



CHAPITRE 10

SOLIDARITÉ CONDITIONNÉE OU ABSENCE DE SOLIDARITÉ VIS-À-VIS DES RÉFUGIÉS. LE POSITIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS EST-EUROPÉENS

PAR

RAMONA COMAN*

RÉSUMÉ

Le chapitre examine les résistances à la solidarité européenne en Europe centrale et orientale dans le contexte de la « crise » des réfugiés. Rappelant les liens de solidarité entre Est et Ouest avant la chute du communisme, le chapitre se penche sur les conflits auxquels la proposition de relocalisation des réfugiés de la Commission a donné lieu depuis 2015 sur le plan politique (entre la Commission et certains États de l'Europe de l'Est) et juridique (conflits tranchés par la Cour de justice de l'UE). Le chapitre montre que, sous l'impulsion de la Commission européenne, la solidarité entre États n'a été obtenue qu'à l'arrachée, pour être au final remise en cause par différents gouvernements Est-européens et atteindre un résultat bien modeste. Le chapitre examine les débats politiques auxquels ce plan de relocalisation a donné lieu et les arguments mis en avant par les gouvernements des six pays Est-européens : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et Bulgarie pendant la période 2015-2018. Le chapitre montre que la solidarité entre États, à savoir la solidarité des gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale vis-à-vis des réfugiés, est conditionnée et conditionnelle, allant de la formulation de conditions spécifiques en contrepartie de la solidarité jusqu'au refus de solidarité pur et simple.

* Professeure en science politique, directrice de l'Institut d'études européennes (IEE) et membre du Centre d'études de la vie politique (CEVIPOL).



I. – INTRODUCTION

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pères fondateurs des Communautés européennes ont fait appel à la solidarité européenne afin de jeter les bases des premières formes de coopération en Europe. Depuis lors, selon les périodes, les manifestations de solidarité sur le continent européen ont pris des formes variées. Inscrite dans les traités comme valeur commune aux États membres (article 2 TUE), la solidarité fait partie des objectifs de l'Union européenne (UE) et de ses différentes politiques, qu'il s'agisse des politiques sociales (« solidarité entre générations »), de cohésion (« solidarité entre États membres »), de l'énergie, des relations de l'UE avec le reste du monde (« solidarité et respect mutuel entre les peuples »), de la politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières (« solidarité entre États membres ») ou de son action extérieure (« solidarité politique mutuelle des États membres »). Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) prévoit également une « clause de solidarité » stipulant que « l'Union et les États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » (article 122 TFUE). Selon les domaines, la solidarité dans l'UE s'organise horizontalement, soit entre les peuples d'Europe, soit entre les États membres ou verticalement entre l'État et l'Union. Comme principe, la solidarité régit les relations entre États membres et le « partage équitable de responsabilités ». La solidarité vise à donner du sens aux objectifs politiques de l'intégration européenne. Avec la démocratie, elle semble être parmi les valeurs que les citoyens interrogés dans le cadre de l'Eurobaromètre de 2014 (1) ont spontanément évoquées de façon positive.

Néanmoins, bien qu'elle soit une valeur centrale et un principe clé de l'UE, sa mise en place n'est pas sans difficultés. Les modalités de son organisation – quel que soit le domaine – dépendent du contexte politique, économique et social et, *in fine*, des décisions des États et des institutions européennes (dont le rôle varie selon les domaines). Si, sur le plan normatif, personne ne s'érige contre le besoin de plus de solidarité entre les peuples d'Europe et entre les États membres, la mise en œuvre de la solidarité reste souvent déficitaire, son absence ou son érosion étant souvent déplorée.

(1) Eurobarometer, *Europeans and the EU*, juin 2016.

Les crises récentes traversées par l'UE depuis 2010 illustrent ce paradoxe : d'une part, des appels politiques et citoyens en faveur d'une plus grande solidarité, et d'autre part, des résistances et réticences politiques et sociales. La crise de la zone euro à partir de 2010 et la question de la gestion des réfugiés depuis 2015 ont fait ressurgir les lignes de faille entre États membres et entre les peuples d'Europe. Les besoins de solidarité – que ce soit vis-à-vis des citoyens des pays d'Europe du Sud affectés par les lourdes mesures d'austérité imposées pour sauver l'euro ou à l'égard de milliers de personnes ayant fui la guerre par les dangereuses routes de l'immigration pour arriver en Europe, au péril de leur vie – se sont heurtés à des limites tant politiques que juridiques. La mise en place de la solidarité intra-européenne afin d'aider les États membres confrontés à l'augmentation du nombre de réfugiés (notamment la Grèce et l'Italie) a fait l'objet de longues négociations depuis 2015 au niveau européen pour atteindre un résultat bien modeste, comme souligné à maintes reprises par la Commission européenne.

Pour éclairer la mise en place de la solidarité européenne, ce chapitre examine l'attitude des gouvernements Est-européens vis-à-vis de la proposition de la Commission européenne de relocalisation des réfugiés arrivés en Grèce, en Italie et en Hongrie vers d'autres États membres de l'UE. Il montrera que ce processus a donné lieu à de nombreux conflits sur le plan politique (entre la Commission et certains États ainsi qu'entre les pays de l'Europe de l'Est et ceux de l'Europe de l'Ouest) et juridique (conflits tranchés par la Cour de justice de l'UE). En théorie, la solidarité n'a été obtenue qu'à l'arrachée pour être au final remise en cause par différents gouvernements nationaux, tant à l'est qu'à l'ouest de l'Europe.

Organisé en trois parties, ce chapitre se penche, dans un premier temps, sur les formes prises par la solidarité en Europe centrale et orientale et vis-à-vis de cette région. Il examinera, dans un deuxième temps, la manière dont l'UE a géré l'arrivée des réfugiés depuis 2015 à travers la mise en place d'un système de relocalisation, pour analyser, dans un troisième temps, les débats politiques auxquels cette proposition de la Commission a donné lieu dans les pays ayant adhéré à l'UE en 2004 et en 2007, et plus particulièrement la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie. Le chapitre examine les arguments mis en avant par les gouvernements de ces pays pendant la période 2015-2018, tout en les situant dans leurs contextes politiques, économiques et sociaux

nationaux. Il montrera que, pour les gouvernements de ces pays, la solidarité est conditionnée et conditionnelle, allant de la formulation de conditions spécifiques en contrepartie de la solidarité jusqu'au refus pur et simple.

II. – OUEST-EST : GESTES DE SOLIDARITÉ, SOLIDARITÉ INACHEVÉE

Les débats récents sur la solidarité en Europe ont été parsemés de multiples exemples où la solidarité s'est organisée de manière spontanée et sans difficulté entre les peuples et/ou entre États. Parmi ceux-ci, la solidarité entre les pays de l'Ouest et de l'Est pendant et après la chute du communisme a été souvent évoquée.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors qu'à l'ouest de l'Europe, l'Union parlementaire européenne adoptait, lors de son premier congrès à Gstaad le 9 septembre 1947, une déclaration de solidarité européenne dans laquelle elle affirmait sa volonté de construire une Europe fédérale, à l'est, les partis communistes promettaient un meilleur avenir, à savoir la construction du socialisme et le rattrapage ainsi que le dépassement du capitalisme. « La solidarité entre les peuples frères » a été érigée comme principe de base de l'avènement d'une société nouvelle et d'un « homme nouveau ». Bien que l'esprit de solidarité et de camaraderie fût censé primer dans l'idéal de cette société égalitaire, les régimes communistes ont, en réalité, introduit de nouvelles inégalités. Malgré les manifestations symboliques de masse, organisées pour célébrer les réalisations socialistes et glorifier les leaders au pouvoir, la solidarité socialiste est progressivement devenue « le symbole de l'ingérence dans la vie privée des camarades », empêchant les individualités de s'affirmer, comme le souligne Roman Krakovsky (2). Sous le communisme, la « vraie » solidarité s'est organisée en opposition aux régimes, entre citoyens des deux côtés du rideau de fer et entre l'opposition et certains pays occidentaux.

En 1956, les Polonais et les Hongrois se sont levés contre leurs gouvernements. C'est en solidarité avec les grèves ayant éclaté en Pologne, que les Hongrois ont manifesté le 23 octobre de la même année dans les rues de Budapest. La répression de l'URSS fût brutale

(2) R. KRAKOVSKY, *L'Europe centrale et orientale : De 1918 à la chute du mur de Berlin*, Paris, Armand Colin, 2017.

et meurtrière, donnant lieu à des manifestations de soutien et d'indignation à l'Ouest. 200.000 Hongrois ont fui leur pays, demandant l'asile politique en Europe. Dans de nombreux pays Ouest-européens, les autorités politiques et les citoyens ont pris en charge leur accueil. Au niveau européen, l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes (l'ancien nom du Parlement européen) discutait, le 8 novembre 1956, de l'idée de le à accorder aux réfugiés hongrois (3).

En 1968, alors que le parti communiste tchécoslovaque prônait une relative libéralisation, le pays a été envahi par les troupes du Pacte de Varsovie. L'occupation soviétique a entraîné de nombreuses manifestations et une vague d'émigration vers l'Europe occidentale. « Ce n'est pas ainsi que nous imaginions la fraternité » était un des slogans d'août 1968, tout comme « Pas de domination, pas même fraternelle » (4). Si la solidarité promise par les partis communistes a fait défaut, elle a fait l'objet de dérision, l'humour étant le seul moyen de résister à la dégradation des conditions de vie dans les démocraties populaires. En solidarité avec les citoyens de ce pays, au niveau européen, l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes a adopté une série de résolutions condamnant l'arrestation des dissidents tchécoslovaques (5).

Pendant les années de communisme, les témoignages de solidarité ont été nombreux. À titre d'exemple, après l'émergence du mouvement *Solidarnosc* en Pologne, les dissidents tchécoslovaques ont créé la Fondation solidarité polono-tchécoslovaque (1981) dont le but était de faciliter les liens entre *Solidarnosc* et la Charte 77. Pour les intellectuels hongrois, *Solidarnosc* était un modèle et une source d'espoir (6). À partir des années 1980, un peu partout en Europe occidentale, des associations de tout type commencent à mettre en place diverses formes de soutien au syndicat libre *Solidarnosc*, qui allait jouer un rôle déterminant dans la chute du régime communiste polonais. Les syndicats suédois et français ont organisé des manifesta-

(3) A. SIERP, *Democratic Change in Central and Eastern Europe 1989-1990. The European Parliament and the End of the Cold War*, European Parliamentary Research Service, History Unit, PE 538.881, p. 11.

(4) G. NARGUET, « Lenine, réveille-toi, Brejnev est devenu fou », 6 septembre 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/fr/rubrique/tcheque/lenine-reveille-toi-brejnev-est-devenu-fou>.

