

Europe

LA CRISE MIGRATOIRE: UNE CRISE DE L'IDÉAL FRONTALIER EUROPÉEN

Antoine Ravard

24/05/2019

Dans le contexte des élections européennes qui se tiendront le 26 mai 2019, et où les questions migratoires et notamment la gestion des frontières ont été abordées par les candidat.e.s, Antoine Ravard, collaborateur de la maire de Lille et expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, revient sur l'historique de la crise migratoire et de la notion de frontière. Il propose de remettre à l'ordre du jour la « fédération d'États-nations » de Jacques Delors pour redonner du sens au projet européen.

« En novembre 2018, le triste record du nombre de morts et de disparus a atteint plus de 2 000 pour la cinquième année consécutive, malgré la baisse du nombre de personnes qui traversent vers l'Europe. Pour le seul mois de juin, une personne sur sept ayant traversé la Méditerranée centrale a trouvé la mort, par rapport à une personne sur dix-neuf au premier semestre 2018 et une sur trente-huit au premier semestre 2017 ». Ce cri d'alarme, c'est celui de Charlie Yaxley, porte-parole du Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'ONU, prononcé en juillet 2018.

Les migrations dépassent le cadre de l'État-nation, et les solutions qu'elles appellent, si on les souhaite pertinentes et efficaces, doivent, elles aussi, dépasser ce cadre. L'Europe est confrontée à des mouvements de grande ampleur, dont les causes sont si profondes et si diverses qu'elles ne peuvent être gérées dans le seul cadre national.

Cette note propose un traitement approfondi de la crise migratoire, puis de la crise politique qui a frappé et qui continue de frapper l'Europe, l'Union européenne, l'espace Schengen, depuis 2011. C'est bien cet espace, ou plutôt ces espaces multiples, dans leurs réalités géographiques respectives, qui constituent le cadre des enjeux migratoires, et non les États-nations pris séparément.

Si, depuis les années 1960, il est admis que le continent européen, en tant qu'entité politique constituée, est un acteur majeur de la mondialisation et du commerce international (première zone commerciale au monde, peuplée de plus de 500 millions d'habitants), certains la qualifie néanmoins

de « petite puissance ». Selon cette interprétation, l'Union européenne serait un acteur international dépendant d'autres acteurs plus importants – les États-Unis, l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) ou même l'ONU (Organisation des Nations unies) – et sa vertu de promoteur du multilatéralisme ne serait pas un choix mais la conséquence d'une analyse réaliste de ses forces. Dans le passé récent, l'illustration de cette thèse peut être faite par l'incapacité de l'Union européenne à s'opposer fermement à l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, mais aussi par son incapacité à sauver le JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action, « Plan d'action conjoint » en français) signé en 2015 avec l'Iran et abandonné par les États-Unis de Donald Trump en 2018.

On peut alors évoquer deux raisons, schématiques, de cette relative faiblesse. Tout d'abord, l'Union européenne serait marquée par de trop importantes divisions internes qui la restreindraient dans sa capacité à prendre des décisions cohérentes et affirmées sur la scène internationale. Ensuite, la faiblesse de ses capacités d'action militaire ne lui permettrait pas d'adjoindre la crédibilité matérielle à ses prises de position.

Ici, nous nous concentrerons sur la faiblesse politique, même si l'aspect militaire, en matière de gestion des frontières, pourra être abordé.

Mais, avant de traiter le sujet migratoire plus en profondeur, un retour linguistique s'impose tant les termes de « réfugié », « migrant » et « demandeur d'asile » sont confondus et utilisés les uns pour les autres.

Le terme de « réfugié » possède une définition juridique claire, et largement reprise à travers le monde, c'est celle de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au droit des réfugiés et des apatrides qui dispose : « Le terme de 'réfugié' s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. » Le statut de réfugié s'obtient auprès de l'administration d'un pays, après examen d'un dossier, lorsque l'administration juge que le demandeur n'est pas en mesure d'être en sécurité s'il retourne dans le pays dont il a la nationalité (ou le pays dans lequel il réside habituellement). La notion de demandeur d'asile s'applique aux individus ayant fait la demande d'obtention du statut de réfugié, mais dont le dossier est en cours de traitement. Il s'agit donc davantage d'un terme administratif et, surtout, il ne s'agit que d'un état passager. Le demandeur d'asile ne le reste pas, soit il obtient le statut de

réfugié, soit il est débouté et expulsé dans son pays d'origine. Dans le monde, le nombre de réfugiés, en date de fin 2017, est estimé à 22,5 millions (auxquels il faut ajouter 2,8 millions de demandeurs d'asile).

De son côté, le terme de « migrant », tel qu'il est défini par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, désigne ceux qui « choisissent de quitter leur pays non pas en raison d'une menace directe de persécution ou de mort, mais surtout afin d'améliorer leur vie en trouvant du travail et, dans certains cas, pour des motifs d'éducation, de regroupement familial ou pour d'autres raisons ». La conséquence de cette différence de définition se traduit en droit. Ainsi, si nombre de conventions et actes juridiques internationaux définissent l'attitude des États à l'égard des réfugiés, et la nécessaire protection qu'ils doivent leur apporter, chaque État est libre de gérer les migrants comme il l'entend selon son droit national. D'ailleurs, l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne (2007) dispose que « c'est aux États membres qu'il revient de fixer les volumes d'entrée des ressortissants [...] des pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi ».

Enfin, si le sujet migratoire clive tant aujourd'hui, s'il polarise autant le débat politique, c'est parce qu'il est le résultat d'une construction politique et sémantique. Ainsi, longtemps considérés comme une main-d'œuvre bienvenue, « les immigrés tendent à présent à être perçus comme des criminels, des auteurs de troubles, des fraudeurs économiques et sociaux, des terroristes, des inassimilables... ». Le fait migratoire, auparavant circonscrit au domaine économique est devenu un problème social, au sens de Murray Edelman, « pas une entité véritable, mais une construction suivant des intérêts idéologiques ». La sécurisation de l'immigration est alors construite comme le problème politique et social à l'origine de tout autre qui permet de répondre à la fois aux problématiques culturelles mais aussi économiques ou encore sécuritaires. Nous verrons que c'est cette réalité de l'immigration comme problème social qui explique le passage de la crise migratoire vers la crise politique.

