, Angela Merkel concède qu'un malentendu avait pu surgir selon lequel tous les Syriens seraient accueillis en Allemagne, et que, au contraire, ceux-ci devaient tout de même se conformer aux procédures d'asile déléguées au pays d'entrée dans l'Union européenne[16].

15. Site de la police hongroise : < http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/helyi-hirek/hetvegi-orszagos-osszesito-65 >.

16. Corentin Léotard, « Et les Autrichiens arrachèrent les réfugiés des griffes des barbares hongrois », Hulala. org, Le média de l'Europe excentrée, 9 septembre 2015, consulté le 14 décembre 2016.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Le 1er septembre, le gouvernement hongrois revient sur sa décision et ferme la gare de Keleti à Budapest, ce qui provoque de nouvelles bousculades de personnes ayant acheté des billets pour des trains restant à quai. À l'intérieur de la gare, des policiers allemands et autrichiens s'assurent que les autorités hongroises ne laissent partir personne sans visa[17]. La gare de Keleti est fermée et évacuée[18].

Le 2 septembre, la gare de Keleti est réouverte et quelques centaines de réfugiés ont le droit de monter dans un train qui, au lieu de les emmener vers l'Autriche, les dépose dans un camp (Bickse) où les réfugiés refusent de s'inscrire. Une foule est bloquée dans les souterrains de la gare. Le 4 septembre, des milliers de migrants partent à pied vers l'Autriche. Le gouvernement hongrois affrète des bus pour les amener à la frontière. Les gouvernements autrichien et allemand annoncent alors permettre exceptionnellement à ces réfugiés d'entrer dans leurs pays.

Au cours du week-end du 5 et 6 septembre, plusieurs dizaines de milliers de migrants arrivent dans les gares allemandes et sont répartis dans le pays, selon des quotas fixés après la Seconde Guerre mondiale en fonction de la richesse et de la population de chaque État-région[19]. Les images de bienvenue et les *selfies* de réfugiés avec Angela Merkel ont un impact médiatique fort.

En Hongrie, une loi adoptée le 2 septembre par 140 voix contre 33 introduit dans le code pénal un amendement par lequel le franchissement de la frontière devient un crime passible de trois ans de prison (selon l'article 31 de la convention de Genève on ne peut pas sanctionner les demandeurs d'asile en cas de passage illégal, mais des procès sont pourtant déjà en cours). Le 9 septembre 2015, la Commission européenne inclut la Hongrie dans la liste des États ayant besoin d'être soulagé du poids des migrants[20] mais, cinq jours plus tard, les États refusent le principe de cette répartition concertée[21], et les décisions unilatérales continuent de s'enchaîner.

17. *Ibid.*

18. « Face à l'afflux de migrants, la Hongrie ferme la gare de Budapest », *Huffington Post*, 1er septembre 2015.

19. Frédéric Lemaître, « L'Allemagne et le défi historique des réfugiés », *Le Monde*, 7 septembre 2015.

20. Commission européenne – Fiche d'information : Crise des réfugiés : La Commission européenne engage une action décisive, Strasbourg, 9 septembre 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_fr.htm.

21. La Commission européenne a le monopole du pouvoir d'initiative, le Conseil des ministres décide à la majorité qualifiée et la procédure d'adoption des actes en matière de visa, asile et immigration est la procédure de codécision.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

13 septembre 2015 : l'Allemagne rétablit les contrôles à la frontière Bavière-Autriche.

14 septembre 2015 : la Hongrie ferme le principal point d'entrée de sa frontière avec la Serbie (à Röszke).

14 septembre 2015 : la Slovaquie annonce l'introduction de contrôles temporaires à ses frontières avec l'Autriche et la Hongrie.

15 septembre 2015 : en Hongrie, entrée en vigueur de la loi pénalisant de trois ans de prison toute traversée illégale de la clôture le long de la frontière avec la Serbie.

16 septembre 2015 : en Hongrie, les forces de l'ordre utilisent des canons à eau et des grenades lacrymogènes face aux migrants qui leur lançaient des pierres.

17 septembre 2015 : la Hongrie annonce sa volonté de construire une nouvelle clôture à sa frontière avec la Roumanie, « s'étendant du point de jonction entre les frontières serbe, hongroise et roumaine sur une distance raisonnable ».

Hiver 2015 : l'Autriche commence à ériger une clôture de métal aux points de passage de sa frontière avec la Slovénie.

16 octobre 2015 : la Hongrie ferme sa frontière avec la Croatie.

17 au 28 octobre 2015 : près de 90 000 migrants transitent par la Slovénie.

14 novembre 2015 : l'Allemagne prolonge la réintroduction temporaire de contrôles à ses frontières nationales avec une attention particulière du côté autrichien.

16 janvier 2016 : l'Autriche prolonge la suspension temporaire de la liberté de circulation, rétablissant ainsi ses frontières. Celles-ci ne peuvent être traversées qu'au niveau de certains postes douaniers autorisés. Cette mesure s'accompagne d'un durcissement des contrôles des réfugiés qui arrivent sur le territoire[22].

12 mai 2016 : l'Autriche prolonge les contrôles sur les frontières slovène et hongroise, jusqu'au 12 novembre 2016, puis jusqu'au 11 février 2017.

12 mai 2016 : l'Allemagne prolonge les contrôles sur la frontière autrichienne, jusqu'au 12 novembre 2016, puis jusqu'au 11 février 2017.

11 novembre 2016 le Conseil de l'Union européenne autorise cinq pays à prolonger les contrôles sur leurs frontières : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède.

Le 21 septembre 2015, le Parlement hongrois vote, par 151 voix pour, 12 contre et 27 abstentions, une loi de situation de crise migratoire qui permet à la police de perquisitionner les habitations privées soupçonnées d'abriter des migrants, de déployer des militaires aux frontières et autorise dans certaines conditions l'armée et la police à ouvrir le feu contre des migrants, à condition que les tirs ne soient

22. www.touteleurope.eu, carte des contrôles aux frontières nationales, 16 novembre 2016.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

pas « mortels ». Les ONG basées en Serbie et le HCR dénoncent les coupures, morsures de chiens, usage de gaz lacrymogène, gaz poivre et pistolets à impulsion électrique, confiscation ou destruction de téléphones portables, etc. à l'encontre d'adultes et d'enfants[23].

De l'usage géopolitique d'une crise : Viktor Orbán en campagne

Cette crise de l'été 2015 intervient opportunément dans une période de fragilisation du gouvernement de Viktor Orbán à cause de graves scandales de corruption ayant mobilisé l'opposition et fait croître l'abstention aux élections depuis 2014. Le 22 février 2015, une élection partielle lui faisait perdre la majorité des deux tiers. En mars, un sondage fit apparaître que le parti d'extrême droite Jobbik serait la deuxième force du pays au détriment du parti de Viktor Orbán. Le 12 avril, le Jobbik remporta une élection partielle dans l'ouest industriel de la Hongrie[24]. La crise des migrants fut donc une occasion pour Viktor Orbán de se remettre en campagne sur des thématiques et des mises en scène patriotiques où la dimension religieuse de l'identité hongroise est centrale.

> Durant l'hiver 2015, « la célébration du 15 mars, où la Hongrie commémorait l'insurrection de 1848 contre les Habsbourg, a donné lieu à une débauche de drapeaux et de cocardes patriotiques. Le Premier ministre a évoqué « l'énergie magique » qui anime la nation, exaltant la singularité des Hongrois, cernés par « Vienne, Berlin, Moscou et Istanbul », et que seule leur « différence » ontologique d'avec les autres peuples européens rend dignes de « demander l'aide de Dieu face à nos adversaires »[25].

Le 9 mars 2016, la situation d'urgence est déclarée sur tout le territoire, alors qu'il n'y a pas de migrants sur tout le territoire[26]. Le 2 octobre 2016, il organise un référendum sur la question : « Voulez-vous que l'Union européenne décrète une relocalisation coercitive de citoyens non hongrois en Hongrie, sans l'approbation du Parlement hongrois ? » Le gouvernement pose une affiche interrogeant : « Saviez-vous que Bruxelles veut installer une ville pleine d'immigrants

23. Zsolt Balla, « Hongrie : le refoulement des demandeurs d'asile vers la Serbie inquiète », unhcr. org, 15 juillet 2016 ; *Le Courrier des Balkans*, « Les réfugiés tabassés par la police hongroise soignés en Serbie », 19 octobre 2016.