(5) A. SIERP, *Democratic Change in Central and Eastern Europe 1989-1990. The European Parliament and the End of the Cold War*, *op. cit.*, p. 12.

(6) F. LAZCO, « Between Authoritarian Selflegitimation and Democratic Opposition. The Variety of Hungarian Reactions to the Rise of Solidarity and Polish Crisis of 1980-1 », <http://www.enrs.eu/en/articles/1494-between-authoritarian-selflegitimation-and-democratic-opposition-the-variety-of-hungarian-reactions-to-the-rise-of-solidarity-and-polish-crisis-of-1980-81>.

tions à Paris et sont entrés en contact avec les leaders polonais de *Solidarnosc*. Comme Vaclav Havel le soulignait à l'occasion des vingt ans de la chute du communisme, la solidarité internationale a joué un rôle important dans la transformation de la région (7). Néanmoins, les gouvernements des pays occidentaux n'ont pas tous réagi de la même manière. Si dans certains pays des formes de solidarité se mettaient en place, dans d'autres la réticence était plus grande. Après la déclaration de la loi martiale en Pologne en 1981, quand 30.000 Polonais ont demandé l'asile à l'Autriche, la réaction sociale a plutôt été négative, avec des publications présentant les réfugiés polonais comme une menace pour l'emploi dans le pays (8).

Les marques de solidarité de l'Ouest vis-à-vis de l'Est se sont multipliées dans les années 1980. L'objectif était de soutenir l'opposition aux régimes communistes et de contester certains projets, comme celui de destruction systématique des villages entamé par Nicolae Ceaușescu en Roumanie. Selon l'historien roumain, Mihnea Berindei, ce programme de systématisation visait en réalité « la destruction, à terme, des dernières formes de solidarité (cellule familiale, voisinage, communauté religieuse ou nationale) qui sont considérées comme autant de foyers de résistance ponctuels et d'obstacles à "l'homogénéisation" de la société et à la "création d'un peuple unique ouvrier", selon les termes de Ceaușescu » (9). C'est ce plan de destruction qui conduira à l'émergence de l'opération villages roumains, à l'initiative des Belges et de quelques Roumains en exil (10). C'est dans ce contexte que l'écrivain Eugène Ionesco, « lança un appel à l'Europe contre ce programme qui menaçait la disparition de l'habitat rural traditionnel ». Il fit appel à la solidarité européenne face à l'imminent « génocide culturel » en Roumanie (11).

L'année 1989 est devenue le symbole de la réunification du continent européen. À partir de cette date, le rapprochement des anciens pays communistes avec les Communautés européennes devient sujet de débats politiques entre les leaders des douze États membres de

(7) G. NARGUET, « 20 ans après la défaite du communisme en Pologne, Vaclav Havel a rappelé le besoin de solidarité », 5 juin 2009, *Czech Radio*.

(8) I. GODDEERIS (dir.), *Solidarity with Solidarity : West European Trade Unions and the Polish Crisis 1980-1982*, Lanham, Lexington Books, 2010.

(9) M. BERINDEI, « Le naufrage planifié », *Politique internationale*, été 1989, n° 44.

(10) B. A. FEZI, « De la systématisation de Bucarest à la destruction des villages roumains », mis en ligne le 11 juillet 2013, *In Situ*, 2013, n° 21, <http://journals.openedition.org/insitu/10390>, consulté le 21 novembre 2018.

(11) *Ibid.*

l'époque. La solidarité avec les pays de l'Est a été souvent invoquée, sans pour autant marginaliser les débats concernant les implications que pouvait avoir l'adhésion d'un grand nombre de pays, issus de régimes politiques, économiques et sociaux différents de ceux des États membres. Des accords européens ont été signés et des demandes d'adhésion formellement introduites. L'adhésion à l'UE a pris la forme d'un long processus dont les coûts économiques et sociaux ont été considérables. L'espoir du rattrapage du niveau de développement des pays d'Europe occidentale explique en grande partie le consensus permissif des peuples de ces pays vis-à-vis des réformes économiques et sociales à mettre en place afin d'achever la transition de l'économie planifiée à l'économie de marché et d'un régime totalitaire à la démocratie.

Dans ce contexte, la solidarité est allée de pair avec la conditionnalité politique et économique définie par l'UE lors de la réunion du Conseil européen à Copenhague en 1993. S'il fallait aider les futurs États membres à consolider leurs infrastructures et à réduire les disparités économiques et sociales avec l'Ouest, il était en même temps question de veiller à ce que l'élargissement ne porte pas atteinte aux besoins de solidarités des États membres de l'UE, notamment des pays de l'Europe du Sud et de l'Irlande. D'une part, en Europe centrale et orientale, les élites politiques au pouvoir tentaient de négocier des conditions d'adhésion favorables ou moins lourdes en termes de réformes, notamment dans le domaine de l'agriculture. D'autre part, au niveau européen, la réforme de la politique agricole commune et celle de la politique de cohésion ont fait l'objet de longs débats afin de permettre l'intégration de dix et même treize nouveaux pays. L'élargissement fût un choix politique majeur, marquant l'unification du continent après des décennies de guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Si, à l'est de l'Europe, l'adhésion semblait être la voie à suivre afin de rattraper le retard de développement économique et social, à l'ouest l'intégration en 2004 de dix nouveaux États soulevait des inquiétudes quant à l'accroissement des inégalités et des différences économiques. Les dix nouveaux États membres représentaient 75 millions d'habitants. En intégrant ces nouveaux États, l'UE augmentait son territoire de plus de 25 %, sa population de 20 % mais sa richesse d'environ 5 % seulement (12). Depuis, les disparités

(12) « Les élargissements de 2004, 2007 et 2013 : les nouveaux États membres », 23 janvier 2014, La documentation française, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/nouveaux-membres.shtml>.

régionales entre les pays/régions les plus développées et les régions les plus pauvres se sont accrues considérablement, certes dans des proportions variables selon les pays. Les fonds structurels, qui avant l'adhésion avaient essentiellement contribué à réduire les disparités dans les pays de l'Europe du Sud et en Irlande, ont été redéployés vers les pays d'Europe centrale et orientale (13).

Sur le plan politique, les trois dernières vagues d'élargissement en 2004, 2007 et 2013 ont exigé la redéfinition des politiques redistributives au niveau européen. Si par le passé une partie considérable du budget de l'UE était consacrée à la politique agricole commune, depuis l'élargissement, un glissement des financements a été réalisé vers la cohésion, les pays ayant adhéré en 2004 et en 2007 étant parmi les principaux bénéficiaires. Par exemple, pour la période 2014-2020, les fonds structurels et d'investissement se sont élevés à 451 milliards d'euros. Rapporté à la population, les pays qui touchent le plus de fonds structurels sont l'Estonie (3.385 euros par habitant), la Lituanie (3.000 euros), la Slovaquie (2.833 euros), la Lettonie (2.800 euros), la République tchèque (2.255 euros), la Hongrie (2.251 euros), la Pologne (2.266 euros), la Roumanie (1.561 euros) et la Bulgarie (1.394 euros) alors que les pays qui reçoivent le moins de fonds structurels par habitant sont la Belgique (237 euros par habitant), le Luxembourg (167 euros par habitant) et les Pays Bas (111 euros par habitant). La Pologne est un des principaux bénéficiaires avec une enveloppe de 86,1 milliards d'euros, suivie par l'Italie (44,7 milliards d'euros), l'Espagne (39,8 milliards d'euros), la Roumanie (30,9 milliards d'euros). L'Allemagne et la France, quant à elles, ont touché environ 27 milliards d'euros chacune (14). Ces fonds ont largement contribué au développement de projets d'infrastructure dans de nombreux nouveaux États membres.

Malgré la mise en place de la politique de cohésion au niveau européen, les disparités entre régions pauvres et régions riches n'ont pas diminué de façon uniforme dans les nouveaux États membres. Les inégalités entre États quant à elles se sont accrues. Affectés par la crise financière et économique de 2008 et de 2010, certains pays sont entrés en récession économique et ont adopté des politiques d'austérité très sévères. La réduction des dépenses publiques ainsi

(13) Voy. la contribution de Fanny Sbaraglia à cet ouvrage (chapitre 5).

(14) « Fonds structurels européens : les montants par État membre », 6 septembre 2018, *Toute l'Europe*, <https://www.touteleurope.eu/actualite/fonds-structurels-europeens-les-montants-par-etat.html>.

que la diminution des salaires et des retraites dans de nombreux pays a augmenté la pauvreté et les risques d'exclusion sociale. Si en 2001 15 % de la population de l'UE était menacée par la pauvreté, le pourcentage augmente à 23 % en 2016, les citoyens les plus touchés se situant en Bulgarie, Roumanie, Grèce, Lituanie, Lettonie, Espagne, Croatie, Chypre, Hongrie, Portugal, Estonie et en Irlande (15). Bien que la tendance soit légèrement à la baisse dans la majorité des pays, la population de la Bulgarie (40,4 %), de la Roumanie (38,8 %) et de la Grèce (35,6 %) reste considérablement menacée. Parmi les pays qui ont adhéré à l'UE après 2004, c'est la République tchèque qui enregistre le seuil le plus bas, soit 13,3 % en 2018 (16).

La décision politique de l'élargissement a été largement soutenue par les leaders des États membres. Cependant, à la veille de l'élargissement, la solidarité des citoyens de l'Ouest vis-à-vis de l'Est était largement mitigée (17). Un sondage Eurobaromètre réalisé en 2006 indiquait qu'une relative majorité de la population était favorable à l'intégration de nouveaux pays. Les taux de soutien étaient supérieurs à 50 % en Grèce (56 %), en Espagne (55 %) et au Danemark (51 %), suivis par la Suède (49 %), l'Italie (48 %), le Portugal (47 %), l'Irlande (45 %) et le Royaume Uni (44 %). En revanche, le pourcentage de ceux opposés était relativement élevé en Allemagne (66 %), au Luxembourg (65 %), en France (62 %), en Autriche (61 %), en Finlande (60 %). Globalement, 67 % des personnes interrogées estimaient que l'élargissement était une bonne manière de réunifier le continent, de renforcer l'UE (63 %), d'exprimer la solidarité de l'UE vis-à-vis des pays candidats (62 %) et de consolider des valeurs et des intérêts communs (62 %) (avec une exception, l'Autriche, dont les réponses à ces questions ont été particulièrement négatives). Après l'élargissement, le principe de solidarité semblait être relativement accepté, avec quelques exceptions, parmi lesquelles l'Autriche, la France et l'Allemagne où le taux de réponses négatives était supérieur à 30 %, comme illustré dans le graphique 1 ci-dessous (18).