C'est finalement cette construction rhétorique et politique qui a fait l'ampleur de la crise. Ce que l'on nommait dans un premier temps « crise migratoire », consistant en l'afflux massif de migrants et de demandeurs d'asile aux portes de l'Europe, est devenu une crise politique, consistant en l'appréhension plus globale d'un déficit de confiance des Européens envers leurs institutions et leurs dirigeants.

Cet enchaînement des crises nous conduit alors vers une interrogation : dans quelle mesure la crise migratoire et la crise politique consécutive sont-elles révélatrices de l'incomplète construction du projet frontalier européen ?

L'Europe : un continent à l'histoire marquée par l'immigration

Un concept aux multiples facettes

Avec 14 000 kilomètres de frontières extérieures, 90 frontières étatiques, une longueur totale supérieure à 37 000 kilomètres, les frontières constituent un enjeu majeur de la construction européenne ainsi qu'une représentation primordiale dans l'imaginaire européen. Parmi ces frontières, certaines, c'est notamment le cas de France-Espagne et Espagne-Portugal, figurent parmi les plus anciennes du monde, tandis que la moitié d'entre elles datent d'après 1989 et la chute du mur de Berlin. L'enjeu frontalier et toutes ses déclinaisons, de la frontière comme différence à la frontière comme lien, de la fermeture à l'ouverture, de la rigidité à une relative mobilité, traversent le questionnement européen. La réalité de l'importance des frontières en Europe atteint un point tel que l'historien Krzysztof Pomian a écrit en 1990 que « l'histoire de l'Europe est celle de ses frontières ».

Ces réalités multiples du concept frontalier transpirent d'ailleurs grâce à la diversité linguistique présente au sein de l'Europe. En effet, alors que l'anglais « *boundary* » désigne initialement le « lien » et implique alors une conception ouverte de la frontière, le français « frontière » et l'espagnol « *frontera* » possèdent une connotation guerrière, issue de l'histoire mouvementée du continent. Par ailleurs, les termes allemand « *grenze* » et slave « *granica* » qualifient davantage un objet, une « borne » géographique. Enfin, mentionnons une particularité, on ne peut plus actuelle, celle de l'Ukraine, dont l'étymologie signifie « pays-frontière ». Notre sujet n'est pas de revenir sur l'étymologie de chacun de ces termes afin d'en discuter la réalité applicable aux frontières de l'Union européenne intérieures comme extérieures. Il s'agit plutôt de saisir ces différentes appréhensions d'un même concept jouant un rôle certain dans les réactions nationales aux vagues migratoires successives qui touchent l'Europe et qui continueront de le faire.

Cette existence de la frontière en Europe, et son incorporation progressive dans les imaginaires collectifs des peuples, est datée par plusieurs historiens. Ainsi, depuis les traités de Westphalie en 1648 marquant l'avènement des États-nations au début du XIX^e siècle, cette image s'est imposée progressivement, faisant de la frontière, d'abord en interne, un enjeu profondément européen. Cette période, de 1648 au début du XIX^e siècle, correspond, selon l'historien Bernard Guenée, au passage des « limites féodales aux frontières politiques ». C'est justement au début de ce siècle que Madame de Staël, contrainte à l'exil par Napoléon, nous donne l'un des plus grands témoignages de ce qu'est la traversée de sa frontière :

« Cette frontière du Rhin est solennelle ; on craint, en la passant, de s'entendre prononcer ce mot

terrible : 'Vous êtes hors de France'. C'est en vain que l'esprit juge avec impartialité le pays qui vous a vu naître, nos affections ne s'en détachent jamais ; et quand on est contraint à le quitter, l'existence semble déracinée, on se devient comme étranger à soi-même ».

Pourtant, l'histoire du projet européen, c'est l'histoire de l'effacement des frontières internes au continent. La frontière européenne ne constitue plus une véritable démarcation physique et juridique mais davantage le maintien de fiertés et de sentiments nationaux, qui se trouvent ensuite au cœur des questionnements relatifs à l'accueil et à l'acceptation de « l'autre », comme venant de l'au-delà, cette vaste zone qui n'a pas besoin d'être définie par la positive, mais qui l'est par la négative : ce qui se trouve hors des frontières.

L'abolition des frontières : un idéal du mouvement européen

L'un des plus mémorables plaidoyers contre les frontières qui divisent nous vient probablement de Victor Hugo, qui écrivait en 1869 :

« Le premier besoin de l'homme, son premier droit, son premier devoir, c'est la liberté. La première des servitudes, c'est la frontière. Qui dit frontière dit ligature. Coupez la ligature, effacez la frontière, ôtez le douanier, ôtez le soldat, en d'autres termes soyez libres ; la paix suit [...]. Qui a intérêt aux frontières ? Les rois. Diviser pour mieux régner. Une frontière implique une guérite, une guérite implique un soldat. De cette frontière, de cette guérite, de ce soldat, sort toute la calamité humaine. »

De cette idée primordiale chez l'écrivain et penseur français, les pères fondateurs de l'Union européenne feront une nécessité pour la réussite de leur projet. Tel était le cas du comte Richard Coudenhove-Kalergidans son ouvrage *Pan-Europe* en 1923. Alors que nous constatons une résurgence de la frontière comme barrière, notamment aux frontières extérieures du continent, l'idéal européen est marqué par la velléité inverse.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le continent européen n'est plus le leader du monde. Cette guerre a terminé d'achever ce qu'il restait de la domination européenne, déjà bien entamée par le premier conflit mondial trente ans auparavant. C'est ainsi que l'idée d'une convergence européenne, puis d'une union, renaît et s'amplifie. Reprenant la réflexion de Victor Hugo, Robert Schuman, dans *Plaidoyer pour l'Europe*, la nuance afin de la rendre réalisable : « Il ne s'agit pas d'effacer les frontières ethniques et politiques. Elles sont une donnée de l'histoire, nous n'avons pas la prétention de corriger l'histoire, ni d'inventer une géographie rationalisée et dirigée [...]. Ce que nous voulons, c'est enlever aux frontières leur rigidité, je dirais leur intransigeante hostilité. »

Dans cette citation tient tout le paradoxe du projet européen car Robert Schuman, en assumant le maintien de divergences « ethniques et politiques », présuppose la permanence des frontières et donc leur possible résurgence au gré de l'humeur des peuples.