24. Joëlle Stolz, « L'extrême droite hongroise enregistre une importante victoire politique », *Le Monde. fr*, 13 avril 2015.

25. Joëlle Stolz, « L'étoile de Viktor Orbán pâlit en Hongrie », *Le Monde. fr*, 24 mars 2015.

26. Prolongée en septembre jusqu'au 8 mars 2017.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

clandestins en Hongrie[27] ? » Moins de 40 % des électeurs inscrits s'étant prononcés, le résultat (98 % de « non ») n'a pu être validé ; cela révèle une désaffection des électeurs vis-à-vis de la politique en général, mais aussi que les Hongrois ont besoin d'être citoyens européens, car ils sont environ 500 000 à travailler ailleurs en Europe (2015), notamment au Royaume-Uni, en Autriche et en Allemagne, pour une population de 9,8 millions d'habitants.

Le contexte interne actuel d'affaiblissement de son parti face à l'extrême droite fait promettre à Viktor Orbán qu'il amendera la Constitution pour affirmer la prévalence du Parlement hongrois sur les traités européens concernant les questions migratoires. Cependant, le 8 novembre 2016, il lui a manqué deux voix pour faire passer un amendement rendant inconstitutionnelle la relocalisation en Hongrie par l'Union européenne de demandeurs d'asile car le Jobbik a voté contre (ce parti demandait que « le gouvernement cesse d'accorder des permis de résidence à des investisseurs extra-européens richissimes, comme il le fait depuis quelques années », et des informations sur l'identité « des hommes d'affaires russes, arabes, iraniens ou chinois » actifs en Hongrie[28]).

Viktor Orbán défend la thèse que l'Union européenne n'a pas de solutions face aux crises qui l'assaillent (migrants, terrorisme, récession économique). Il fait valoir auprès de ses électeurs que le taux de croissance économique de la Hongrie se situe dans les fourchettes hautes en Europe et prétend pouvoir inverser la courbe démographique du pays, qui est passé de 10 à 9 millions d'habitants depuis les années 1980, en incitant les familles hongroises à faire des enfants ethniquement hongrois et religieusement chrétiens. Il affirme que, contrairement à l'Union qui ne sait plus qui elle est ni où elle va, les pays d'Europe centrale ont une juste vision de l'identité et de l'avenir de l'Europe.

Les dieux européens

La question de la religion des migrants est devenue centrale. En août 2015, le gouvernement slovaque faisait savoir qu'il accepterait d'accueillir quelques réfugiés à condition qu'ils ne soient pas musulmans. D'est en ouest en Europe, dans des contextes très différents, les controverses sur la présence de musulmans pratiquants et sur l'interprétation des stratégies politiques islamistes divisent profondément les intellectuels, partis et mouvements politiques, de gauche comme

27. Photo sur http://hungarianfreepress.com, « No Huxit referendum – Proposed vote on Hungary leaving the EU deemed unconstitutional », 4 août 2016.

28. Blaise Gauquelin, « Hongrie : camouflet pour Orbán, le Parlement rejette la révision constitutionnelle », *Le Monde.fr*, 8 novembre 2016.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

de droite. La question des rapports entre société, politique et religion est fréquemment au cœur des débats que suscite la définition d'une identité européenne. Dans ses discours, Viktor Orbán dit que l'« islamisation » n'est pas conforme à la Constitution car elle prévoit que le gouvernement doit protéger la Hongrie, fondée par saint Étienne. Il décrit les pays d'Europe centrale dans une période de renaissance spirituelle, les références à l'histoire de la lutte contre l'Empire ottoman sont nombreuses.

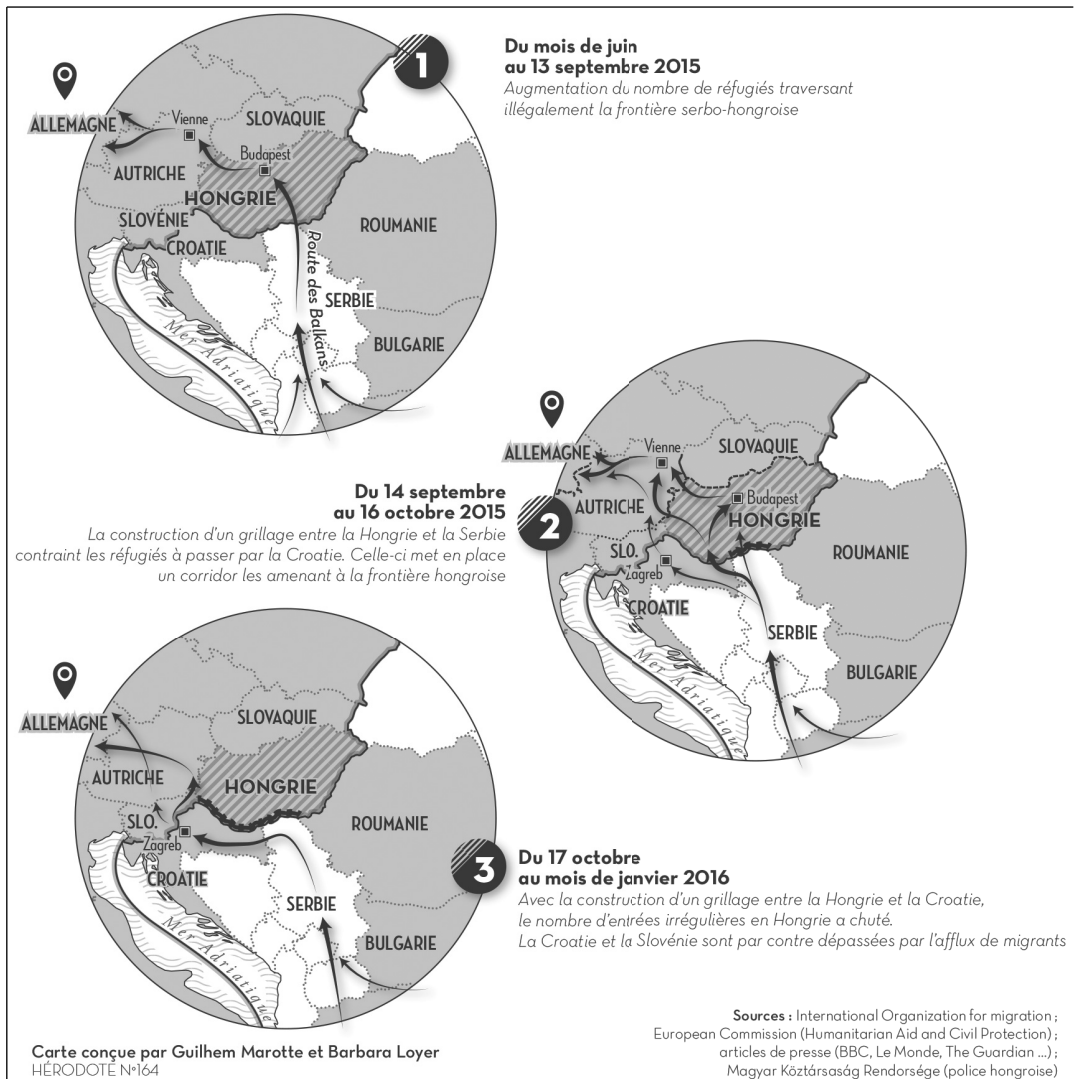
Depuis les années 2000, la construction européenne est de plus en plus soumise à l'intervention des diverses Églises et communautés religieuses. En 2004, les débats sur la Convention pour la Constitution européenne ont été vifs au sujet de la mention de l'héritage religieux et spirituel de l'Europe. « Nombre de Constitutions nationales se réfèrent d'une manière ou d'une autre au fait religieux. La manifestation la plus spectaculaire de cette tendance s'illustre dans l'invocation par le préambule de la Constitution irlandaise de "la Très Sainte Trinité, dont dérive toute puissance et à qui il faut rapporter, comme à notre but suprême, *toutes les actions des hommes et des États*" [...]. » On peut également rappeler que c'est au nom de « la Trinité sainte, consubstantielle et indivisible » que la Chambre grecque des députés vote les révisions constitutionnelles. De même est-ce avec la conscience de sa « responsabilité devant Dieu » que le peuple allemand s'est donné la Loi fondamentale » [Rostane, 2003], et les ministres allemands prêtent serment devant Dieu. Le traité de Lisbonne s'en tient dans le préambule à la formule : « s'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ».