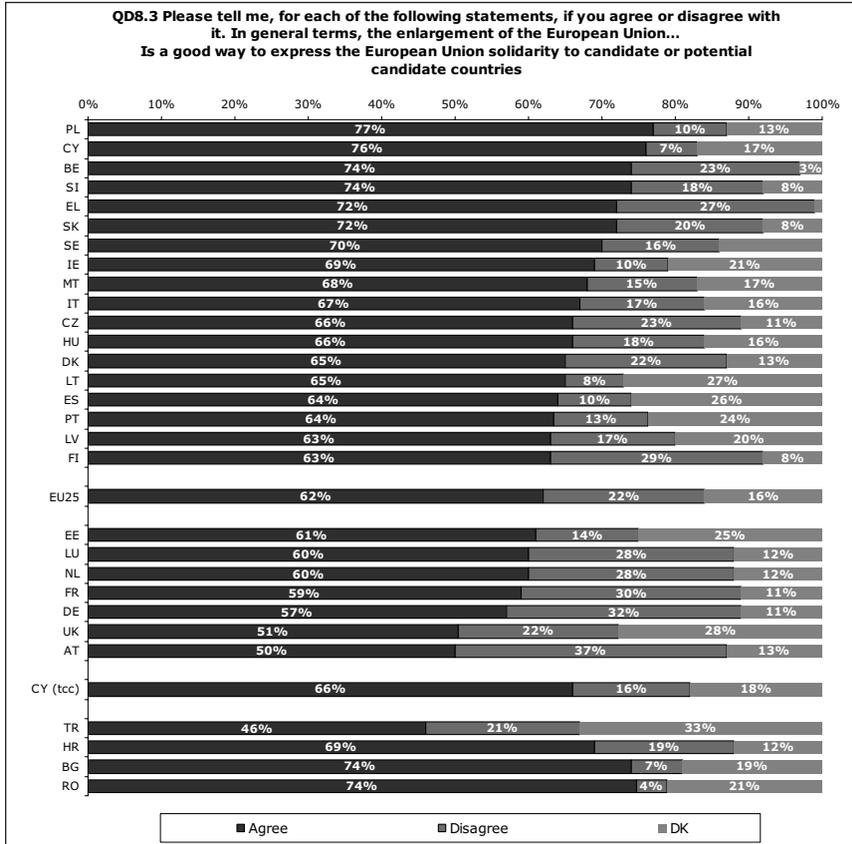
(15) Source : Eurostat 2018.

(16) Eurostat, 6 novembre 2018.

(17) H. GRABBE, « What Hopes for Solidarity in an Enlarged European Union ? », in *What holds Europe together ?* (K. MICHALSKI dir.), Budapest/New York, Central European University Press, 2006.

(18) *Attitudes towards European Union Enlargement*, Special Eurobarometer, n° 255, juillet 2006., p. 20, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/Enlargement/surveyKy/520>.

Graphique 1 : attitudes vis-à-vis de la solidarité dans l'UE 25 et les pays candidats en 2006.



Source : *Attitudes towards European Union Enlargement*, Special Eurobarometer, n° 255, juillet 2006., p. 5.

III. – À LA RECHERCHE DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA RESPONSABILITÉ EUROPÉENNE : LA RELOCALISATION DES RÉFUGIÉS

Depuis 2015, l'arrivée des réfugiés en Italie et en Grèce a mis à rude épreuve la solidarité européenne, faisant couler beaucoup d'encre dans les débats académiques (19) et politiques nationaux, européens et internationaux.

(19) P. SLOMINSKI et F. TRAUNER, « How Do Member States Return Unwanted Migrants ? The Strategic (Non-)Use of 'Europe' during the Migration Crisis », *Journal of Common Market Studies*,

En avril 2014, lors de sa campagne pour la présidence de la Commission européenne, à la veille des élections européennes, Jean-Claude Juncker avait présenté l'idée d'un plan sur l'immigration visant à créer les conditions pour renforcer la solidarité entre États dans le cadre de la politique migratoire de l'UE. Après son élection, en 2015, devant le Parlement européen (PE), il plaidait, avec le commissaire à l'immigration, Dimitris Avramopoulos, « pour la mise en place d'un système de quotas », proposition présentée au Conseil européen de la même année. Son objectif était de « régler la répartition géographique des réfugiés dans toute l'Europe ». Il insistait sur le besoin d'agir ensemble pour ne pas « laisser aux seuls soins des États membres directement concernés la gestion de la relocalisation » (20). Jean-Claude Juncker insistait sur la responsabilité de l'Europe « en tant que continent le plus riche de la planète », qui « doit veiller à ce que les personnes qui, poussées par la nécessité, s'entassent dans des navires pour gagner nos côtes ne se noient plus devant celles-ci » (21). Son plan visait la mise en place d'une solidarité partagée, la gestion de la migration n'étant pas seulement la tâche d'un État membre en particulier, ni de la Commission, mais une « responsabilité commune », comme souligné par le Commissaire Avramopoulos en février 2015 (22). En effet, selon l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, les

2018, vol. 56, n° 1, pp. 101-118 ; E. THIELEMANN, « Why Refugee Burden Sharing Initiatives Fail : Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, pp. 63-82 ; M. TAKLE, « Is the Migration Crisis a Solidarity Crisis ? », in *The Crisis of the European Union : Challenges, Analyses, Solutions* (A. GRIMMEL éd.), Londres, Routledge, 2017, pp. 116-128 ; M. ROSS et Y. BORGMANN-PREBEL (éds), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, OUP, 2010 ; A. NIEMANN et J. SPEYER, « A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis' : The Case of the European Border and Coast Guard », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n° 1, pp. 23-43 ; A. NIEMANN et N. ZAUN, « EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis : Theoretical and Empirical Perspectives : EU Refugee Policies in Times of Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n° 1, pp. 3-22 ; F. GREINER, « Introduction : Writing the Contemporary History of European Solidarity », *European Review of History – Revue européenne d'histoire*, 2017, vol. 24, n° 6, pp. 837-853 ; A. GRIMMEL et S. MY GIANG (éds), *Solidarity in the EU. A Fundamental Value in Crisis*, Springer, 2017 ; J. HAYWARD et R. K. WURZEL (éds), *European Disunion : Between Sovereignty and Solidarity*, Londres, Palgrave, 2012 ; E. JONEES, « Identity and Solidarity », in *The Oxford Handbook of the European Union* (E. JONES, A. MENON et S. WEATHERILL éds), Oxford, OUP, 2014, pp. 690-702 ; M. KRZANOWSKI, A. TRIANDAFYLIDOU et R. WODAK, « The Mediatization and the Politicization of the "Refugee Crisis" in Europe », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2018, vol. 16, n° 1-2, pp. 1-14 ; I. CIORNEI et E. RECCHI, « At the Source of European Solidarity : Assessing the Effects of Cross-border Practices and Political Attitudes », *JCMS : Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, n° 3, pp. 468-485.

(20) Discours du Président Jean-Claude Juncker lors du débat au Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen extraordinaire du 23 avril 2015, Speech 15/4896.

(21) *Ibid.*

(22) Discours du Commissaire Dimitris Avramopoulos, « Migration : a Joint European Responsibility », Speech 15/4455.

politiques de l'UE dans le domaine de l'asile et de l'immigration doivent être régies par les principes de solidarité et de responsabilité partagée.

La Commission se donnait pour objectif de définir un mécanisme d'intervention d'urgence (prévu à l'article 78, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'UE) pour venir en aide à l'Italie et à la Grèce. 40.000 ressortissants syriens et érythréens devaient être relocalisés au cours des prochaines années vers d'autres États membres sur la base d'une clé de répartition fondée sur des critères objectifs comme la taille du pays, sa population, son PIB ainsi que son taux de chômage (23). Dans ce contexte, le Conseil européen, dans sa réunion du 23 avril 2015, s'est engagé à « accroître l'aide d'urgence destinée aux États membres qui se trouvaient en première ligne » et « d'examiner les possibilités d'organiser une répartition d'urgence entre tous les États membres sur une base volontaire ».

Le 14 septembre 2015, les États membres ont adopté la décision concernant la relocalisation de 40.000 réfugiés nécessitant une protection internationale, basés en Italie et en Grèce (décision UE 2015/1523 du Conseil). La solidarité a été d'abord financière, l'UE mettant à la disposition des États frontaliers un budget de 60 millions d'euros. Il a été décidé que chaque État recevrait 6.000 euros par personne relocalisée sur son territoire (24). L'Italie et la Grèce se sont vus octroyer un budget supplémentaire ainsi que l'agence Frontex notamment pour le déroulement des opérations de sauvetage aux frontières.

Le 9 septembre 2015, la Commission a proposé de nouvelles mesures parmi lesquelles un mécanisme de relocalisation d'urgence de 120.000 réfugiés de l'Italie (15.600), de la Grèce (50.400) et de la Hongrie (54.000), ainsi que des mesures permettant d'aider les États membres dans le traitement des demandes et de retour des migrants économiques. La proposition a reçu le soutien très favorable du Parlement européen (72 % votes favorables, 23 % contre et 5 % abstentions), consulté le 9 septembre 2015, et de certains États membres, qui, lors de la réunion du Conseil Justice et affaires intérieures du 14 septembre 2015, ont marqué leur accord pour

(23) Communiqué de presse, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », IP/15/5039.

(24) *Ibid.*

aller de l'avant dans ce processus (25). La décision a été adoptée le 22 septembre 2015 par le Conseil Justice et affaires intérieures (décision UE 2015/1601 du Conseil) avec 23 votes favorables, 4 contre (la République tchèque, la Roumanie, la Hongrie et la Slovaquie) et une abstention (Finlande) (26).

La mise en œuvre du plan de relocalisation a été lente. Un an après l'adoption, seulement 937 personnes avaient fait l'objet d'une relocalisation depuis la Grèce et l'Italie. En mai 2016, 1.500 personnes avaient été relocalisées, comme illustré dans le graphique 2 ci-dessous. En mai 2017, 18.418 relocalisations avaient été effectuées ; la République tchèque, la Pologne, la Hongrie et l'Autriche étaient les seuls pays à ne pas avoir procédé aux relocalisations. La République tchèque ne participait pas au programme non plus. La Commission a souligné que ces pays manquaient « à leur obligation juridique et aux engagements pris à l'égard de la Grèce et de l'Italie, ainsi qu'à celle de prendre part à un partage équitable des responsabilités » (27). L'Autriche s'était engagée à relocaliser 50 personnes. En juin 2017, la Commission engageait des procédures d'infraction contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne pour non-respect des obligations qui leur incombent en vertu des décisions du Conseil en matière de relocalisation adoptées en 2015. En décembre 2017, la Commission a saisi la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne. La Cour de justice a confirmé la validité du programme de relocalisation dans sa décision du 6 septembre 2017 (28). En 2017, les États membres d'Europe centrale et orientale et l'Autriche étaient parmi ceux qui refusaient de donner suite à la mise en œuvre des décisions adoptées en 2015 (voyez tableau 2 ci-dessous). Si la Pologne et la Hongrie n'avaient procédé à aucune relocalisation, en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Slovaquie seul un nombre

(25) L'art. 78, § 3, prévoit une procédure législative spéciale. Conformément à l'art. 78, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), au 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 et après consultation du Parlement européen, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés.