Mais, pour limiter ces possibles résurgences, la construction européenne est également l'objet de différentes initiatives visant à réduire l'importance de la frontière nationale dans l'imaginaire collectif des différentes nations européennes. Ainsi, parmi quelques exemples, nous pouvons citer la poignée de main du poste de douane d'Hensies entre la France et la Belgique, mais également le pont de Strasbourg à Kehl sur le Rhin, dénommé « pont de l'Europe ».

Plus encore que ces symboles, c'est en 1989 que le véritable travail d'affaiblissement de la frontière comme délimitation et de son affirmation comme ouverture entre l'Europe de l'Ouest et celle de l'Est devient un élément majeur de la construction d'une Europe unie. À cette époque, l'effacement du rôle de la frontière et sa relativisation deviennent un prélude à une entrée future dans l'Union européenne.

Pourtant, la triple réalité d'une crise européenne de l'accueil, d'une crise des frontières intérieures, mais aussi d'une crise de la gestion commune des frontières extérieures nous rappelle que le « sans-frontiérisme » n'a jamais recueilli un consensus complet au sein des nations qui constituent aujourd'hui l'Union européenne. La résurgence de l'affirmation de ces lignes de démarcation ne serait que la conséquence de leur existence sous-jacente depuis l'origine du projet. Alors que la Communauté européenne, puis l'Union européenne dans leurs élargissements successifs n'ont cessé d'affirmer un idéal, les peuples européens, bousculés par les urgences migratoires, se replient derrière ce concept qui reste prégnant dans les imaginaires collectifs et les narratifs nationaux.

On le voit, le continent européen et le projet européen contiennent, dans leur histoire, une richesse de la prise en compte du fait frontalier. Richesse qui s'est matérialisée depuis les débuts de la réalisation de l'Europe comme entité politique en une réalité juridique.

La transposition en une réalité juridique du concept de frontière

Schengen, une nouvelle conception de la frontière

Depuis l'origine du projet européen, l'idée que se font les artisans de ce qui est aujourd'hui l'Union européenne est une idée d'effacement progressif des frontières. D'abord limité à certains produits économiques avec la CECA (Communauté économique du charbon et de l'acier), ce sont les frontières économiques, symbolisées par les droits de douane, qui s'affaiblissent. Par ailleurs,

géographiquement et physiquement, l'Europe a également développé le mythe d'une frontière mouvante dans le but d'un élargissement progressif. Nul besoin de rappeler ces élargissements, si ce n'est ceux que nous avons déjà évoqués, et qui constituent une part de la problématique de gestion de la crise migratoire, les élargissements vers l'est des années 2000 (2004, 2007 et 2013).

Conformément à cette ambition originelle, c'est en 1985, par les accords de Schengen, que la libre circulation est officiellement instaurée entre différents pays européens. Cette libre circulation s'impose à quatre dimensions : les personnes, les biens, les services et les capitaux.

D'un point de vue strictement juridique, les accords de Schengen étaient dans un premier temps extérieurs à la Communauté économique européenne mais, suite au traité d'Amsterdam de 1997, ils en sont devenus un élément constitutif. Par ailleurs, la délimitation géographique de leur application diffère légèrement de la carte de l'Union européenne. Ainsi, l'Irlande et la Grande-Bretagne n'ont jamais fait partie de l'espace Schengen, alors que quatre pays non-membres de l'Union européenne en sont membres à travers l'AELE (Association européenne de libre-échange) : il s'agit de la Suisse, du Liechtenstein, de la Norvège et de l'Islande.

Les accords de Schengen reposent sur deux principes, qui se révèlent interdépendants. Le premier principe est l'effacement des frontières internes ; le second est celui d'une gestion commune des frontières externes. En effet, la condition préalable à l'ouverture des frontières intérieures tient dans l'engagement commun des signataires à partager la gestion des frontières extérieures. C'est vrai en matière douanière, cela l'est aussi à propos des migrations de personnes. C'est justement cette articulation et cette réciprocité entre ces deux principes qui se trouvent au centre de la mutation de la crise migratoire en crise politique.

Par ailleurs, il convient de revenir sur un abus de langage largement entendu à l'occasion de l'épisode migratoire à propos du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières par certains États signataires. Il peut s'agir d'un danger quant à la viabilité des accords, mais il n'est pas vrai de dire qu'il s'agit d'une sortie des accords ni d'une suspension de leur application. Les accords de Schengen prévoient explicitement la possibilité pour des États signataires de se retirer temporairement de leur application et de réinstaurer un contrôle aux frontières.

Enfin, pour en terminer avec les principes fondateurs des accords de 1985, précisons que selon l'article 21 de la convention d'application de l'accord de Schengen, l'accord s'applique aux extracommunautaires présents sur le sol européen. C'est d'ailleurs par cette double application interne mais également ouverte sur le reste du monde que l'on saisit le mieux ce que représente l'idéal européen d'un effacement progressif des frontières en Europe.

Malgré cet idéal, nous nous devons également de présenter les « garde-fous » présents dans l'accord de Schengen permettant aux États membres de limiter tout de même l'accessibilité à leur territoire. Outre la possibilité de rétablir temporairement les contrôles aux frontières, que nous venons d'évoquer, il existe également deux directives européennes. D'abord, la directive sur les sanctions pécuniaires aux transporteurs (2001/51/CE) qui prévoit des sanctions à l'encontre de ceux qui transportent des migrants sans documents d'identification vers l'Union européenne. Ensuite, la directive relative à l'aide (directive 2002/90/CE), qui définit l'entrée, le transit et le séjour irrégulier. Peu connue sous ce nom, cette directive l'est en fait indirectement. Elle prévoit un ensemble de sanctions contre tout ressortissant européen qui faciliterait les infractions précitées. C'est cette directive de 2002 qui aboutit à ce que l'on nomme le « délit de solidarité ». Ce texte européen est d'ailleurs inspiré du droit français et de l'article L622 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) de 1945 qui dispose que « toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger en France » encourt jusqu'à cinq années de prison et 30 000 euros d'amende. Dans les faits, malgré l'existence de ces textes, la crise que nous connaissons a été l'occasion de débats en France à propos de ce délit, cristallisés autour des affaires de Cédric Herrou et de Martine Landry. C'est ainsi que le 6 juillet 2017, les membres du Conseil constitutionnel sont revenus sur ce délit et ont consacré la valeur constitutionnelle du principe de fraternité.