L'utopie européenne qui voulait créer une unité fondée sur l'accession au bien-être matériel par la gestion bureaucratique « efficace » des sociétés semble faire long feu : la croissance du vote revendiquant le christianisme des nations européennes, la désorganisation du vote laïque face aux diverses stratégies islamistes grippent les rouages de ce système. Le rapport des religions au pouvoir devient sans doute un élément incontournable de la genèse de cette représentation géopolitique de l'unité européenne.

Cette unité est très fragile, entre autres raisons parce que le territoire de l'UE est compliqué : les exemples du Royaume-Uni ou de la Suisse révèlent que la complexité actuelle est le fruit d'un pragmatisme économique (d'aucuns diront d'une stratégie néolibérale) qui, dans le contexte de la crise actuelle, n'est plus suffisamment légitime aux yeux de nombreux citoyens. Les crises interrogent sur ce qui distingue le territoire de l'UE des territoires situés hors de l'UE.

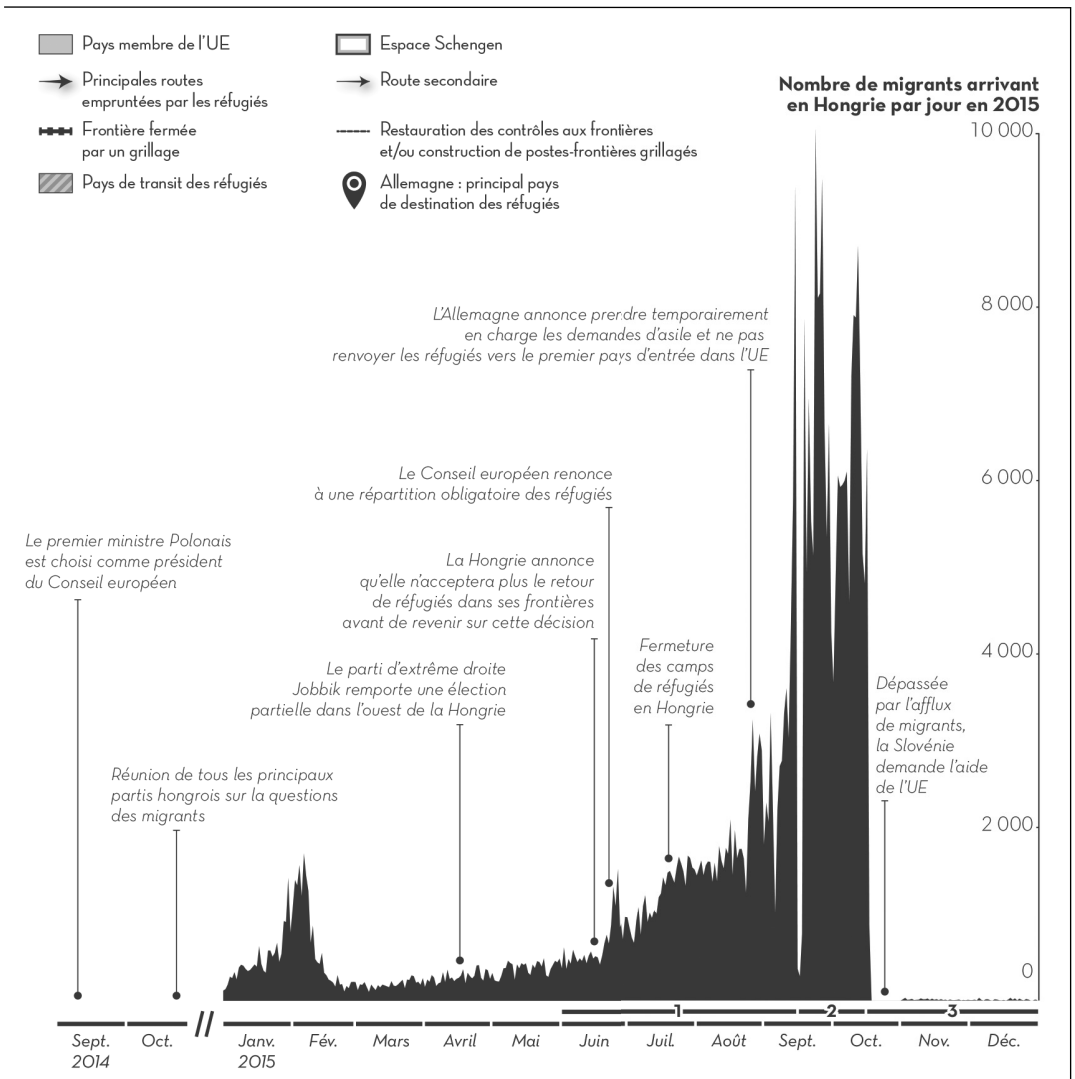
Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

CARTE 1. – L'INCROYABLE IMPROVISATION DE L'UNION EUROPÉENNE :



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

L'EXEMPLE DE LA HONGRIE ET LA FERMETURE DE SA FRONTIÈRE



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Différentes représentations géopolitiques de la citoyenneté

L'espace Schengen, dit « harmonisé en matière de sécurité et de justice », englobe aussi quatre États associés à l'UE : l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein. En revanche, les Britanniques, les Irlandais, les Danois, les Roumains, les Bulgares, les Chypriotes et les Croates sont des citoyens européens bien que leurs États soient hors Schengen[29].

On sait que les catégories juridiques qui donnent corps à l'Union européenne coexistent avec les législations des États membres. La citoyenneté européenne, par exemple, complète les citoyennetés nationales sans les remplacer ; elle accorde de nouveaux droits aux personnes ayant la nationalité d'un État membre de l'Union. Elle n'est pas ouverte aux résidents d'origine extracommunautaire, même durablement installés[30]. Mais si les citoyens européens bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections du Parlement européen, plusieurs États de l'UE accordent ce droit à des étrangers hors UE parfois bien plus nombreux.

Le cas britannique fait apparaître que la citoyenneté est non seulement un droit mais aussi un phénomène géopolitique. Les citoyens le sont au nom d'histoires et de conceptions singulières de la nation.

Entre 1981 et 1983, pour adapter les règlements aux nouvelles donnes de l'immigration, le gouvernement de Margaret Thatcher définit six formes de nationalité britannique (*British nationality*) qui évoquent le rapport des personnes à l'histoire impériale du Royaume-Uni : citoyenneté britannique, citoyenneté britannique d'outre-mer, citoyenneté britannique des territoires d'outre-mer, nationalité britannique (outre-mer), personne sous protection britannique, sujet britannique[31]. C'est le passeport britannique qui prouve votre citoyenneté britannique mais tous les passeports britanniques ne portent pas la mention « droit de séjour » (*right of abode*) : seuls les citoyens britanniques et certains sujets britanniques ayant droit de séjour selon le règlement d'immigration de 1971

29. Le Royaume-Uni participe à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la lutte contre les stupéfiants et le Système d'information Schengen (SIS). L'Irlande, quant à elle, participe essentiellement au SIS. Les deux États conservent ainsi le droit de contrôler les personnes à leurs frontières, et de ne pas se soumettre aux législations européennes concernant les visas, l'asile et l'immigration.