(26) Vote des 28 États membres de l'UE du 22 septembre 2015. <https://www.votewatch.eu/en/term8-proposal-for-a-council-decision-establishing-provisional-measures-in-the-area-of-international-prote.html>.

(27) Communiqué de presse, « Relocalisation et réinstallation : la Commission appelle tous les États membres à agir pour remplir leurs obligations », le 16 mai 2017.

(28) La Slovaquie et la Hongrie ont introduit un recours en annulation contre la décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015. Voy. CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie/Conseil*, aff. jtes C-643/15 et C-647/15.

limité de personnes avait été relocalisé. La Roumanie et la Slovénie, loin d'avoir respecté leurs obligations légales, étaient néanmoins dans un processus de relocalisation à la hausse.

Tableau 2 : Relocalisations dans UE 28 en 2016 et en 2017

	Relocalisation en provenance de(29)		Obligation légale	Relocalisations effectuées au 13 mai 2016		Relocalisations effectuées avant novembre 2017	
	Italie	Grèce		Italie	Grèce		Grèce
Autriche	728	485	1.953	X	X	15	0
Belgique	818	546	3.812	24	X	361	698
Bulgarie	343	229	1.302	X	4	0	50
Croatie	448	299	968	X	X	18	60
Chypre	104	69	320	X	6	47	96
République tchèque	797	531	2.691	X	4	0	12
Danemark				X	X		
Estonie	443	295	329	X	19	0	141
Finlande	475	317	2.078	148	111	779	1.201
France	4.051	2.701	19.714	137	362	377	4.322
Allemagne	5.258	3.505	27.536	20	37	3.972	5.197
Hongrie	496	331	1.294	X	X	0	0
Irlande			600	X	10	0	646
Lettonie	310	207	481	2	21	27	294
Lituanie	302	201	671	X	6	29	355
Luxembourg	221	147	557	X	30	211	271
Malte	175	117	131	15	11	67	101
Pays Bas	1.228	819	5.947	50	142	842	1.709
Pologne	1.595	1.065	6.182	X	X	0	0
Portugal	1.021	680	2.951	122	89	315	1.192
Roumanie	1.023	682	4.180	6	29	45	683
Slovénie	297	198	567	X	28	60	172

(29) Communiqué de presse, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », IP/15/5039.

Slovaquie	471	314	902	X	X	0	16
Espagne	2.573	1.715	9.323	18	X	205	1.096
Suède	821	584	3.766	39	X	1.202	1.619
Suisse				10		877	574
Total	23.998	16.037	98.255			9.449	20.505

IV. – REFUS DE LA SOLIDARITÉ OU SOLIDARITÉ CONDITIONNÉE.

LE POSITIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS EST-EUROPÉENS

Le refus de certains États membres d'Europe centrale et orientale de participer à ce programme de partage des responsabilités au niveau européen a fait l'objet d'une large couverture médiatique et de débats politiques tendus entre la Commission et les gouvernements au pouvoir dans ces pays. Cette section examine les déclarations de ces gouvernements, tout en les situant dans leur contexte politique, économique et social afin de comprendre les résistances à la mise en place de la solidarité européenne et leurs justifications.

A. – *Front commun contre la proposition de la Commission*

Comme indiqué dans la sous-section précédente, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie ont voté contre la décision du Conseil du 22 septembre 2015 de venir en aide à l'Italie, la Grèce et la Hongrie. Bien qu'affiliés à des familles politiques différentes, à l'exception du gouvernement bulgare dirigé par le GERB, les gouvernements de ces pays ont défendu des positions relativement similaires tant au sein du Conseil que lors des débats portant sur le plan de relocalisation proposé par la Commission (30).

La République tchèque était présidée par Milos Zeman, membre du parti social-démocrate alors que Bohuska Sobotka (membre du parti social-démocrate CSSD, en coalition avec ANO 2011 de Andrej Babis et l'Union chrétienne démocrate – le parti populaire

(30) Lors de ce vote, ces pays étaient dirigés par des gouvernements dominés par des partis affiliés au parti populaire européen (le FIDESZ en Hongrie, le GERB en Bulgarie, la Plateforme civique en Pologne, le parti national libéral en Roumanie), à l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ANO en République tchèque et ALDE en Roumanie), aux socialistes et démocrates (le parti social-démocrate en Roumanie et le SMER-SD en Slovaquie) et au groupe des conservateurs et réformistes au PE (le parti droit et justice en Pologne).

tchécoslovaque) occupait la fonction de premier ministre (31). Lors du vote au Conseil Justice et affaires intérieures, le Ministre tchèque de l'Intérieur M. Milan Chovanec a exprimé non seulement les réserves de son pays vis-à-vis du plan annoncé, mais a également contesté l'adoption de la décision du 22 septembre, qui, selon lui, aurait dû être adoptée par consensus, en dépit des dispositions prévues par le traité (32). Le gouvernement tchèque soulignait ainsi que la décision s'éloignait de l'idée de participation volontaire à la relocalisation des personnes nécessitant une protection internationale. Il insistait sur « la contrainte imposée » aux États membres, qui, selon le premier ministre, risquait de mettre en danger l'esprit de coopération entre États, bien « qu'elle soit au nom de la solidarité ». Il réitérait néanmoins la volonté de son gouvernement de participer « aux mesures de solidarité » qui devaient consister en une meilleure gestion aux frontières, donnant ainsi une autre signification à la notion en question.

Le gouvernement hongrois était formé par le FIDESZ en coalition avec le Parti populaire chrétien démocrate (KDNP) pour un deuxième mandat du Premier ministre Viktor Orban du 6 juin 2014 au 18 mai 2018. Le gouvernement hongrois, représenté au Conseil par le Ministre de l'Intérieur Sandor Pinter, a également remis en question le bien-fondé du plan de relocalisation, insistant sur le besoin de renforcer un contrôle efficace aux frontières extérieures de l'UE.

En Roumanie, à la suite de la démission du Premier ministre social-démocrate Victor Ponta, Dacian Ciolos (ancien commissaire européen à l'agriculture) a été nommé premier ministre pour un mandat d'un peu moins de deux ans, du 17 novembre 2015 au 4 janvier 2017. Son gouvernement composé de ministres sans appartenance partisane a bénéficié du soutien de quatre partis : le parti social-démocrate (PSD), du parti national libéral (PNL) de l'Union nationale pour le progrès de la Roumanie (UNPR), de l'Union démocrate magyare de Roumanie (UDMR) ainsi que des députés représentant les minorités nationales. Le gouvernement roumain, représenté par Gabriel Oprea, ministre de l'Intérieur, déclarait, tout comme les gouvernements tchèques et

(31) De janvier 2014 jusqu'en décembre 2017.

(32) Texte en original : « *In our opinion, major policy decisions such as the Council Decision of September 22, 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece should be, despite the possibility envisaged by the Treaty on the Functioning of the European Union, adopted by consensus* », 3411 réunion du Conseil de l'UE (Justice et affaires intérieures, Bruxelles 22 septembre 2015), document 12295/15.

hongrois, sa volonté de participer à la solidarité européenne mais rejetait le système obligatoire de quotas. La position du gouvernement consistait à dire que la relocalisation n'était pas la meilleure solution afin de résoudre les origines du problème. Tout comme son homologue tchèque, le représentant du gouvernement roumain ajoutait la nécessité de tenir compte de la capacité du pays à recevoir et intégrer les réfugiés.

Une déclaration similaire a été faite par le gouvernement slovaque, représenté par le Ministre Robert Kalinak, qui insistait sur la nécessité de tenir compte « des spécificités des États membres ». Son gouvernement s'engageait à participer de manière temporaire à la relocalisation, tout en soulignant le rejet d'un système de quota qui s'éloignait de l'idée de participation volontaire à la mise en place de la solidarité européenne. La Slovaquie était dirigée par le gouvernement de Robert Fico, issu de la formation Direction sociale-démocrate (SMER-SD) qui, pendant la période d'avril 2012 à mars 2016, exerçait son deuxième mandat.

En Pologne, la décision de voter en faveur du projet de relocalisation a été prise sous le gouvernement de la plateforme civique (PO), présidé par la Première ministre Ewa Kopacz. À partir de novembre 2015, le gouvernement a été formé par les partis Droit et Justice (PiS), Pologne solidaire et la Pologne ensemble, avec à sa tête la Première ministre Beata Szydło (PiS), du 16 novembre 2015 au 11 novembre 2017. En Bulgarie le deuxième gouvernement de Boiko Borissov du Parti GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie) en coalition avec le bloc réformateur et l'alternative pour la renaissance bulgare semblait être plus ouvert que les autres au plan de relocalisation proposé par la Commission.

Depuis le début des discussions autour du plan de relocalisation, les pays du groupe de Visegrad (V4), à savoir la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, se sont donnés pour objectif d'arriver à une position commune qui permettrait aux quatre gouvernements de s'opposer à l'introduction de quotas obligatoires et à toute autre mesure de nature à limiter la souveraineté nationale. Afin de consolider la position du V4 dans les négociations au niveau européen, les leaders des quatre pays ont rencontré à plusieurs reprises les représentants des gouvernements des autres pays de la région, notamment ceux de la Bulgarie et de la Roumanie. Bien que la Roumanie ait voté initialement contre le plan de relocalisation, le discours du gouvernement est resté proche de celui

de la Bulgarie, les deux pays plaidant en faveur de la solidarité européenne. En revanche, les gouvernements de la Pologne, de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie ont promu une tolérance zéro vis-à-vis des réfugiés avec l'argument de la défense de l'Europe chrétienne au cœur de leurs discours.

B. – *Solidarité conditionnée ou refus de la solidarité*
« tout court » ?

Quelles ont été les motivations de ces gouvernements ? C'est à cette question que la sous-section suivante se propose de répondre.

1. *Boyko Borissov : le défenseur de la solidarité*
inconditionnelle d'un pays peu accueillant pour les réfugiés.