Parallèlement à ces deux directives, l'accord de Schengen a également mis en place ce qui constitue aujourd'hui la plus grande base de données policière du monde, le Système d'information de Schengen (SIS). L'objectif initial est évident. Compte tenu de la porosité des frontières communes, il est nécessaire de disposer d'un mécanisme de partage des interdictions d'entrée sur le territoire, qu'elles soient temporaires ou définitives. « Il fournit des informations sur des personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de séjourner dans l'espace Schengen, sur des personnes recherchées dans le cadre d'activités criminelles et sur des personnes disparues, ainsi que des données relatives à certains objets perdus ou volés et des données qui sont nécessaires pour localiser une personne et confirmer son identité. »

Le cas des demandeurs d'asile dans l'Union européenne : le règlement de Dublin

Du fait de son partage au sein de l'espace Schengen, la frontière est devenue un concept flou au sein des pays membres. Ainsi, l'Union européenne a dû légiférer quant à la définition des États responsables de l'enregistrement d'une demande d'asile.

C'est le rôle du règlement de Dublin, en l'occurrence de Dublin III, datant de 2013. L'objectif principal du règlement de Dublin est de répondre à l'interrogation principale que nous posions précédemment concernant l'accord de Schengen : comment garantir la libre circulation au sein

d'un espace dont les frontières extérieures sont communes ? Ainsi, le règlement de Dublin III, dans son article 3, dispose que : « Les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride, et que la demande est examinée par un seul État membre. » Son objectif principal est de déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile. Cet objectif est défini à travers les articles 21, 22, 25 et 29 du règlement.

Selon le règlement de Dublin, différents critères, comme la présence d'un membre de la famille du demandeur dans l'un des pays participants, contribuent à décider quel pays sera chargé d'enregistrer la demande du statut de réfugié. Néanmoins, ces cas étant minoritaires, le règlement précise qu'en cas d'absence de lien avec l'un des pays, c'est le premier pays d'entrée qui devra enregistrer la demande. C'est ce point qui cristallise aujourd'hui les discussions quant à la révision du Régime d'asile européen commun (RAEC), car plusieurs États du Sud de l'Europe considèrent qu'il s'agit d'un manque de solidarité des pays du Nord.

2011-2019 : de la crise migratoire à la crise politique et de solidarité

La crise migratoire en tant que telle se concentre en 2015-2016. Néanmoins, afin de mieux comprendre l'évolution de la période, notamment le passage d'un pic migratoire à une crise politique de l'accueil et de la solidarité, l'étude démarre au printemps 2011, date à laquelle l'Italie fait face à l'arrivée de 25 000 Tunisiens sur ses côtes.

De multiples paramètres répulsifs au sud de la Méditerranée

Dans un article de 2017, Gérard-François Dumont évoque les raisons à l'origine du choix de migrer : « Les facteurs qui régissent les migrations internationales sont au nombre de deux. Le premier est la répulsion. Le second facteur est l'attraction. »

Nous venons de soulever les paramètres d'attractions que l'Europe présente. Une histoire et un droit qui semblent traduire une volonté d'ouverture, une volonté humaniste à l'égard de ceux qui fuient leur pays pour leur survie. L'attraction tenant également à des facteurs que nous n'évoquons pas ici d'ordres économiques et sociaux. Mais afin de mieux appréhender l'épisode migratoire que nous interrogeons, il faut identifier les principaux paramètres de répulsion, non pas de manière exhaustive, mais ceux qui sont à l'origine d'une augmentation massive et brutale du nombre de demandeurs d'asile durant la période étudiée.

Le premier de ceux-ci, par ordre chronologique, vient de la Libye, qui, dès 2011, a vu son histoire se renverser. À la demande de la France et du Royaume-Uni, c'est en mars 2011 que le Conseil de sécurité des Nations unies vote la résolution 1973 « afin de protéger les civils contre les attaques systématiques et généralisées ». Alors que depuis l'arrivée au pouvoir du désormais défunt colonel Kadhafi en 1969, la Libye était graduellement devenue un pays de transit pour les migrants en provenance de l'Afrique subsaharienne, la guerre civile puis internationale qui y a éclaté a renversé ce paradigme. La force de ce renversement est alors double. D'une part, de nombreux Libyens ont cherché et cherchent toujours à fuir la Libye pour rejoindre l'Europe. Mais, d'autre part, compte tenu de la présence historique de nombreux migrants venus du sud, la vague de départ n'en a été que renforcée. C'est d'ailleurs à cette occasion que les oppositions entre communautés se sont exacerbées donnant lieu à de terribles scènes d'esclavagisme moderne telles que nous les avons observées en 2016-2017. En 2018, comme en ce début d'année 2019, la Libye continue d'être un point de passage des migrants, notamment venus du Sahel. Ainsi, en 2017, un accord a été signé entre l'Union européenne et la Libye afin qu'elle agisse au maximum pour retenir les migrants et demandeurs d'asile, souvent au détriment des principes humanistes.

Outre la Libye, deux pays du Maghreb ont également contribué à l'augmentation des flux migratoires à destination de l'Europe, il s'agit de l'Égypte et de la Tunisie, également concernés par les « printemps arabes ». Aujourd'hui, en raison d'une stabilité en partie retrouvée, ces pays ne sont plus au cœur même des flux. À l'inverse, le conflit majeur de la décennie 2010 continue de contraindre des milliers de personnes à l'exil. En effet, 20 à 25 % des réfugiés dans le monde sont originaires de Syrie (l'estimation la plus récente est de 5,5 millions de réfugiés syriens dans le monde).

Dans un premier temps, la volonté des exilés syriens fut de rejoindre des pays proches géographiquement comme la Turquie, le Liban ou la Jordanie. Néanmoins, face à la persistance du conflit, les perspectives d'un retour rapide se sont progressivement atténuées, conduisant une classe moyenne relativement aisée et éduquée à tenter de rejoindre l'Europe.