30. La liste de ces droits se trouve sur le site < www.touteleurope.eu >.

31. Site du gouvernement britannique : « British overseas citizenship ; British overseas territories citizenship ; British national (overseas) ; British protected person ; British subject ». https://www.gov.uk/types-of-british-nationality/overviewBritish citizenship.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

(*Immigration Act*) peuvent vivre et travailler au Royaume-Uni[32]. Il est néanmoins possible de demander un statut de nationalité britannique même si on n'a pas droit à un passeport britannique[33]. En 2002, la loi sur les territoires britanniques d'outre-mer (nouveau nom des territoires britannique dépendants : Falklands, Gibraltar, Territoires britanniques de l'océan Indien, Territoire britannique antarctique) permet à leurs résidents de demander un passeport anglais, et de rejoindre l'armée du RU et la police.

Les personnes originaires du Commonwealth qui résident en Grande-Bretagne n'ont pas toutes un passeport britannique mais jouissent des droits de citoyenneté, c'est-à-dire le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections, et le droit au travail dans les services publics[34]. Au total, les Britanniques, Irlandais, membres du Commonwealth et citoyens européens habitant au Royaume-Uni peuvent voter[35] mais, pour les Européens, ce droit est restreint aux élections locales et européennes. Les débats actuels portent sur l'allongement du délai d'acquisition de la naturalisation, qui pourrait passer de cinq à dix ans avec l'instauration de points pour l'obtention de la naturalisation qui permet d'avoir le passeport britannique (niveau de langue et de culture anglaises, participation à la vie associative). Le traité de Maastricht n'a donc rien changé à la représentation complexe et mouvante de la britannicité qui est étroitement liée à l'histoire de l'empire et à l'adaptation du Royaume-Uni aux flux migratoires des années 1980.

Le Royaume-Uni refusa l'entrée dans le système Schengen mais, en 2004, fit partie des États, avec la Suède et l'Irlande, qui ouvrirent immédiatement leur marché du travail aux nouveaux pays d'Europe de l'Est, notamment la Pologne[36]. Cette décision semble contradictoire avec le fait qu'en 2003 le Royaume-Uni signait avec les Français l'accord du Touquet pour bloquer les passages illégaux à Calais au motif qu'il était confronté depuis les années 1990 à une trop grande pression migratoire. Mais la manne d'une immigration européenne jeune, qualifiée

32. Site du gouvernement britannique : https ://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118569/immigration-right-of-abode.pdf.

33. https ://www.gov.uk/government/publications/application-for-confirmation-of-british-nationality-status-form-ns.

34. William Leday et Delphine Papin, « Statistiques ethniques, leçons britanniques », *Médiapart,* 17 juin 2009.

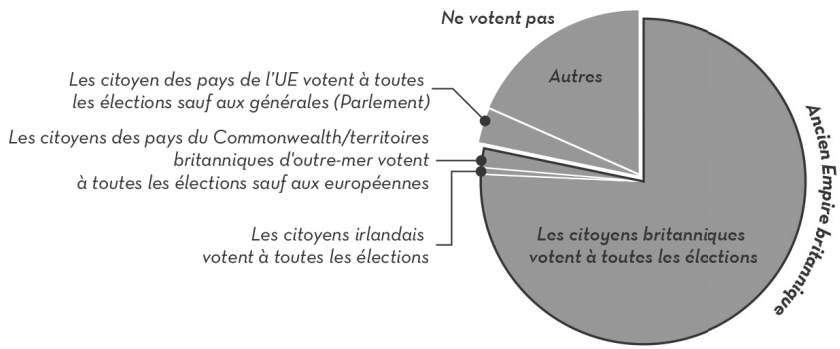
35. Site du gouvernement britannique : < www.brentwood.gov.uk/index.php?cid=1616 >.

36. La Grande-Bretagne a décidé de permettre aux ressortissants des huit pays de l'Europe de l'Est (les pays dits « A8 ») un accès au marché du travail mais sans pouvoir prétendre à des prestations de sécurité sociale telles que l'allocation chômage avant d'avoir travaillé légalement pendant au moins douze périodes de trois mois, sans interruption de plus de trente jours.

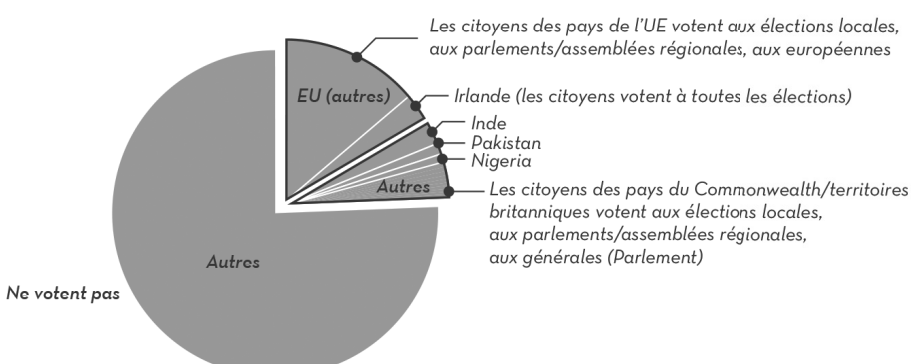
Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

CARTE 2. – LE DROIT DE VOTE AU ROYAUME-UNI :
UNE CONCEPTION IMPÉRIALE DE LA CITOYENNETÉ

1. Seuls les détenteurs d'un passeport britannique, d'un pays du Commonwealth ou de l'UE peuvent voter
(exemple de l'Angleterre et du pays de Galles)



2. Plus de 24 % des étrangers peuvent voter
(exemple de l'Angleterre et du pays de Galles)



Réalisation et conception : *G. Marotte, B. Loyer, IFG, 2016*
Sources : *recensement de 2011 (Office for National Statistics), The Electoral Commission*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

et peu regardante sur les salaires était à l'époque ainsi décrite par le journal économique anglais *Financial Times* :

> La campagne silencieuse menée par les nouveaux États membres pour la levée des contrôles mérite un fort soutien, car l'Union européenne a besoin du dynamisme économique que les migrants peuvent générer [...]. Les restrictions au travail sont des vestiges de la division de l'Europe par la guerre froide. Les Européens de l'Est, qui ont lutté si longtemps pour leur liberté, éprouvent du ressentiment face à ces mesures discriminatoires. L'exemple britannique montre que la peur de voir les travailleurs immigrés voler les emplois et profiter de la sécurité sociale était exagérée. Des dizaines de milliers d'Européens de l'Est ont travaillé au Royaume-Uni, contribuant pour 500 millions de livres, soit 730 millions d'euros, à l'économie britannique l'an dernier [...]. La levée des contrôles enverrait un signal fort : l'UE serait engagée à la fois à achever sa réunification et à relancer son économie[37].

Cependant, l'afflux de travailleurs de l'Est aurait largement dépassé les prévisions. D'après un rapport du gouvernement britannique publié le 23 août 2005 :

> Plus de 230 000 travailleurs immigrés de l'Est ont déposé une demande de permis de travail au Royaume-Uni entre le 1er mai 2004 et la fin de juin 2005 [...]. Ce chiffre est 18 fois supérieur aux estimations du ministère de l'Intérieur britannique, qui prévoyait l'arrivée de 5 000 à 13 000 travailleurs. Ce décalage s'explique par la fermeture des frontières des autres pays européens [...]. La majorité des immigrés viennent de Pologne, avec 130 000 demandes de permis de travail[38].

Le fait d'être ou ne pas être dans l'espace Schengen n'a donc pas modifié la donne migratoire britannique ; en revanche, après le Brexit, les autorités britanniques ne seront plus contraintes de laisser entrer des travailleurs de l'Union. Cela retirera aussi le droit aux Britanniques actifs et inactifs de circuler, séjourner, travailler, étudier sur le territoire des autres pays membres, à moins qu'ils ne négocient le même statut que la Suisse (pays non communautaire intégré), l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, trois pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE[39]), qui bénéficient de cet accès au travail. On dénombre environ un million d'expatriés britanniques en Europe continentale, plus de la moitié d'entre eux en Espagne, France et Allemagne. L'étendue des droits à la couverture

37. Hamdam Mostafavi, « Le plombier polonais préfère rester chez lui », *Courrier international*, 29 août 2005.

38. *Ibid.*

39. Pour s'y retrouver dans les multiples associations d'États européens : Pascal Orcier, « L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1er octobre 2016 », *Géoconfluences*, en ligne le 4 juillet 2016.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

maladie dans les pays hôtes peut dépendre d'accords bilatéraux qui ne seront peut-être pas dénoncés après le Brexit[40]. En 2015, le gouvernement britannique a remboursé 857 millions d'euros à divers pays de l'UE et de Suisse pour les soins à ses ressortissants et a perçu 50 millions pour les soins au Royaume-Uni à des ressortissants européens[41]. De même Theresa May, qui a pris la suite de David Cameron pour gérer le Brexit, s'est rendue en Pologne afin de négocier le futur statut des travailleurs polonais.