La Bulgarie, le pays ayant le taux de pauvreté parmi les plus élevés de l'UE, a, dès le départ, accepté d'accueillir un total de 1.302 réfugiés. Le gouvernement précisait néanmoins que, quelles que soient les décisions prises au niveau européen, force est de constater qu'aucun réfugié ne souhaite rester sur le territoire bulgare (EurActiv, 16 novembre 2015) en raison des agressions vis-à-vis des réfugiés et de l'islamophobie au sein de la société. Le gouvernement avait tenté dans un premier temps d'obtenir une exemption dans le processus de relocalisation, initialement acceptée par l'Allemagne et le Royaume-Uni. L'exemption n'ayant pas été accordée, le gouvernement a ensuite tenté de réduire le nombre de réfugiés que la Commission proposait de 788 à 500 (afin de tenir compte de la situation de chaque pays). Finalement, en 2015, le gouvernement a accepté d'accueillir 1.500 réfugiés, soit le double de ce qui avait été initialement proposé, tout en soulignant que le gouvernement « ne peut pas forcer les réfugiés à rester » dans le pays (33). La Bulgarie (34) est un pays de transit pour ceux qui, depuis la Turquie, tentent de rejoindre l'UE. Selon Novinite, en février 2015, 40 % des réfugiés (sur un total de 478 interviewés) dans ce pays se sentaient « vulnérables ».

Malgré ce contexte peu accueillant, dans le discours officiel, le gouvernement a exprimé sa solidarité avec les initiatives de la Commission en essayant de se démarquer des prises de position du premier ministre hongrois, ce dernier étant souvent en contact avec

(33) *Novinite*, 10 septembre 2015.

(34) *Novinite*, 8 septembre 2015.

l'ensemble des gouvernements de la région. Les médias ont interprété l'attitude favorable de la Bulgarie comme un compromis afin d'obtenir l'admission du pays dans l'espace Schengen. Cependant, Romyana Bachvarova, la ministre de l'Intérieur, déclarait en septembre 2015 que l'adhésion de son pays à l'espace Schengen ne devait pas être présentée comme une concession à la Bulgarie car le pays, selon la ministre, remplissait déjà toutes les conditions en la matière.

En 2018, contacté par le premier ministre hongrois afin de connaître la position du gouvernement bulgare vis-à-vis des migrations, le Premier ministre Borissov a réitéré son soutien aux pays de l'Europe du Sud (35). Ce dernier a souvent été surnommé le « *golden-boy* » de l'est de l'Europe, surtout en raison de ses appels à plus de solidarité dans ses échanges avec les premiers ministres des autres pays de la région (36). Lors de la signature de l'accord avec la Turquie, le premier ministre bulgare a déclaré que, pour finir, « c'est la Turquie qui sauve l'Europe » (37).

La société bulgare s'est mobilisée sporadiquement pour exprimer un soutien aux réfugiés ou pour s'opposer aux décisions du gouvernement. Ces dernières ont été critiquées par l'Église orthodoxe qui a demandé au gouvernement de ne pas accepter davantage de réfugiés. Un document publié par le synode bulgare, déclare que la crise « devait être réglée par ceux qui l'ont provoquée », « pas par le peuple bulgare qui risque de payer la crise au prix de la disparition de l'État » (38).

2. *Victor Ponta et Dacian Ciolos : promoteurs du « devoir d'État membre » mais de la solidarité conditionnelle*

En 2015, la Roumanie a voté contre le plan de relocalisation des réfugiés. Néanmoins, dans le discours politique les déclarations ont été moins virulentes que dans les autres pays de la région. Tout en invoquant le besoin de solidarité, en réalité le gouvernement roumain

(35) Conseil des ministres de la République bulgare, « Prime Minister Boyko Borissov informed Prime Minister Orban on Bulgaria's position on migrations », 22 juin 2018, <http://www.gov.bg/en/Press-center/News/PRIME-MINISTER-BOYKO-BORISSOV-INFORMED-VIKTOR-ORBAN-ON-BULGARIA-S-POSITION-ON-MIGRATION>.

(36) A. ANDREEV, « Bulgarian Prime Minister is Brussels' "golden-boy" », *DW*, 26 mai 2016, <https://www.dw.com/en/bulgarian-prime-minister-is-brussels-golden-boy/a-19285290>.

(37) *Novinite*, 8 octobre 2015.

(38) *Novinite*, 25 septembre 2015.

a dès le départ insisté sur la nécessité de résoudre le problème en dehors du territoire de l'UE. Selon le Ministre des Affaires étrangères Bogdan Aurescu, « la cause se trouvant ailleurs, l'objectif de l'UE devait être de combattre le terrorisme et de mettre fin à l'instabilité dans les pays du Moyen Orient » (39). La Roumanie a contribué dès le départ au financement du Fonds européen pour l'aide des réfugiés et à la coalition de lutte contre Daesh (800.000 euros) sur une période de quatre ans, selon la déclaration du Ministre des Affaires étrangères Teodor Melescanu, le 18 août 2015.

Le Premier ministre Ponta et ensuite le Premier ministre Ciolos ont souligné le devoir de la Roumanie de respecter ses obligations en tant qu'État membre. Tout en réitérant la participation de la Roumanie à la solidarité européenne, Dacian Ciolos a souligné que la solidarité ne pouvait être accordée que sous certaines conditions, à savoir le traitement des origines du problème des migrations, et que la solidarité ne pouvait pas être mise en place sous la contrainte (40). Le président de la Roumanie a, quant à lui, insisté sur la volonté du gouvernement de participer à la solidarité européenne en contribuant aux actions de l'agence Frontex et au renforcement du contrôle aux frontières. Bien que le gouvernement social-démocrate roumain ait voté contre la proposition de la Commission au sein du Conseil, le président de la Roumanie (issu du parti national libéral) a accepté – dans le cadre du Conseil européen – l'accueil de 1.785 réfugiés (chiffre communiqué par la Roumanie à la Commission en fonction des capacités du pays). Il a néanmoins réitéré sa préférence pour la gestion de la relocalisation sur une base volontaire, l'imposition étant selon lui une « erreur » (41).

En 2016, selon un sondage INSCOP, 84,6 % des Roumains étaient contre l'établissement des réfugiés ou des migrants dans leur pays. Seules 11 % des personnes interrogées approuvaient cette possibilité (42).

(39) R.M., « Bogdan Aurescu : Impartirea de cote de migranti nu e singura solutie la problema refugiatilor, e important sa tratam sursa acesteia », 1^{er} septembre 2015, *HotNews*.

(40) Calea europeana, « Dacian Ciolos despre cotele obligatorii de refugiatii : Solidaritatea Romaniei vine in anumite conditii », 18 décembre 2015, *Calea europeana*.

(41) *HotNews*, 7 septembre 2017.

(42) V. TOMA, « INSCOP : 84,6 % dintre romani nu sunt de acord ca refugiatii sa se stabileasca in tara noastra », 18 avril 2016, *Revista 22*.

3. *Andres Babis : tolérance zéro vis-à-vis des réfugiés*

Les mesures prises par la République tchèque ont fait l'objet de nombreuses critiques. Refusant le projet de relocalisation proposé au niveau européen, le gouvernement a donné priorité au renforcement des contrôles aux frontières, le président de la République déclarant qu'en cas d'augmentation du nombre de réfugiés, jusqu'à 2.600 militaires pouvaient être déployés aux frontières.

Dans ce pays, les déclarations de soutien aux réfugiés ont été absentes tant dans les discours du président que dans ceux du premier ministre du pays. Milos Zeman, connu pour son discours anti-réfugiés, a déclaré à maintes reprises que « la communauté musulmane ne sera jamais intégrée dans la société européenne ». Ses déclarations ont souvent fait l'amalgame entre immigration et terrorisme (43). En 2016, il avait déclaré « [L]aissons les [les réfugiés] avoir leur culture dans leurs pays, ne la ramenons pas en Europe, sinon on finira comme à Cologne », en faisant référence aux attentats de 2016. Selon ses déclarations, l'arrivée des réfugiés en Europe n'a pas été un mouvement spontané, mais « une invasion organisée » (44).

Des déclarations similaires ont été faites par le Premier ministre Babis, qui, en août 2016, déclarait qu'il « ne voulait pas de réfugiés, même pas de manière temporaire » (45). Il rejetait même le très modeste quota accepté par son prédécesseur, le Premier ministre Sobotka, qui avait marqué son accord pour l'accueil de 80 réfugiés syriens. En 2017, en visite à Prague, le Président de la Commission Jean-Claude Juncker déplorait le très faible nombre (17) de réfugiés accueillis par la République tchèque et la décision du gouvernement de ne plus mettre en œuvre le plan de relocalisation. En juin 2018, le Premier ministre Babis soulignait le succès du groupe de Visegrad dans les discussions à Bruxelles sur le plan de relocalisation. Il rappelait à cette occasion la position de son gouvernement – partagée par les autres pays du groupe – qui consiste à revoir fondamentalement l'approche européenne, l'idée des quotas, celle de la solidarité

(43) J. SEGES FRELAK, « Solidarity in European Migration Policy : The Perspective of the Visegrad States », in *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis* (A. GRIMMEL et S. MY GIANG éds), Springer, 2017, p. 89.

(44) *Novině*, 17 janvier 2016.

(45) MULLER R. (rep.) et EVANS C. (éd.), « Czech deputy PM Rejects Refugee Quotas, Says Country Should Fight Any EU Sanctions », 3 août 2016, *Reuters*.

et des sanctions au profit d'une approche qui consisterait à résoudre le problème en dehors du territoire de l'UE (46).

En septembre 2018, la décision du Premier ministre Babis de ne pas accepter dans le pays 50 enfants réfugiés non accompagnés a suscité une vague de critiques parmi les partis de l'opposition. Le premier ministre, en route vers le sommet de Salzbourg, où la crise des réfugiés allait être discutée en septembre 2019, avait déclaré qu'il n'y aura aucun réfugié dans son pays (47). Quant aux enfants non accompagnés, il insistait sur la nécessité de les aider à retrouver leurs familles et les aider en Syrie, au lieu de les relocaliser dans « un environnement culturellement étranger » (48).

Dans le pays, des mouvements et initiatives anti-immigrants se sont constitués comme par exemple « *We don't want Islam in the Czech Republic* » ou le parti de la démocratie directe qui est arrivé sixième aux élections régionales en 2016 (49).