Les années 2010 ont été le théâtre d'une multiplication des conflits et par conséquent ont induit des paramètres répulsifs dans nombre de pays d'Afrique du Nord. C'est cette concomitance d'événements tragiques qui est à l'origine de l'afflux massif de migrants vers l'Europe. Du fait d'une instabilité généralisée, de nombreux migrants qui souhaitaient dans un premier temps trouver refuge dans un pays proche à la fois géographiquement et culturellement (Turquie, Liban, Jordanie...) se sont vus contraints de fuir une seconde fois, pour finalement rejoindre l'Europe. À l'ensemble de ces paramètres répulsifs, nous aurions également pu ajouter le cas des passeurs favorisant nettement à la fois le passage d'Africains du Nord vers l'Europe, mais également les

dramas inhérents à cette situation. En effet, le propre de ces acteurs majeurs de la crise migratoire n'est pas de participer à une sécurisation du parcours migratoire, mais bien davantage de chercher à tirer profit de celui-ci, quitte à mettre en danger les protagonistes.

2011-2015 : une crise circonscrite au Sud de l'Europe

De 2011 à la fin de l'hiver 2015, la position des États membres de l'Union européenne est ambiguë. D'abord, au Sud, nous l'avons dit avec l'Italie, qui fait face à l'arrivée de 25 000 demandeurs d'asile tunisiens dès 2011, il y a une volonté certaine de faire de l'évènement un sujet européen. Mais les pays qui ne sont pas directement concernés, au premier rang desquels il faut évoquer la France et l'Allemagne, souhaitent circonscire la crise à l'Europe du Sud. Début 2011, le ministre de l'Intérieur allemand de l'époque, Peter Friedrich, s'est ainsi contenté de rappeler l'Italie à sa responsabilité, lui demandant de « régler elle-même son problème de réfugiés ».

Mais il s'agit ici d'une volonté politique, car, comme le précise Claire Demesmay, dès le printemps 2011, conscients du caractère exceptionnel de la situation qui se dessine, les responsables politiques français et allemands se rencontrent systématiquement en aparté des Conseils européens afin d'évoquer la question migratoire. Il n'y a donc pas d'ignorance de la situation, mais davantage une volonté de se réfugier derrière le droit de l'Union européenne, notamment les accords de Dublin, qui désignent les pays de première entrée comme les responsables.

Pourtant, suite à la multiplication des naufrages et des décès entre 2011 et 2015, la crise migratoire prend progressivement un tournant européen. Durant ces quatre années, la Grèce et l'Italie restent les principaux pays d'accueil, avec respectivement 885 000 et 154 000 personnes. Devant l'inaction de leurs voisins, ils ont alors choisi de délibérément passer outre la règle de Dublin, refusant d'enregistrer les nouveaux arrivants, afin que ceux-ci partent davantage vers le nord.

L'universitaire française Claire Demesmay le note ainsi :

« Une fois de plus, la logique des intérêts nationaux l'a emporté, jouant d'ailleurs à double sens : ces deux pays sont restés seuls face au problème des migrants, et, en réaction, ont délibérément passé outre la règle leur imposant d'enregistrer les demandes en tant qu'État de première entrée. »

C'est dans cet épisode que se trouve le premier axe de transition d'une crise migratoire vers une crise politique européenne, du fait de l'opposition entre pays du Nord et pays du Sud.

D'ailleurs, la Commission européenne ne s'y est pas trompée puisqu'en mai 2015 elle prend **l'initiative** de déclencher un mécanisme d'intervention d'urgence afin de répartir, de manière

temporaire, tous ceux « ayant besoin d'une protection internationale afin d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les États membres à cet effort ». En réponse, dans un communiqué commun, la France et l'Allemagne, qui acceptent le verdict de la Commission, soumettent leurs inquiétudes quant aux migrations secondaires, qui restent encore aujourd'hui la préoccupation principale de l'Allemagne, comme le montrent les conclusions du Conseil européen de juin 2018.

Cette première phase conduit ensuite l'Europe dans le cœur de la crise, que l'on nomme parfois « le pic migratoire » d'août 2015 à mars 2016.

2015-2016 : la véritable « crise migratoire » dure huit mois

C'est en août 2015 que le véritable tournant de la crise migratoire surgit. À partir de cette date, ce qui n'était parfois considéré que comme un « fait migratoire », ou bien une crise restreinte aux pays du Sud de l'Europe, dans la tête de dirigeants français et allemands notamment devient véritablement une crise européenne. Par voie de conséquence, une solidarité entre les deux pays rhénans et une intense coopération vont être mises en œuvre.

Le 25 août 2015, Angela Merkel prend une décision majeure qui fait entrer l'Allemagne dans le processus de gestion de crise, faisant ainsi de l'épisode migratoire une véritable crise migratoire européenne. L'Office fédéral d'asile et des migrations (BAMF) suspend l'application du règlement de Dublin. Par cette décision, la chancelière s'engage à ne pas renvoyer dans les pays de première entrée les demandeurs d'asile syriens présents sur le sol allemand. C'est notamment cette décision qui conduira l'Allemagne à accueillir le fameux million de réfugiés.

Deux semaines plus tard, la France et l'Allemagne, par la voix du président et de la chancelière, consacrent le caractère européen de la crise dans une lettre envoyée à Jean-Claude Juncker, Donald Tusk et Xavier Bettel (Premier ministre luxembourgeois qui assurait alors la présidence tournante du Conseil). Dès la première phrase, il est écrit que l'afflux de migrants constitue « un grand défi pour l'Europe », qui se doit de « soutenir les États membres qui font actuellement face à ces mouvements de populations ». Les deux responsables politiques s'engagent alors pour la poursuite de l'idéal européen, fondé sur la solidarité entre États membres. Ils poursuivent ainsi : « Les demandeurs d'asile devraient être mieux répartis entre tous les États membres et non se concentrer sur un nombre limité de destinations [...]. Il [Schengen] permet aux États membres de mieux relever les défis auxquels ils sont confrontés. »

Une nouvelle fois, ce message politique ne peut être analysé hors de toute réalité politique du

moment. Ainsi, la Grande-Bretagne, déjà lancée dans un débat sur le Brexit (avec le référendum en juin 2016), avait déclaré par la voie d'un de ses diplomates : « Nous prendrons zéro réfugié et, si on nous le demande, nous prendrons le double ensuite. »

Malgré tout, cette ouverture de l'Allemagne restera limitée dans le temps puisque dès octobre 2015 Angela Merkel revient sur la décision de suspension de l'application des accords de Dublin. Le 3 décembre 2015, soucieux de montrer leur attachement à l'idéal de Schengen, censé garantir une véritable gestion commune des frontières extérieures, Bernard Cazeneuve et Thomas de Maizière, respectivement ministres de l'Intérieur français et allemand, publient à leur tour une lettre commune qui contient cette phrase capitale : « Parce que nous voulons préserver Schengen, nous devons d'urgence continuer à améliorer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne et le régime d'asile européen commun. » La simple mention d'un risque pour la pérennité de Schengen termine de faire de la crise migratoire une crise de gestion des frontières, une crise politique européenne.