Cette question de la libre circulation des travailleurs, c'est-à-dire du droit acquis de s'établir dans un pays, fera partie des éléments clés des négociations à venir sur le Brexit et, selon leur résultat, pourrait avoir un impact sur la consolidation de la limite UE/Schengen en frontière : quatre auteurs du *think tank* économique bruxellois Bruegel écrivent par exemple en août 2016 :

> La liberté de mouvement des travailleurs, qui permet aux citoyens de l'UE de chercher un emploi dans un autre pays de l'UE et d'y travailler sans avoir besoin d'un permis de travail, constitue l'élément qui fait de l'UE un projet politique. L'accès au marché du travail domestique à quelque 510 millions de citoyens est un choix politique important et un puissant symbole d'intégration entre les pays de l'UE. C'est ce projet politique que l'électorat britannique a effectivement rejeté.

Le contenu des négociations sur la sortie du Royaume-Uni peut donc renforcer ou, au contraire, ralentir l'évolution vers la construction d'un territoire politique dans lequel les Britanniques auront le statut d'étrangers parce qu'ils ne sont pas inclus dans ses frontières.

Le cas de la Suisse révèle la complexité des situations liées aux limites légales diverses qui se superposent sur le territoire européen et brouillent son image. L'exemple suisse montre qu'ont prévalu jusqu'à aujourd'hui des solutions *ad hoc* favorables à la fluidité des échanges. Mais la question idéologique de la différence entre les étrangers et les Suisses grippe ces rouages économiques.

40. Depuis 2004, tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil. Article 7, directive 2004/38/CE du 29 avril 2004.

41. Roberto Casado, « El gobierno británico revela cuánto paga a la Sanidad española », *Expansión*, 2 mars 2015.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Entre Europe et souveraineté : le grand écart des Suisses

Les Suisses sont des étrangers à l'UE, mais la Suisse fait partie de l'espace Schengen. Les citoyens suisses votent régulièrement contre la perspective de devenir aussi citoyens européens, cependant, depuis 1998, les gouvernants ont négocié des accords bilatéraux de libre-échange avec l'UE afin de tempérer les effets économiques que cette expression d'une identité jalouse pourrait entraîner. L'entrée dans l'espace Schengen présente un intérêt certain car plus d'un Suisse sur dix vit à l'étranger, les deux tiers d'entre eux en Europe[42]. Les gouvernements helvètes ont par exemple négocié sur le contrôle de la fraude fiscale en échange d'une intégration à l'espace Schengen. Mais le prix à payer pour cette libre circulation est apparu trop important aux yeux des citoyens suisses qui ont voté le 14 février 2012 à une très courte majorité[43] en faveur d'une modification de la Constitution qui devrait entraîner son exclusion du système Schengen en 2017. En effet, suite à l'initiative populaire contre l'immigration de masse, présentée par le parti d'extrême droite UDC, les articles de la Constitution concernant la gestion de l'immigration ont ainsi été modifiés[44] : « Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus », ce qui va contre les principes de la libre circulation et du droit d'asile (fondé sur les critères de la demande du requérant). De même :

> Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité. Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale ; ils doivent inclure les frontaliers.

L'article prévoit aussi que « aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu » et que « les traités internationaux contraires à l'art. 121a

42. Département fédéral des affaires étrangères, DFA, Statistique des Suisses de l'étranger 2015 : informations complémentaires :
http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42694.pdf.

43. 50,3 % de « oui », avec une participation de 56.57 %, soit 19 000 voix d'écart sur 2,9 millions de suffrages exprimés.

44. Administration fédérale, onglet initiatives populaires, « Initiative populaire fédérale contre l'immigration de masse » : < www.admin.ch >.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons [45] ».

À ce jour, on ne voit pas les autorités suisses se préparer véritablement à une sortie du système Schengen, au contraire. Une commission du Congrès national pour mettre en œuvre l'initiative contre l'immigration de masse a voté en septembre 2016, par seize voix contre neuf, une proposition d'application minimale euro-compatible.

Si certains seuils qu'il doit définir sont atteints, le Conseil fédéral pourrait introduire une obligation pour les employeurs de communiquer les postes vacants aux offices régionaux de placement. Les mesures devront être limitées au minimum indispensable et perturber le moins possible le fonctionnement de l'accord sur la libre circulation des personnes. Si elles ne sont pas compatibles avec ce dernier, elles seront décidées par un comité mixte Suisse-UE. Les cantons pourront quant à eux proposer des mesures en cas de problèmes économiques ou sociaux importants causés par des frontaliers. Lorsque ces mesures ne suffisent pas et que l'immigration en provenance de l'Union européenne dépasse un certain niveau sur le plan régional ou national, le gouvernement peut prendre des « mesures correctives ». Mais seulement en cas de problèmes économiques ou sociaux importants[46].

Cette proposition a ensuite été votée à la chambre basse de l'Assemblée fédérale par 126 voix contre 68[47], suite à des débats houleux (« bronca, attaques personnelles virulentes, accusations de mensonge, de déni de démocratie[48] »), et le quotidien bâlois proche de l'UDC s'est insurgé en ces termes : « Qui a le dernier mot dans ce pays ? Est-ce, comme dans la plupart des autres, un cercle de pouvoir, un comité central ou une élite, qui sait mieux que le peuple ce qui lui convient ? Ou sont-ce des citoyennes et des citoyens habilités à décider eux-mêmes de leur destin[49] ? » L'épisode fit apparaître combien comptent pour les gouvernements suisses les accords de libre circulation ou la participation aux programmes de recherche scientifique de l'UE (pour y rester intégrés, ils ont par exemple étendu à la Croatie les accords bilatéraux de libre circulation), et le poids de l'argument

45. Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance.

46. « Immigration de masse : vers une application "light" », *Tribune de Genève*, 2 septembre 2016 ; « Le choix de la commission soulage le gouvernement », *Tribune de Genève*, 4 septembre 2016.

47. Arthur Grosjean, « La National vote pour une solution eurocompatible », *Tribune de Genève*, 21 septembre 2016.

48. *Ibid.*

49. Cité par Marc André Miserez, revue de presse Swiss info, 27 octobre 2016.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

de la souveraineté nationale[50]. Un nouveau référendum pourrait aussi être organisé en 2018 pour sortir de l'impasse actuelle.

Cette présence dans Schengen d'États qui sont hors de l'UE relativise l'impact géopolitique de cette limite inscrite sur les cartes. La dramatisation sur la possible fin du système Schengen[51] met surtout en lumière le danger que les États n'imposent leurs propres solutions pour résoudre la crise. Celle-ci révèle que la superposition des limites Schengen et de l'UE pourrait devenir « l'un des paramètres de l'identité collective[52] » européenne. Les résultats de l'enquête Eurobaromètre standard du printemps 2015 font apparaître une division de l'opinion publique à ce sujet : 73 % des personnes interrogées affirmaient être favorables à une politique migratoire européenne commune, mais 51 % avaient une opinion positive de l'immigration de personnes provenant d'autres États membres de l'UE alors que 56 % avaient un jugement négatif sur l'immigration provenant de l'extérieur de l'UE[53].