4. *Ewa Kopacz, Beata Szydlo et Mateusz Morawiecki : de la solidarité responsable à la solidarité chrétienne*

Le 14 septembre 2015, le gouvernement polonais de la plateforme civique avait initialement accepté de participer au système de relocalisation. Opposée au système de quotas obligatoires, la Première ministre Ewa Kopacz avait déclaré que le pays ne pouvait pas accueillir des migrants économiques mais que la Pologne, ayant l'économie la plus importante en Europe centrale, avait le devoir d'accepter des réfugiés (50). Quelques mois avant les élections parlementaires, la première ministre déclarait que la Pologne avait un devoir de solidarité, en raison du soutien dont les Polonais eux-mêmes ont pu bénéficier. Mais la première ministre insistait sur la notion de « solidarité responsable ». En Pologne, tout comme dans d'autres États membres, les manifestations de soutien aux réfugiés ont alterné

(46) D. LAZAROVÁ, « Czech Prime Minister Says EU Migration Agreement “Huge Success” for Visegrad Group », 29 juin 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/en/section/curraffrs/czech-prime-minister-says-eu-migration-agreement-huge-success-for-visegrad-group>.

(47) D. LAZAROVÁ, « Czech Prime Minister Faces Storm at Home over Child Migrants », 21 septembre 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/en/section/curraffrs/czech-pm-faces-storm-at-home-over-child-migrants>.

(48) *Ibid.*

(49) J. SEGES FRELAK, « Solidarity in European Migration Policy : The Perspective of the Visegrad States », *op. cit.*, p. 90.

(50) M. GOCLOWSKI, « Poland Prime Minister Says Accepting Refugees is Poland's Duty », 10 septembre 2015, *Reuters*.

avec les mobilisations anti-réfugiés. La première ministre a néanmoins imposé un certain nombre de conditions, comme par exemple la consolidation des frontières (51) et la possibilité de choisir les réfugiés, en particulier les chrétiens (52). Si la première ministre s'est montrée relativement favorable à l'accueil des réfugiés, le président du pays, Andrej Duda (du parti Droit et Justice), a exprimé ses réserves, en invoquant l'aide que le pays accorde aux immigrants ukrainiens. Un sondage organisé pendant cette période relevait que 53 % des Polonais étaient contre l'accueil des réfugiés. Si des étrangers devaient être acceptés, « ils devaient être comme nous » (53), avaient répondu les personnes interrogées. Depuis le début de ces débats, le climat s'est détérioré dans le pays. Des manifestations contre l'immigration ont été organisées. Des enquêtes ont été menées pour stopper le déferlement de messages racistes et xénophobes invoquant la réouverture des camps d'Auschwitz comme solution au problème.

Dans ce contexte, la Première ministre Ewa Kopacz a déclaré que le nombre de réfugiés acceptés sera « symbolique », incomparable avec les 80.000 réfugiés tchécoslovaques accueillis au début des années 1990 par la Pologne (54). Sa position a changé, notamment après les attaques terroristes de Bruxelles en mars 2016, quand elle a déclaré que, dans ces circonstances, il n'y avait aucune possibilité d'accueillir des immigrants en Pologne (55). Depuis ce moment, le discours a été davantage centré sur le besoin d'intervenir pour soutenir les réfugiés dans les pays d'origine.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement du parti Droit et Justice et ses différents premiers ministres (Béata Szydło et Mateusz Morawiecki) ont réitéré le refus d'accepter des réfugiés du Proche Orient ou d'Afrique du Nord. Tout comme Miloš Zeman ou Viktor Orbán, Jarosław Kaczyński (parti Droit et Justice) n'a jamais dissimulé son antipathie vis-à-vis des réfugiés, soulignant qu'ils représentaient une menace pour la culture et la sécurité du pays (56). Dans une déclaration de janvier 2018, le Premier ministre Morawiecki

(51) Gouvernement polonais, « Prime Minister Ewa Kopacz : I Won't Let the Europe's Migration Crisis Affect Poles' Life », 14 septembre 2015, <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/prime-minister-ewa-kopacz-i-wont-let-the-europes-migration-crisis-affect-poles-life.html>.

(52) D. FOREST, « Poland to Accept 5.000 Refugees », 24 septembre 2014, *The Krakow Post*, <http://www.krakowpost.com/10477/2015/09/poland-to-accept-5000-refugees>.

(53) K. GEBERT, « Poland Shouldn't Shut out Refugees », 9 septembre 2015, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2015/09/10/opinion/poland-shouldnt-shut-out-refugees.html>.

(54) *HotNews*, 21 septembre 2015. *Calea Europeana*, 21 septembre 2015.

(55) *Politico*, 23 mars 2016.

(56) *Politico*, « Why Poland Doesn't Want Refugees », 26 mai 2017.

déclarait, sans engager son gouvernement, qu'une forme d'aide pouvait être accordée temporairement, « aux personnes âgées et aux enfants, surtout chrétiens » (57). En ce qui concerne les jeunes réfugiés, tant les représentants du gouvernement polonais que ceux du gouvernement tchèque insistaient sur la nécessité de leur présence dans les pays en conflits pour lutter pour la libération de leurs territoires. Le discours dominant du gouvernement a été de présenter les réfugiés comme une menace, comme des migrants économiques et des terroristes menaçant la sécurité du pays.

Contrairement à l'Église orthodoxe bulgare qui a fait appel au gouvernement pour rejeter le système de quotas, l'Église polonaise s'est montrée plutôt favorable à l'accueil des réfugiés. Pour certains évêques, comme par exemple Tadeusz Pieronek, ne pas venir en aide aux réfugiés était une atteinte aux valeurs chrétiennes car, selon lui, le devoir de solidarité allait au-delà du christianisme. Dans ce contexte, il déclarait que les citoyens devaient faire leur devoir d'être humain, pas leur devoir d'être chrétien (58).

5. *Robert Fico : la solidarité avec les chrétiens*

Depuis 2015, les membres du gouvernement slovaque ont réitéré leur refus du système de quotas et de l'accueil de réfugiés musulmans. Les réfugiés ont été présentés comme « les nouveaux roms », comparaison renvoyant à l'exclusion de ces derniers de la société slovaque. En décalage par rapport aux conditions critiquables dans lesquelles étaient maintenus les réfugiés dans différents États membres, le Ministre de l'Intérieur Metik expliquait le refus de son gouvernement par l'incapacité à intégrer les réfugiés dans la mesure où la Slovaquie était un petit pays avec « une minorité de musulmans et aucune mosquée » (59). Cet argument semblait suffire pour exprimer une solidarité conditionnée, à savoir avec les chrétiens de Syrie. Les réfugiés musulmans quant à eux étaient présentés par le Ministre Metik comme une « menace à la cohésion de la société » et à la sécurité nationale. Dans ce pays comme dans les autres de la région, les arguments culturels et sécuritaires ont été dominants dans le refus de l'ensemble des partis politiques de donner suite aux propositions de la Commission (60).

(57) Radio Poland.

(58) *Politico*, « Why Poland Doesn't Want Refugees », *op. cit.*

(59) *Novinite*, 20 août 2015.

(60) J. SEGES FRELAK, « Solidarity in European Migration Policy : The Perspective of the Visegrad States », *op. cit.*, p. 90.

Durant l'année électorale 2016, le parti de Robert Fico a misé sur le thème des migrations comme menace à la société. Une fois réélu, le Premier ministre Fico a déclaré à plusieurs reprises que son gouvernement « ne va pas se plier à ce que la France ou l'Allemagne demandent ».

« Nous sommes contre les quotas obligatoires. Je ne veux pas me réveiller un jour avec 50.000 personnes dans le pays dont on ne sait rien. Je ne veux pas être responsable d'une attaque qui peut se produire parce que nous avons sous-estimé cela [cette menace]. Je ne vais pas arrêter de parler des risques de cette menace. Le gouvernement slovaque est prêt à contribuer à la protection des frontières, soit par le biais des financements ou par la présence des militaires aux frontières ou par tout autre type d'assistance » (61).

Il a même déclaré qu'accueillir des réfugiés musulmans dans un pays qui ne compte pas une seule mosquée serait une « fausse solidarité » (62). Tout comme son homologue tchèque, le Premier ministre Fico a souligné maintes fois que son pays n'acceptera « aucun réfugié ».

6. Viktor Orban : le chantre du discours anti-immigration

La Hongrie, tout comme la Grèce et l'Italie, a été en première ligne dans la gestion de l'arrivée des réfugiés. En effet, selon le gouvernement hongrois, en 2015, en seulement cinq mois, 50.430 réfugiés avaient traversé la frontière.

Depuis 2015, le Premier ministre hongrois Viktor Orban est l'un des leaders politiques les plus véhéments dans son refus de participer au plan de relocalisation des réfugiés. Des éléments de son discours ont été repris par ses homologues tchèques, slovaques ou polonais mais aussi par des membres du gouvernement autrichien, dirigé par le Chancelier Sebastian Kurz. Le premier ministre hongrois s'est érigé en « vrai » défenseur de l'Europe chrétienne, menacée par le multiculturalisme et l'ouverture des frontières aux réfugiés. Son discours anti-réfugiés est un thème central de toutes ses déclarations politiques. En 2016, il a organisé un référendum sur cette question. Bien que celui-ci fut invalidé, 98 % des 3,3 millions de citoyens y

(61) I.B., « Imigranti/cote : Slovacia nu trebuie sa se prostorneze in fata Germaniei sau a Frantei afirma Robert Fico », 9 septembre 2015, *HotNews*.

(62) « Eastern Europe Balking at Aid for Migrants », *The New York Times*, 13 septembre 2015.

ayant participé se sont déclarés opposés à l'immigration. La situation des réfugiés et le thème de l'immigration ont été récurrents dans la campagne du FIDESZ pour la réélection de Viktor Orban pour un troisième mandat en 2018. Le 4 septembre 2015, lors d'une réunion du groupe de Visegrad, les gouvernements de ces quatre pays ont marqué leur accord pour aborder ensemble les défis des migrations. Néanmoins, lors de cette réunion, la Première ministre Ewa Kopacz a déclaré que son pays soutenait l'idée de « la solidarité européenne et que la Pologne ne tournera le dos ni aux partenaires européens, ni à ceux qui risquaient leur vie pour arriver en Europe » (63). Par contre, le gouvernement hongrois a réitéré sa position selon laquelle « les réfugiés doivent être aidés pour rester là où ils sont » (64). La forme de solidarité proposée par le gouvernement était donc de protéger les frontières, selon le ministre des Affaires étrangères, Péter Szijjártó (65).

Depuis 2015, Viktor Orban a réitéré que son pays n'a pas été et ne sera pas, sous son mandat, un pays ouvert aux réfugiés, le multiculturalisme étant une de ses critiques les plus virulentes à l'égard des pays occidentaux et de l'UE. Lors de l'arrivée de près de 100.000 réfugiés sur le territoire de la Hongrie, il a annoncé une possible fermeture des frontières (66). En 2015, la frontière avec la Serbie a été consolidée. Malgré la mobilisation de la population, les conditions de l'accueil des réfugiés ont été déplorables, souvent dénoncées par des organisations telles qu'Amnesty International.