Cette réalité, cette inquiétude, va mener l'Union européenne à une nouvelle stratégie. En effet, incapable de mettre en place une véritable gestion commune des frontières, la voie choisie est celle de la délocalisation de la frontière européenne.

Mars 2016-2019 : le maintien de Schengen par son contournement

Incapables d'initier une véritable gestion commune des frontières extérieures, les États membres de Schengen s'entendent, dès 2016, pour éloigner le problème. À travers l'accord « Syriens contre Syriens », signé avec la Turquie en mars 2016, la gestion de la frontière balkanique du territoire européen est déléguée à la Turquie, au détriment de toutes considérations juridiques. En effet, alors que l'accord prévoit qu'un Syrien arrivé clandestinement en Europe sera expulsé vers la Turquie en échange d'un Syrien identifié et enregistré sur place. Pourtant, en raison de la Convention de Genève sur le droit des réfugiés et des apatrides, dont la Turquie n'est pas signataire, il n'est pas légal pour les pays de l'Union européenne, qui eux sont signataires, d'expulser un débouté vers la Turquie. Malgré la réalité juridique de cet enjeu, la France et l'Allemagne ont convenu que la Turquie pouvait s'engager sans signer la Convention à respecter le droit des déboutés.

Par cet accord majeur dans l'histoire européenne, signé le 18 mars, l'Union européenne délocalise la gestion de sa frontière avec la Turquie, dont cette dernière devient la seule responsable au détriment éventuel des demandeurs d'asile et des déboutés. Mais elle permet également à la Turquie d'avoir un droit de regard sur les individus auxquels le statut de réfugié est accordé, et qui

sont donc envoyés en Europe.

L'accord est à la fois le fruit d'une volonté politique internationale comme nationale, d'Angela Merkel notamment, confrontée à une montée de l'extrême droite. Mais il est également un aveu de faiblesse de l'Union européenne, qui, faute de pouvoir s'accorder en interne sur une gestion commune plus efficiente de ses frontières, en confie la gestion aux pays extérieurs. L'efficacité sera immédiate car, dès la signature le 18 mars, la Turquie ferme sa frontière et le flux de migrants illégaux arrivant dans les Balkans tombe à presque zéro. Néanmoins, cette efficacité fut le résultat d'un abandon certain de souveraineté, au profit d'un pays voisin.

Il serait néanmoins faux de dire que rien n'a été fait concernant la sécurisation et la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Le 6 octobre 2016, une nouvelle agence, le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a vu le jour, au sein d'une agence Frontex renouvelé. Par cette innovation, les institutions européennes assurent la présence permanente de 1 500 garde-frontières en provenance des États membres. De même, l'agence dispose de ses équipements propres, sous la direction du Français Fabrice Leggeri. Pour la première fois, une véritable gestion commune et partagée des frontières extérieures est naissante, les garde-frontières ayant la nationalité d'un pays membre pouvant intervenir dans un autre État sans l'accord de celui-ci, si l'Union européenne juge que l'État en question n'est pas en mesure de protéger les frontières extérieures de la communauté.

Avec cette décision forte de la fin de l'année 2016, l'Europe assiste à la traduction concrète de la volonté présente depuis la signature de l'accord de Schengen en 1985, celle d'une gestion commune des frontières de l'Union européenne.

Malheureusement, au regard de la politique de coopération menée avec la Libye en mer Méditerranée dès juillet 2016, on ne peut que constater un nouvel échec de cet idéal, au profit de la délocalisation d'une seconde frontière. À l'origine en charge de la formation des garde-côtes libyens, les Européens se déchargent progressivement de leurs responsabilités dans la zone. Ainsi, la « zone de sauvetage à responsabilité libyenne » en mer Méditerranée ne cesse de s'étendre, atteignant désormais 94 milles nautiques. Entre 2017 et 2015, le nombre de migrants rapatriés par les Libyens sur leur sol a été multiplié par quarante. Cette opération, baptisée « Sophia » par l'Union européenne, peut donc être présentée pour un succès, notamment par le gouvernement italien et le ministre de l'Intérieur français, Christophe Castaner, qui en viennent à accuser les ONG d'avoir favorisé l'œuvre des passeurs. Parallèlement, du fait de la relative incapacité des garde-côtes libyens à mener à bien la totalité de la mission, mais aussi du fait de la fermeture des ports méditerranéens des pays d'Europe, la mortalité a été multipliée par sept dans la zone entre 2016 et

2019. D'ailleurs, huit ONG, dont Amnesty International et Médecins sans frontières, ont contesté devant la justice administrative française la livraison, par la France, de six embarcations rapides à Tripoli. En Libye, l'Union européenne, dans sa quête effrénée contre l'immigration, se rend alors complice des sévices et des traitements inhumains dont sont victimes des milliers de migrants.

L'apparition de ces contradictions entre volonté de restreindre l'immigration et engagement en matière de sauvegarde des droits de l'homme apparaissait également dans les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2018. L'une des trois conclusions de ce Conseil annonçait la mise en place de « plateformes de débarquement » dans des pays tiers, notamment au sud de la Méditerranée, c'est ce que nous évoquions avec la Libye. Selon le texte : « Ces plateformes devraient fonctionner en distinguant entre les situations individuelles, dans le plein respect du droit international et sans créer de facteur d'appel. » Le droit maritime international impose à tout navigateur, même plaisancier, de venir en aide à toute personne ayant chaviré et se trouvant en situation de détresse en pleine mer. Il lui impose ensuite de débarquer cette personne dans le port le plus proche. Pourtant, à la vue des récentes difficultés qu'ont eues les bateaux d'ONG européennes pour accoster en France ou en Italie, il semble difficile de respecter cette obligation. D'ailleurs, le dernier rapport du Haut-Commissariat pour les réfugiés, sur l'année 2018, fait état d'une baisse colossale des sauvetages réalisés par des bateaux privés, en raison de la trop grande difficulté qu'ils ont ensuite de trouver un port de débarquement.