L'espace de libre circulation des travailleurs est une limite tangible d'une solidarité entre Européens. Schengen, la limite physique où l'on vous désigne comme Européen ou étranger, est en plus un espace commun de sécurité et de justice. La Roumanie, la Bulgarie, dont les citoyens ont accès au marché du travail de l'Union, sont en dehors de l'espace policier parce que leurs institutions sont affaiblies par la corruption des agents ; mais les propositions de la Commission européenne sur le règlement de l'espace Schengen suscitèrent une interrogation à ce sujet du parlementaire roumain de la commission LIBE, se demandant s'il était légitime que des citoyens européens soient moins « protégés » que les autres, parce qu'ils sont hors de la limite Schengen.

L'Europe forteresse ?

On entend souvent dire qu'avec la construction de sa frontière l'Union deviendrait une forteresse : « L'Europe forteresse, écrit Jean Quatremer dans *Libération*, tel est le prix que les chefs d'État et de gouvernement des Vingt-huit et de la Turquie [...] sont prêts à payer pour que le projet communautaire survive à la crise

50. Lisa Bailat, « En Suisse, un débat sur Schengen est tranché », *24 heures*, 29 janvier 2016.

51. Par exemple Cathy Macherel, « Schengen se fissure, les frontières reviennent », *24 heures*, 29 janvier 2016.

52. Michel Foucher, interview en ligne www.diploweb.com, 18 octobre 2016.

53. Enquête Eurobaromètre, 31 juillet 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_fr.htm

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

humanitaire sans précédent à laquelle l'Europe est confrontée[54] ». La réalité est plus nuancée car l'exemption de visa vers l'espace Schengen est accordée aux ressortissants de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie depuis décembre 2009, et aux ressortissants de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine depuis novembre 2010. Depuis janvier 2012, un dialogue sur l'assouplissement du régime des visas est mené avec le Kosovo[55], mais depuis la crise des réfugiés ceux-ci sont indésirables et rapatriés[56].

Cependant, les excès du gouvernement Orbán changent la nature de cette frontière qui devient non un lieu d'échanges complexes, mais un mur. En novembre 2016, des travaux pour la construction d'un tronçon de 10 km d'un mur plus solide étaient annoncés ainsi :

> Derrière la première clôture, on a construit une route goudronnée pour que les véhicules de la police et de l'armée puissent circuler. Après cette route, il y a un fossé rempli d'eau et ensuite il y a le deuxième grillage de 3 mètres de haut, lui aussi rehaussé de barbelés. Au pied du grillage, il y a une bande de terre : si des trafiquants viennent découper des trous dans la clôture, ils laisseront forcément des empreintes dans la terre. Pour les patrouilles, ce sera un indice que des groupes de migrants vont bientôt arriver. Ces grillages seront équipés de caméras infrarouges et de capteurs de chaleur et de mouvement. Un peu comme le rideau de fer entre l'Autriche et la Hongrie à la fin des années 1980. Les câbles de transmission seront enfouis sous terre. L'objectif est d'être efficace en économisant de la main-d'œuvre. Actuellement, plus de 3 000 policiers et soldats surveillent la frontière. Grâce à cette technologie de pointe, les policiers se rendront sur place uniquement si une alerte est déclenchée[57].

Les frontières de Ceuta en Espagne et, dans une moindre mesure, de Calais autour du terminal d'Eurotunnel en France ressemblent à ce genre de dispositif.

Les débats ne devraient-ils pas distinguer la fonction géopolitique des frontières de l'UE dans la genèse d'un peuple européen, d'une part, et les implications de leur technicité visant à empêcher coûte que coûte la pénétration, d'autre part ? Une frontière créant une Europe politique ne peut nier les valeurs démocratiques qui la définissent depuis la chute du nazisme. En Hongrie, sa militarisation est

54. Jean Quatremer et Marc Semo, « L'Europe forteresse tombe le masque », *Libération*, 7 mars 2016.

55. Parlement européen, fiches techniques sur l'UE, « Les Balkans occidentaux », consulté le 13 décembre 2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html

56. Maryline Baumard, « Les émigrés du Kosovo tentés par le retour au pays », *Le Monde.fr*, 28 mars 2015.

57. Florence La Bruyère, « La Hongrie érige une deuxième clôture à sa frontière sud », émission « Bonjour l'Europe », RFI, diffusion le 23 novembre 2016, < www.rfi.fr >.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

concomitante de la restriction de la liberté d'expression, contrôle de la presse et des associations d'aide aux migrants.

La crise des réfugiés aggrave au maximum la contradiction d'un système fondé sur l'utopie des droits universels (la jurisprudence des cours européennes en matière de droits de l'homme n'a pas d'équivalent dans le monde). Les débats contradictoires sur les frontières et les gardes-frontières, sur le tri des migrants, et les violences qui peuvent leur être faites sous couvert d'enregistrement policier[58] déterminent aussi le contenu du processus géopolitique de genèse de l'Europe. La construction de grillages matérialisant les frontières extérieures induit des manières de traiter les étrangers contraires aux valeurs de la démocratie européenne.

De mon point de vue, la question de la matérialité de la frontière et des excès sécuritaires qu'elle entraîne est différente de la question de la légitimité d'une frontière légale contribuant à construire un territoire géopolitique dans lequel les citoyens se reconnaissent entre eux et se distinguent d'étrangers. Si l'on donne à la bureaucratie européenne, sous couvert du Parlement et de l'exécutif, le pouvoir d'encadrer uniformément la manière de définir et de traiter les étrangers à l'Union, c'est sur le contenu des règlements et leur application que doivent porter les controverses plutôt que sur le principe même d'une réglementation. L'expression d'« Europe forteresse » est une représentation qui ne permet pas de débattre des difficiles contradictions de la construction européenne.

La frontière extérieure de l'Union européenne

La limite Schengen, on l'a vu, n'est pas encore la frontière de l'Union européenne, d'autant plus que la frontière externe de l'Europe est en fait un objet plus complexe que celui que dessinent les grillages et les lieux de naufrages.

Depuis 2009, le Partenariat oriental pour la construction d'une capacité de gestion intégrée des frontières[59] encadre les relations de l'UE avec les pays frontaliers de l'UE Belarus, Moldavie et Ukraine, mais aussi avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie[60] qui sont fort éloignés de l'UE. Chacun de ces pays développe une « stratégie nationale de gestion intégrée des frontières » et la coopération prend des formes variées. Sur les questions économiques et sociales, elle est

58. Cathy Macherel, « La torture pour obtenir des empreintes digitales. Amnesty International détaille les dérives dans les hotspots italiens », *24 heures*, 3 novembre 2016.

59. Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project.

60. Site du Partenariat oriental, consulté 13 décembre 2016, http://www.eap-ibm-capacity-building.eu/en/eastern-partnership/The-Eastern-Partnership.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

appelée « processus d'association » ; elle comprend des négociations sur la libéralisation des visas et sur l'établissement d'une zone de marché libre (*free-trade area*) pour le « rapprochement » des normes et pratiques de ces pays avec celles de l'UE. En 2014, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ont signé des accords d'association avec l'UE, et la Moldavie est devenue le premier pays de cet ensemble spatial qui a obtenu pour ses ressortissants une exemption de visa pour des séjours de 90 jours.

Les eurocrates pensent aisément que les Politiques européennes sont l'exportation d'une bonne gouvernance impossible à contester car elle apporterait la justice et la paix : ils se situent d'une certaine façon à l'avant-garde du progrès, soi-disant hors de considérations de pouvoir. Cela transparaît par exemple dans la manière dont un rapport du Sénat explique que Vladimir Poutine a « politisé la Politique » européenne :

> La Politique européenne de voisinage était au départ une disposition d'aide à la modernisation et non un instrument politique. Le retour de la Russie sur la scène internationale a politisé la Politique européenne de voisinage et surtout le Partenariat oriental (car) les Russes perçoivent l'action de l'Union européenne comme celle d'une extension du champ normatif européen dans tous les domaines[61].