Le premier ministre hongrois a utilisé la crise des réfugiés comme fenêtre d'opportunité pour promouvoir ce qu'il définit comme un tournant « illibéral ». Selon lui, « ce contexte est opportun pour défendre des idées nationales-chrétiennes qui doivent gagner du terrain non seulement en Hongrie mais aussi en Europe » (67). Dans

(63) Gouvernement hongrois, « Visegrad Heads of Government Stand by Hungary », 4 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/visegrad-heads-of-government-stand-by-hungary>.

(64) Gouvernement hongrois, « Refugees Should Be Helped to Stay Where They Are », 9 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-human-resources/news/refugees-should-be-helped-to-stay-where-they-are>.

(65) Gouvernement hongrois, « Solidarity Means that We Protect our Shared Borders », 7 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/solidarity-means-that-we-protect-our-shared-borders>.

(66) Gouvernement hongrois, « Immigrants Should Not Be Brought to Hungary », 25 juin 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/immigrants-should-not-be-brought-to-hungary-they-should-be-taken-away>.

(67) Gouvernement hongrois, « We Are Experiencing a Crisis of Liberal Identity », 16 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-are-experiencing-a-crisis-of-liberal-identity>.

sa vision, la solidarité chrétienne implique d'être responsable d'abord pour « ses enfants, pour sa famille, pour son pays et seulement après pour toute autre chose » (68). Comme Seges Frelak l'a souligné, bien que les pays du groupe de Visegrad aient invoqué la solidarité effective ou la solidarité flexible, en réalité, ces deux expressions se sont traduites dans les faits par un refus de solidarité (69).

V. – ATTITUDES VIS-À-VIS DE « L'AUTRE »

L'Eurobaromètre, le *World Values Survey* ou l'*European Values Study* organisent régulièrement des enquêtes pour sonder l'opinion publique sur des questions politiques, économiques et sociales variées. Les sondages relatifs aux attitudes vis-à-vis de « l'autre », qu'il soit ressortissant de l'UE ou citoyen d'un pays tiers, sont récurrents, tout comme ceux qui questionnent le positionnement sur des valeurs, telles que la solidarité.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont, à quelques exceptions près, des pays qui accueillent peu d'étrangers. Si, pour des raisons historiques, le taux de ressortissants des pays tiers est supérieur à 14 % en Estonie et en Lituanie, il est inférieur à 5 % en République tchèque et en Slovaquie et à 1 % dans tous les autres pays de la région.

Une comparaison (sur la base de l'Eurobaromètre) des attitudes vis-à-vis des ressortissants de l'UE en 2014 et en 2018 ainsi que des attitudes vis-à-vis des ressortissants des pays tiers en 2014 et en 2018, révèle que les sentiments négatifs et très négatifs des Européens d'Europe centrale et orientale vis-à-vis des citoyens européens en 2014 se sont adoucis, alors que le pourcentage de ceux ayant des sentiments très négatifs et négatifs vis-à-vis des ressortissants des pays tiers a augmenté dans la majorité des pays, comme illustré dans les graphiques ci-dessous.

En 2014, les sentiments négatifs vis-à-vis de la mobilité intra-européenne étaient plutôt élevés en République tchèque où 59 % des personnes interrogées éprouvaient un sentiment négatif (41 %) et très négatif (18 %), en Lettonie (63 %) et en Slovaquie, où les perceptions négatives et très négatives cumulées étaient de 52 %. En Hongrie, le pourcentage de ceux qui éprouvaient un sentiment négatif et très

(68) *Ibid.*

(69) J. SEGES FRELAK, « Solidarity in European Migration Policy : The Perspective of the Visegrad States », *op. cit.*, p. 81.

négatif vis-à-vis des ressortissants des États membres était de 50 %, supérieur à celui des personnes dont le sentiment était positif et très positif (45 %). Le sentiment vis-à-vis de la mobilité intra-européenne était positif ou très positif en Bulgarie (55 %), en Estonie (53 %), en Lituanie (59 %), en Pologne (61 %), en Roumanie (59 %), en Slovénie (57 %), alors que la moyenne de l'UE était de 52 % pour les sentiments positifs et très positifs cumulés.

Par contre, l'attitude vis-à-vis des ressortissants des pays tiers était plus négative que celles vis-à-vis des ressortissants de l'UE, les écarts étant moins prononcés en Pologne et en Roumanie. Les sentiments négatifs et très négatifs cumulés étaient inférieurs à la moyenne européenne (57 %) en Roumanie (38 %) et en Pologne (44 %). Dans tous les autres pays, les sentiments négatifs et très négatifs étaient supérieurs à cette moyenne : 78 % en Lettonie, 74 % en République tchèque et en Slovaquie, 71 % en Estonie et 67 % en Hongrie, 66 % en Bulgarie et 60 % en Lituanie et Slovénie.

Tableau 3 : Question Eurobaromètre 2014 : quel sentiment évoque pour vous l'immigration des ressortissants des États membres de l'UE et des ressortissants des pays tiers ?

État	2014 (attitude vis-à-vis des citoyens de l'UE)					2014 (attitude vis-à-vis des citoyens non EU)				
	++	+	-	--	NSP	++	+	-	--	NSP
Bulgarie	17 %	39 %	20 %	11 %	12 %	5 %	18 %	35 %	31 %	11 %
Rép. tchèque	6 %	30 %	41 %	18 %	6 %	2 %	16 %	42 %	32 %	8 %
Estonie	6 %	47 %	35 %	5 %	7 %	2 %	17 %	44 %	27 %	10 %
Hongrie	9 %	36 %	37 %	13 %	5 %	6 %	22 %	39 %	28 %	5 %
Lituanie	11 %	48 %	29 %	7 %	5 %	4 %	28 %	40 %	20 %	5 %
Lettonie	4 %	28 %	47 %	16 %	6 %	2 %	14 %	46 %	32 %	5 %
Pologne	10 %	51 %	21 %	5 %	13 %	7 %	32 %	33 %	11 %	17 %
Roumanie	19 %	40 %	21 %	6 %	14 %	12 %	35 %	28 %	10 %	16 %
Slovénie	13 %	44 %	29 %	8 %	6 %	8 %	25 %	43 %	17 %	6 %
Slovaquie	6 %	36 %	41 %	11 %	7 %	2 %	18 %	49 %	25 %	6 %
UE	10 %	42 %	29 %	12 %	8 %	7 %	28+	36 %	21 %	8 %

En 2018, les sentiments négatifs et très négatifs vis-à-vis des ressortissants de l'UE diminuent dans tous les pays sélectionnés (à l'exception de la Roumanie), alors que l'attitude négative voire très négative vis-à-vis des ressortissants des pays tiers augmente dans tous les pays, comme illustré dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Question Eurobaromètre 2018 : quel sentiment évoque pour vous l'immigration des ressortissants des États membres de l'UE et des ressortissants des pays tiers ?

État	2018 (attitude vis-à-vis des citoyens de l'UE)					2018 (attitude vis-à-vis des citoyens non EU)				
	++	+	-	--	NSP	++	+	-	--	NSP
Bulgarie	21 %	40 %	18 %	8 %	13 %	5 %	16 %	37 %	30 %	12 %
Rép. tchèque	8 %	42 %	30 %	14 %	6 %	1 %	14 %	37 %	43 %	3 %
Estonie	13 %	60 %	17 %	5 %	5 %	1 %	19 %	42 %	31 %	7 %
Hongrie	15 %	50 %	21 %	11 %	3 %	3 %	13 %	30 %	51 %	3 %
Lituanie	16 %	60 %	17 %	3 %	3 %	5 %	32 %	42 %	17 %	4 %
Lettonie	7 %	42 %	33 %	13 %	4 %	2 %	13 %	46 %	35 %	5 %
Pologne	17 %	59 %	15 %	3 %	7 %	6 %	25 %	43 %	18 %	7 %
Roumanie	14 %	40 %	31 %	8 %	6 %	7 %	27 %	38 %	21 %	7 %
Slovénie	20 %	47 %	24 %	7 %	3 %	7 %	25 %	42 %	22 %	4 %
Slovaquie	15 %	50 %	21 %	11 %	3 %	1 %	12 %	46 %	36 %	4 %
UE	10 %	42 %	29 %	12 %	8 %	7 %	33 %	34 %	18 %	7 %

Si l'on compare les données de 2014 et de 2018, on observe qu'en 2018 la part de ceux qui en 2014 avaient répondu « je ne sais pas » diminue dans tous les pays sélectionnés. De même, le nombre de ceux ayant une attitude très négative vis-à-vis des ressortissants des pays tiers augmente partout, à l'exception de la Lituanie. L'attitude très négative passe de 32 % en 2014 à 43 % en République tchèque, de 28 % en 2014 à 51 % en Hongrie, de 10 % à 21 % en Roumanie et de 25 % à 36 % en Slovaquie. Les sentiments négatifs et très négatifs diminuent dans un seul pays (la Lituanie) et restent stables en Bulgarie. Ils augmentent à 82 % en Slovaquie (par rapport à 74 % en 2014), à 81 % en Lettonie et en Hongrie (par rapport à 78 % et respectivement 67 % en 2014) et à 80 % en République tchèque (par rapport à 74 % en 2014), comme l'illustre le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5 : Comparaison des sentiments négatifs et très négatifs en 2014 et 2018 vis-à-vis de l'immigration des ressortissants de l'UE et vis-à-vis des ressortissants des pays tiers

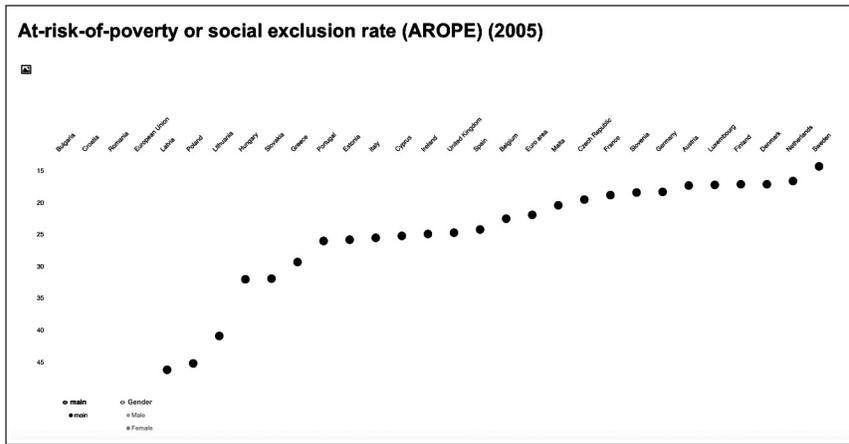
	Attitudes vis-à-vis des ressortissants de l'UE		Attitude vis-à-vis des ressortissants des pays tiers	
	2014	2018	2014	2018
Bulgarie	31 %	26 %	66 %	67 %
Rép. tchèque	59 %	44 %	74 %	80 %
Estonie	40 %	22 %	71 %	73 %
Hongrie	50 %	32 %	67 %	81 %
Lituanie	36 %	20 %	60 %	59 %
Lettonie	63 %	46 %	78 %	81 %
Pologne	26 %	18 %	44 %	61 %
Roumanie	27 %	39 %	38 %	59 %
Slovénie	37 %	31 %	60 %	64 %
Slovaquie	52 %	32 %	74 %	82 %
UE	41 %	41 %	57 %	52 %