Nous avons ainsi mis en avant le lent processus de construction d'une crise politique comme successif à une crise qui fut d'abord migratoire. Plusieurs temporalités peuvent être distinguées dans ce processus. D'une problématique circonscrite aux pays du Sud de l'Europe, l'afflux de migrants est devenu une « crise migratoire » à l'échelle européenne, nécessitant une réponse de crise, qui passa par la répartition des demandeurs à l'échelle européenne. Puis, la pression des opinions publiques et la montée des mouvements xénophobes et eurosceptiques ont fait de cette crise migratoire une crise politique venant menacer les fondements de l'Union européenne. Cette seconde crise a nécessité une réponse plus en profondeur des États membres.

La réponse apportée par l'Union européenne entre alors en négation complète avec les principes qui l'ont fondée. D'une part, les États membres acceptent une importante perte de souveraineté dans la gestion de leurs frontières, ce qui interroge lorsque l'on observe que les pays les plus favorables à cela (notamment l'Italie de Matteo Salvini ou la Hongrie de Viktor Orban) sont également les pays qui refusent tout transfert de souveraineté aux institutions de l'Union européenne. D'autre part, incapables de s'entendre sur une responsabilité partagée, les États membres ferment les yeux sur un accroissement sans précédent du nombre de décès sur les

routes migratoires, ainsi que sur une absence totale de respect des droits de l'homme dans les pays auxquels ils ont choisi de déléguer cette gestion des frontières.

Incapable d'agir seule et unie, l'Union européenne regarde, honteuse, le flux se tarir, au détriment des vies humaines.

Conclusion: comment réformer les politiques migratoires et de gestion des frontières de l'Union européenne ?

Le cas des demandeurs d'asile : le règlement de Dublin en question

La crise migratoire a mis en lumière plusieurs incomplétudes ou incohérences dans le droit européen de l'asile et de l'immigration. L'une des principales cibles des critiques, mais aussi l'un des principaux objets de demande de réforme est le règlement de Dublin du 26 juin 2013. L'objectif d'une réforme de ce règlement serait d'en faire véritablement un instrument de « solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres », comme l'indique l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Depuis l'augmentation massive du nombre de demandeurs d'asile en 2015 (passage de 431 000 demandes en 2013 à 1,3 million en 2015 pour l'ensemble de l'Union européenne, puis retour à 580 000 en 2018), le règlement de Dublin est devenu un puissant déstabilisateur de l'équilibre interne de l'Union européenne.

Bien que différentes réformes aient déjà été incorporées au règlement de Dublin, notamment le critère du rapprochement familial introduit en 2013 (articles 8-11 et 16), mais aussi le Fonds « asile, migration, intégration » pour la période 2014-2020, plusieurs pistes d'amélioration de long terme permettent d'envisager une refonte en profondeur du droit européen en la matière.

Fin 2017, le Parlement européen, incarné en l'occurrence par la députée suédoise Cecilia Wikström, proposait une réforme du Régime d'asile européen commun (RAEC), voté en novembre. Cette réforme propose de suspendre la règle du pays de première entrée, afin d'affecter aux pays accueillant le moins de réfugiés l'étude d'une nouvelle demande. Un tel mécanisme serait ainsi automatiquement correcteur et permettrait d'atteindre une forme d'équilibre dans la répartition. Contrainte d'obtenir l'aval des États membres et leur engagement dans cette réforme qui vise à organiser une répartition des demandeurs d'asile, la réforme n'a pas été avalisée, comme le montrent les conclusions du Conseil européen de juin 2018, écrites selon les codes timorés du

langage diplomatique : « Pour ce qui est de la réforme en vue d'un nouveau régime d'asile européen commun, des progrès notables ont été accomplis grâce aux efforts déployés sans relâche par la présidence bulgare et les présidences précédentes. Plusieurs dossiers sont sur le point d'aboutir. Un consensus doit être trouvé sur le règlement de Dublin pour qu'il soit réformé sur la base d'un équilibre entre responsabilité et solidarité, en tenant compte des personnes débarquées à la suite d'opération de recherche et de sauvetage. »

Cette proposition de réforme souffre de sa volonté de consensus. D'un côté, plusieurs pays d'Europe centrale et du Nord y sont opposés car ils refusent de financer des relocalisations chez eux pour finalement financer certaines expulsions de ceux qui seront déboutés. De l'autre côté de la chaîne, les pays de première entrée, notamment l'Italie et la Grèce, s'y opposent également car la réforme prévoit que les pays de première entrée seront toujours en charge de l'étude de la recevabilité des demandes d'asile, ce qui ne réduirait pas leur encombrement administratif.

Plus globalement, l'absence de solidarité entre les États membres tout au long de la crise migratoire vient du fait que peu d'États sont directement concernés. Ainsi, en 2018, l'Allemagne a enregistré 28% des nouvelles demandes, la France 19%, la Grèce 11% et l'Espagne 9%.

Dans ces conditions, il est peu probable que les pays les moins concernés plaident instinctivement pour une meilleure répartition des demandeurs au sein de l'Union européenne. La condition préalable serait de mettre en avant le risque pour ces pays de devenir une destination dans le cadre des migrations secondaires, ou de mettre en avant le fait qu'une future crise migratoire serait une nouvelle fois l'occasion pour les pays de première entrée de ne pas respecter les règles communautaires, provoquant ainsi un cercle vicieux du non-respect des règles, puissant élément désintégrateur pour l'Union européenne. Une nouvelle fois, cela supposerait que les États membres ressentent entre eux une véritable interdépendance.

Comment relancer l'esprit de Schengen: assumer le fédéralisme

L'espace Schengen, créé en 1985, est construit autour d'un objectif dual, assurer une gestion commune des frontières extérieures afin de garantir un espace de libre circulation à l'intérieur.

Or, depuis 2011 et le début de la crise migratoire, cette volonté est en danger. Dès lors que les pays d'Europe du Nord, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, décident de circonscrire, pendant plusieurs années, la problématique migratoire aux pays du Sud, l'idéal d'une gestion partagée n'est plus. Ainsi, plusieurs pays signataires des accords de Schengen ont rétabli leurs contrôles aux frontières, parmi lesquels la France, mais aussi l'Allemagne à ses frontières avec

l'Autriche ou le Danemark. Dans le cadre de la crise politique actuelle, la montée des eurosceptiques et le risque, bien que timoré en réalité, qu'ils représentent pour les prochaines élections, la réaction privilégiée des leaders politiques est de suspendre la libre circulation des personnes.