Quoi qu'on pense du gouvernement russe, son interprétation n'est pas complètement infondée : le partenariat envisage par exemple cette marche de l'Europe comme un espace facilitant l'interdépendance des territoires voisins avec l'UE grâce à l'interconnexion des réseaux d'infrastructure (gazoduc entre la Roumanie et la Moldavie, gazoduc du corridor sud reliant l'Azerbaïdjan à l'UE, réseau du Partenariat oriental de transport pour améliorer les connexions ferrées, routières, maritimes et aériennes). Il se fonde aussi sur le partage d'un arsenal administratif pour empêcher les franchissements indésirables. Ce partenariat a également une visée idéologique puisque, selon les termes du service européen des affaires extérieures[62], « les valeurs communes telles que la démocratie, la primauté du droit, et le respect des droits de l'homme seront à sa base, ainsi que les principes de l'économie de marché, le développement durable et la bonne gouvernance ». Il soulève, en fait, la question des limites territoriales du *soft power* européen. En 2014, 2,2 milliards d'euros ont été engagés pour le Partenariat oriental, et

61. « Le Partenariat oriental : une nécessaire refondation », rapport d'information n° 797 (2015-2016) au nom de la Commission des affaires européennes (Sénat), déposé le 13 juillet 2016 en ligne < www.senat.fr >

62. Site de l'action extérieure de l'UE (EEAS), 19.10.2016 <http://eeas.europa.eu/delegations/sierra-leone/419/eastern-partnership_en>

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

1,6 milliard payé : l'Ukraine (314 millions), la Moldavie (93 millions) et la Géorgie (41 millions) en ont été les premiers bénéficiaires[63].

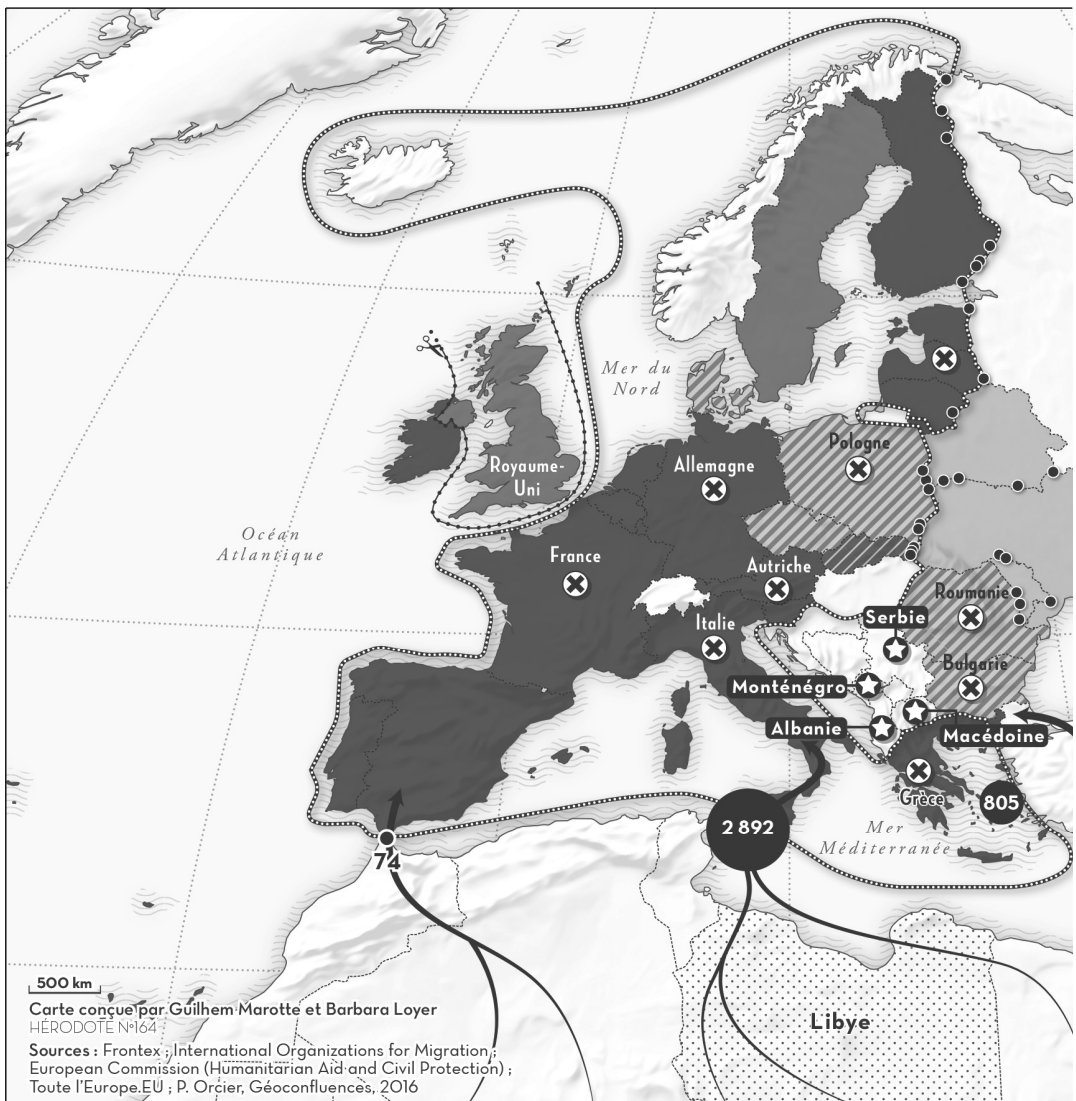
Du côté méditerranéen, la démarche est équivalente, même si elle n'a pas le même impact géopolitique car, au plan historique, l'Afrique ou le Moyen-Orient ne sont pas des espaces comparables à l'Europe orientale postsoviétique (c'est peut-être une des raisons pour laquelle les Moldaves entrent dans l'UE sans visa, alors que les Turcs n'obtiennent pas ce droit). Vers le sud, les marches de l'Union s'étendent théoriquement à la moitié de l'Afrique dans le cadre du processus dit « de Rabat » (2006), qui réunit plus d'une cinquantaine de pays européens et africains de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du Centre, avec la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pour un « dialogue migratoire » entre l'Union européenne et les États africains. Le Maroc a démontré à plusieurs reprises dans les années 1990 sa capacité à contenir ou, au contraire, à laisser passer des migrants vers l'Europe ; il s'est vu reconnaître dès 2008 un « statut avancé » pour l'intégration au marché intérieur européen (rapprochement réglementaire, coopération sectorielle, aide financière de la politique de voisinage de près de 200 M€/an). Il n'y a plus depuis quelques années de mouvements massifs aux frontières du Maroc (quelques milliers de tentatives par an pour franchir les barrières de Ceuta et Melilla), mais Amnesty International dénonce les mauvais traitements contre les migrants. Des accords bilatéraux de l'Espagne et des pays africains ont également interrompu les départs de bateaux vers les Canaries comme on les a connus en 2006 (40 000 personnes). La logique d'externalisation des frontières européennes vers l'Afrique culmine fin 2014 avec le « processus de Khartoum[64] » qui délègue à des dictatures comme l'Érythrée ou le Soudan le soin de veiller aux droits des réfugiés et de les protéger des passeurs.

63. « Le Partenariat oriental : une nécessaire refondation », rapport d'information n° 797 (2015-2016) au nom de la Commission des affaires européennes (Sénat), déposé le 13 juillet 2016. < www.senat.fr>.

64. Réunit des États membres et institutions de l'UE et certains pays d'Afrique du Nord et de l'Est (Érythrée, Éthiopie, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Djibouti, Kenya, Égypte et Tunisie) ainsi que la Commission de l'Union africaine.

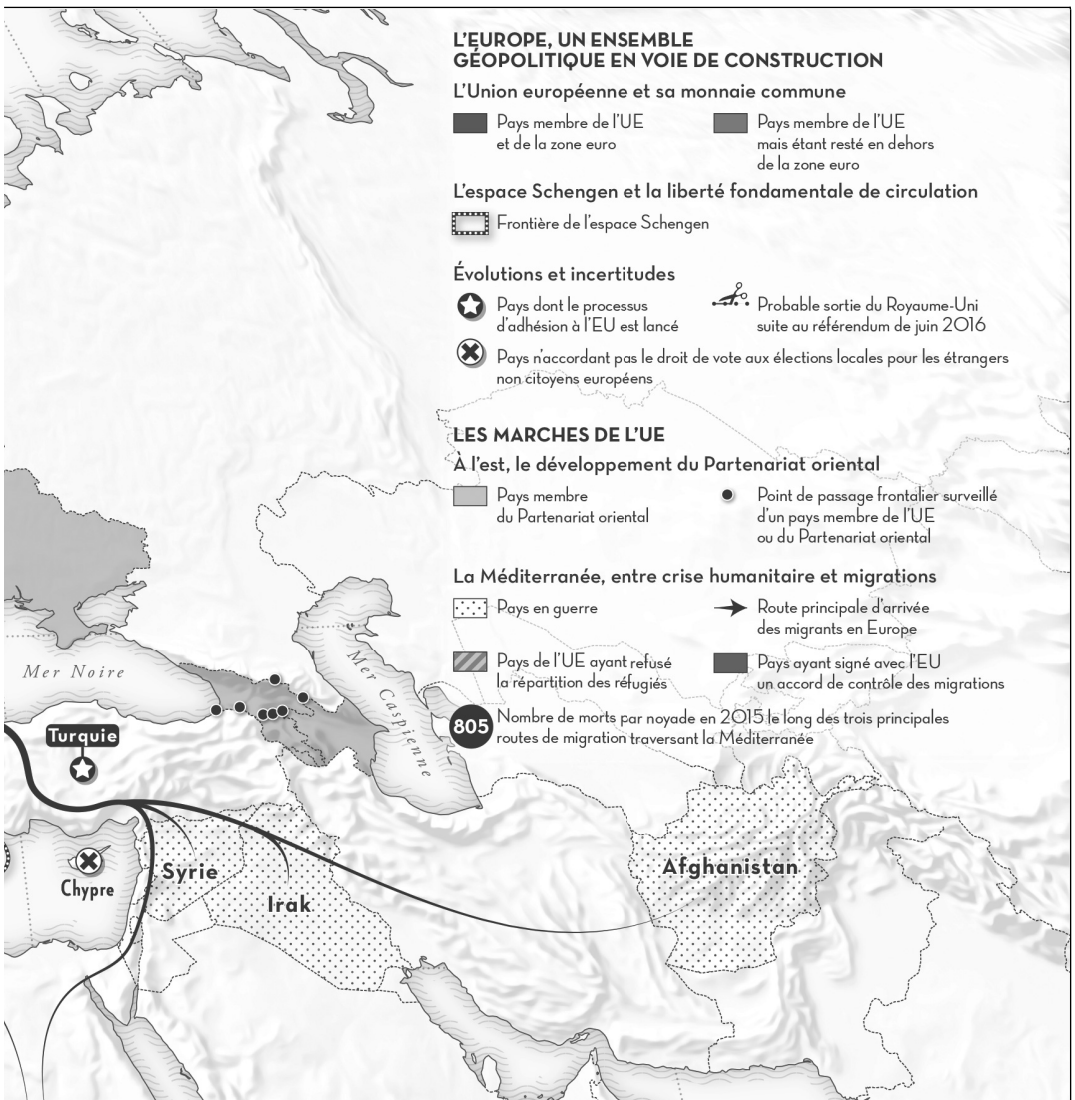
Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

CARTE 3. – L'UNION EUROPÉENNE,



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

UN TERRITOIRE COMPLEXE EN CONSTRUCTION



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Conclusion : quelles perspectives pour un ensemble géopolitique en construction ?

Des penseurs de renom, par exemple le philosophe Habermas ou le sociologue Ulrich Beck, interprètent l'avenir de la mondialisation comme une sorte d'utopie où le multiculturalisme sape la souveraineté interne des États, et la mondialisation affaiblit la souveraineté externe[65]. Ulrich Beck, mort en 2015, faisait partie du groupe européen Spinelli, initiative lancée en septembre 2010 par Guy Verhofstadt[66], Daniel Cohn-Bendit[67], Sylvie Goulard[68], Isabelle Durant[69] pour tenter d'« insuffler une dynamique fédéraliste dans le processus décisionnel de l'Union européenne[70] ». Dans le livre *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation* [2003], il propose de concevoir la mondialisation comme une « transformation historique » par laquelle « la distinction entre le national et l'international s'efface » (p. 113). Nous serions dans « le crépuscule de l'ère nationale » (p. 25). Pour lui, le rôle du capital mondial a bouleversé les rapports de pouvoir, et il importe que les États puissent imposer un « régime cosmopolitique » incluant également liberté politique, justice globale, protection sociale et préservation de l'environnement. Le cosmopolitisme devrait être, selon Ulrich Beck, la prochaine grande idée qui succédera à celles, trop usées par l'Histoire, de nationalisme, de communisme, de socialisme, de néolibéralisme ; elle devrait permettre à l'humanité de survivre au XXIe siècle sans sombrer à nouveau dans la barbarie car l'enjeu de la perspective cosmopolitique est la façon dont les minorités, les étrangers, les exclus sont traités (il pose ainsi tout de même l'idée que la mondialisation ne fait pas disparaître la figure de l'étranger).

Je pense que cette perspective à long terme et hors sol est problématique, car elle empêche d'analyser la complexité du réel et d'essayer de prévoir les crises pour y répondre. L'Europe n'est pas un terrain vague de la mondialisation, c'est un espace où se définit actuellement un ensemble géopolitique sur lequel des citoyens projettent leurs représentations, souvent contradictoires, mais qui ont trait à ce projet pour ce territoire. Rappelons que, en 2007, 325 députés hongrois sur 344 ont été favorables au traité de Lisbonne (cinq « non » et quatorze abstentions) et les élus du Fidesz ont été quasiment unanimes (un « non » et cinq abstentions sur

65. Thibaud Zuppinger, « Habermas et l'avenir de l'État-nation », 10 novembre 2009, < www.implications-philosophiques.org>.

66. Ancien Premier ministre belge (libéral).

67. Ancien député européen, groupe des Verts.

68. Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe.

69. Députée européenne belge, groupe des Verts.

70. http://www.spinelligroup.eu/fr/qui-nous-sommes.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

114 députés de ce parti[71]). Viktor Orbán n'a jamais dit qu'il voulait faire sortir son pays de l'UE.

L'évolution conceptuelle de la « limite » d'un « espace » vers la « frontière d'un territoire » européen se met en branle avec l'élargissement, qui oblige à penser la question des frontières de l'UE face à la Russie au-delà des débats intellectuels sur les limites naturelles ou culturelles de l'Europe. Elle se poursuit avec la crise de l'euro en 2008, et maintenant avec celle des réfugiés : frontières externes, monnaie, citoyenneté, et bientôt défense, face aux questions que posent le Brexit et l'élection de Donald Trump, sont les éléments pour la genèse de nouvelles conceptions d'une souveraineté plus complexe que celle des États-nations actuels avec lesquels elle doit s'articuler, et qui a peut-être le pouvoir d'unir face au risque d'éclatement.

On ne peut dire aujourd'hui si le Brexit, la crise des réfugiés, l'atonie économique, la poussée de l'extrême droite, des nationalismes, ou les tensions brutales imposées par les terroristes islamistes seront fatals à l'Union européenne dont de nombreux Cassandre prédisent la fin, comme si cet ensemble qui n'a que soixante ans était un empire déjà en train de sombrer. Les prochaines années diront si le chemin parcouru en quelques décennies a fait émerger un nouveau territoire source d'une volonté commune.

Bibliographie

BARROT J. (2009), « Avant-propos. Justice, liberté et sécurité, fondements de la citoyenneté européenne », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 129, p. 5-8.

BECK U. (2003), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Flammarion, Aubier, Paris, 562 p.

BILLOUT M. (2016), « Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire », Sénat, rapport d'information n° 38 fait au nom de la mission d'information.

FOUCHER M. (1998), *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 527 p.

LEGENDRE J. et GORCE G. (2016), « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, < https://www.senat.fr/> (consulté le 7 janvier 2017).

ROSTANE M. (2003), « L'Union européenne et le fait religieux. Éléments du débat constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 54, p. 227-248.

71. Site du Parlement hongrois < www.parlament.hu >

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 8 - - 193.54.174.3 - 23/03/2019 15h03. © La Découverte