Cette étude a permis de tirer plusieurs conclusions :

- d'abord, les États continuent de définir leur politique migratoire et d'asile en fonction des situations politique, économique et sociale qui leur sont propres. Cet état de fait vient saper la volonté d'une gestion commune des frontières extérieures ;
- les interprétations et les narratifs continuent d'agir comme autant de constructions idéologiques propres à chacun des pays. Ainsi, bien que l'Allemagne ait dans un premier temps défendu un *statu quo* avec la France, elle a ensuite construit un narratif de l'accueil autour de la suspension de l'application du règlement de Dublin. Mais, rapidement, face à l'opinion publique, et dans la continuité d'un discours présent en Occident, liant immigration et sécurité, l'Allemagne a repris à son compte le narratif de la menace et du contrôle,
- enfin, malgré une volonté parfois manifeste de faire des institutions européennes le cœur politique de la réponse à l'enjeu migratoire, les effets en sont en réalité limités. Le plan Juncker de répartition de 120 000 demandeurs d'asile est à ce titre éloquent.

Ces conclusions doivent conduire les socialistes européens, qui militent pour davantage d'Europe, pour une Europe politique, à assumer un approfondissement vers plus de fédéralisme.

Les accords de Schengen de 1985 contiennent en eux une véritable fédéralisation des frontières extérieures. En effet, parler d'une gestion commune des frontières et mettre en place les institutions à cet effet (Frontex, corps européen de garde-frontières) revient à fédéraliser cet enjeu. Pourtant, comme nous l'avons montré, dans sa réalisation concrète, ce volet des accords de Schengen est un échec.

Il y a une forme d'incompatibilité entre une réalité juridique (la gestion commune des frontières extérieures) et une réalité politique qui permet à chacun des États de se replier sur eux-mêmes et à abandonner cet objectif commun dès qu'une crise émerge. Ainsi, alors que la gestion commune semblait atteinte en période de stabilité des flux migratoire, les nouveaux enjeux apparus au début de la décennie, et qui devraient rythmer la vie politique européenne pour les suivantes, ont fait voler en éclat un équilibre bancal.

Fédéraliser un axe politique sans l'évoquer comme tel et sans l'affirmer a conduit à l'échec même

de l'idée. C'est pour cette raison que s'il veut continuer de se battre pour une gestion commune des frontières extérieures, et donc pour la libre circulation interne, car l'un ne va pas sans l'autre, la social-démocratie européenne se doit d'assumer une position davantage fédéraliste.

Il ne s'agit pas de faire de l'Union européenne un État fédéral, mais davantage d'oser mettre les mots sur les politiques et les actes juridiques en place, notamment en matière migratoire. Cette exigence va de pair avec un renforcement démocratique et politique des institutions de l'Union européenne. En effet, l'échec de l'application de Schengen tient en partie au repli des leaders politiques sur leurs enjeux nationaux. Repli qui a lui-même pour cause l'absence d'identification claire, par les citoyens européens, de ce qui relève ou non des prérogatives de l'Union européenne et qui, *in fine*, sanctionneront leurs élus nationaux.

Finalement, il s'agit d'une fédéralisation partielle, mais scrupuleuse. L'Union européenne, au-devant de la crise de représentativité et de confiance à laquelle elle fait face, ne peut plus dissocier la fédéralisation juridique des enjeux et sa fédéralisation politique.

Les sociaux-démocrates européens doivent assumer cet approfondissement réel mais nécessaire car, sans cela, Schengen ne pourra perdurer. Sans une fédéralisation juridique et politique inébranlable, les pays du Nord de l'Europe continueront de circonscrire les enjeux migratoires aux pays du Sud, qui, à leur tour, ne respecteront plus les accords. Par ailleurs, comme nous l'avons évoqué, la solution de la délocalisation des frontières, pansement sur la plaie politique de Schengen, ne peut être envisagée comme une solution de long terme par tout acteur politique qui se revendique de l'Europe humaniste.

Une clarification de la pensée socialiste en matière d'approfondissement européen s'impose alors. Et quoi de mieux pour satisfaire ce besoin que de revenir à l'expression de Jacques Delors, la « fédération d'États-nations ». Tout l'équilibre nécessaire à une vision renouvelée de la construction européenne se tient dans cette formule qui a fait florès, mais qui n'a jamais été véritablement adoptée depuis.

- Parler de « fédération » permet d'assumer que certaines politiques, et cela doit être le cas de la politique migratoire, soient fédéralisées, car c'est le corollaire d'une libre circulation interne, des personnes, comme des biens. Dans les secteurs fédéralisés, d'une part, il s'agit d'adopter une communication claire à ce sujet et, d'autre part, il ne devra plus être possible aux États de se replier sur eux-mêmes, sans quoi il ne s'agit en réalité pas d'une fédéralisation.
- Mais le terme « État » vient, lui, compenser le précédent, en affirmant qu'il ne pourra s'agir,

en aucun cas, d'un affaiblissement durable des entités existantes et prédominantes.

L'Europe ne deviendra pas un véritable État fédéral, mais devra tendre à être une somme d'États, qui mettent en commun une partie de leur souveraineté dans un tout lorsque l'échelle l'impose (migration, défense, transition écologique...). Finalement, la relation entre ces deux échelles tient dans une application rigoureuse du principe de subsidiarité, dont on observe que, concernant les prérogatives communautaires, il est contournable en temps de crise.

- Enfin, le terme de « nation » permet de couper court à toute peur d'effacement culturel, de dilution, peur légitime lorsque l'on évoque un processus de partage de souveraineté.

François Mitterrand le rappelait lui-même dans son dernier discours au Parlement européen en janvier 1995, « l'Europe des cultures, c'est l'Europe des nations contre l'Europe des nationalismes. »

La longue période qui s'est engagée en 2011, et fait des enjeux migratoires un sujet politique quotidien de la construction de l'idéal européen, appelle une nouvelle affirmation de ce qu'est la vision socialiste de l'Europe du XXI^e siècle. Du fait de son équilibre, une remise au jour de la formule de Jacques Delors pourrait en constituer une base.