Expliquer ces attitudes dépasserait l'objectif de ce travail. Les analyses en la matière ont mis en exergue un large éventail de facteurs politiques (notamment l'émergence des partis prônant un discours eurosceptique et hostile à l'immigration), culturels (l'homogénéité religieuse) et socio-économiques. Après la crise économique de 2010 et grâce aux fonds structurels européens, ces pays sont cependant parmi ceux qui enregistrent les taux de croissance les plus élevés. Cependant, la croissance du PIB ne va pas nécessairement de pair avec la réduction des inégalités car c'est dans ces pays que les gouvernements financent le moins les politiques de sécurité et de protection sociale. Les graphiques 6 et 7 ci-dessous illustrent les risques d'exclusion sociale dans l'UE en 2005 et en 2016 (70). Parmi les pays analysés, la pauvreté et l'exclusion sociale touchent une grande partie de la population en Roumanie et en Bulgarie, alors que les taux

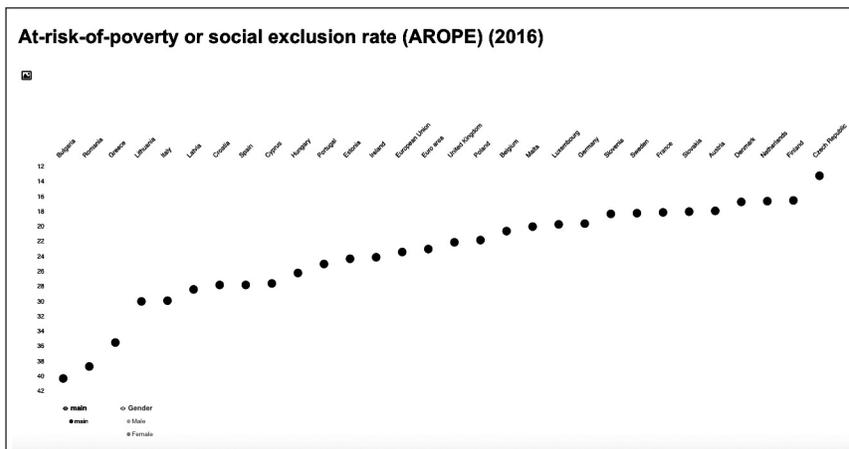
(70) Généré à partir des données disponibles sur <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/explorer>.

sont plus bas en Slovaquie et en République tchèque. La Hongrie et la Pologne se situent entre ces deux groupes des pays : la Roumanie et la Bulgarie, d'une part, où les taux de pauvreté sont les plus élevés et la République tchèque et la Slovaquie, dont les résultats en la matière sont les meilleurs dans l'UE 28 (comme illustré dans les deux graphiques ci-dessous).

Graphique 6 : Risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE) en 2005



Graphique 7 : Risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE) en 2016



Force est de constater que depuis leur adhésion à l'UE, les pays d'Europe centrale et orientale ont évolué de manière différente. Alors que certains pays enregistrent des taux de croissance économique considérables et les inégalités semblent diminuer (notamment en République tchèque et dans une certaine mesure en Pologne et en Hongrie), dans d'autres pays la croissance économique n'a pas donné lieu à une plus grande cohésion sociale (notamment en Roumanie et en Bulgarie).

VI. – CONCLUSION

L'histoire récente de l'Europe centrale et orientale est un terrain propice pour l'étude de la solidarité comme phénomène politique et social. Pendant le communisme, la solidarité a pris des formes variées, unissant les Européens de l'Est dans leurs oppositions aux régimes en place. C'est aussi pendant cette période que des formes de solidarité transnationale entre des Européens de l'Ouest – attentifs aux évolutions politiques et sociales – et des Européens de l'Est – dont les formes d'opposition au régime étaient réprimées avec violence – ont vu le jour. La chute du mur de Berlin a donné lieu à des moments d'enthousiasme politique et d'espoir social, surtout à l'est du continent. À l'ouest, les États membres de l'UE ont tenté de mettre en place des politiques afin de soutenir le processus d'adhésion des anciennes démocraties populaires à l'UE et leur « rattrapage » économique et social. Les effets de ces politiques sont mitigés, étant donné les écarts de développement entre l'Ouest et l'Est (plus prononcés dans certains cas que dans d'autres) trente ans après la chute du communisme.

En 2015, quand la Commission a lancé son projet de relocalisation afin de mettre en place des formes de solidarité européenne, les pays analysés dans ce chapitre ont tenté de bloquer cette initiative. Qu'il s'agisse des élites politiques hongroises (FIDESZ), des élites politiques polonaises (parti Droit et Justice), tchèques (ANO) ou slovaques (SMER-SD) au pouvoir, la contestation de l'UE, de ses valeurs et de ses principes était en hausse. Les gouvernements de la Roumanie, de Pologne, de la Hongrie, de la Slovaquie et de la République tchèque ont embrassé des rhétoriques de type nouveau, qui dépassent la simple définition de l'eurosepticisme. Le discours du gouvernement bulgare au pouvoir pendant la période étudiée fait

figure d'exception dans ce tableau de montée des résistances à l'Europe dans la région.

Dans ce contexte, depuis 2015, les tentatives d'une gestion collective et solidaire de l'arrivée des réfugiés sur le territoire de l'UE ont été vouées à l'échec.

Dans certains pays, notamment ceux d'Europe centrale et orientale, les récits appelant à plus de solidarité envers les milliers de personnes fuyant la guerre au péril de leur vie ont fait défaut. La tentative de la Commission européenne de mettre en place un système équitable de gestion commune de la responsabilité européenne a eu des résultats modestes.

Au niveau politique, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale – qu'ils soient conservateurs, chrétiens-démocrates, sociaux-démocrates ou libéraux – ont affiché une attitude hostile à l'ouverture des frontières aux réfugiés musulmans (notamment la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque) ou ont tenté de faire preuve d'une solidarité conditionnelle (notamment la Bulgarie et la Roumanie), proposant que le problème soit réglé en dehors du territoire européen. Bien que la présence de « l'autre » en Europe centrale et orientale ait historiquement façonné le débat politique dans les pays de la région, depuis le début des années 2000 de nombreux partis politiques en Pologne, en Hongrie et dans une moindre mesure en République tchèque et en Slovaquie ont fait campagne sur la promotion des valeurs, notamment de l'Europe chrétienne. Depuis 2015, le discours anti-immigration et hostile au multiculturalisme est devenu un thème récurrent du débat politique. Souvent expliqué par des éléments sécuritaires, économiques et sociaux, il trouve davantage ses fondements dans des facteurs religieux et culturels.

Au niveau de la population, l'ascension au pouvoir des partis promouvant ce type de discours coïncide avec la montée des sentiments négatifs, voire très négatifs, vis-à-vis des ressortissants des pays tiers dans la majorité des pays de la région. À l'exception de quelques prises de position ponctuelles et des formes de solidarités organisées par la société civile, les gouvernements de ces pays ont promu le discours de la « non-solidarité » avec les réfugiés musulmans (Pologne, République tchèque, Hongrie) ou de la solidarité conditionnelle avec les chrétiens (Slovaquie) ou soumise au traitement du problème en dehors du territoire des États membres

(Roumanie). Seul le gouvernement bulgare a promu la solidarité inconditionnelle et a tenté à manifester son soutien aux initiatives européennes, mais le discours politique du gouvernement, favorable à l'accueil des réfugiés, se heurte aux conditions sociales peu propices dans le pays.

La tentative d'organiser la solidarité sur le plan politique et juridique au niveau européen s'est traduite *in fine* par une série de déclarations politiques et peu de mesures concrètes. Chaque gouvernement a ajouté un adjectif à la notion de solidarité pour exprimer en réalité le refus de solidarité ou une solidarité conditionnelle dont la finalité serait de tenir les réfugiés loin des territoires de ces pays. La « crise » des réfugiés s'est transformée en une crise de solidarité.

Bibliographie

- BERINDEI M., « Le naufrage planifié », *Politique internationale*, été 1989, n° 44.
- CIORNEI I. et RECCHI E., « At the Source of European Solidarity : Assessing the Effects of Cross-Border Practices and Political Attitudes », *JCMS : Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, n° 3, pp. 468-485, <https://doi.org/10.1111/jcms.12507>.
- FEZI B. A., « De la systématisation de Bucarest à la destruction des villages roumains », mis en ligne le 11 juillet 2013, *In Situ*, 2013, n° 21, <http://journals.openedition.org/insitu/10390>, consulté le 21 novembre 2018.
- GODDEERIS I. (dir.), *Solidarity with Solidarity : West European Trade Unions and the Polish Crisis 1980-1982*, Lanham, Lexington Books, 2010.
- GRABBE H., « What Hopes for Solidarity in an Enlarged European Union ? », in *What holds Europe together ?* (MICHALSKI K. dir.), Budapest/New York, Central European University Press, 2006.
- GREINER F., « Introduction : Writing the Contemporary History of European Solidarity », *European Review of History – Revue européenne d'histoire*, 2017, vol. 24, n° 6, pp. 837-853.
- GRIMMEL A. et MY GIANG S. (éds), *Solidarity in the EU. A Fundamental Value in Crisis*, Springer, 2017.

- HAYWARD J. et WURZEL R. K. (éds), *European Disunion : Between Sovereignty and Solidarity*, Londres, Palgrave, 2012.
- JONES E., « Identity and Solidarity », in *The Oxford Handbook of the European Union* (JONES E., MENON A. et WEATHERILL S. éds), Oxford, OUP, 2014, pp. 690-702.
- KRAKOVSKY R., *L'Europe centrale et orientale : De 1918 à la chute du mur de Berlin*, Paris, Armand Colin, 2017.
- KRYZANOWSKI M., TRIANDAFYLLOU A. et WODAK R., « The Mediatization and the Politicization of the “Refugee Crisis” in Europe », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2018, vol. 16, n^{os} 1-2, pp. 1-14.
- LAZCO F., « Between Authoritarian Self-Legitimation and Democratic Opposition. The Variety of Hungarian Reactions to the Rise of Solidarity and Polish Crisis of 1980-1 », <http://www.enrs.eu/en/articles/1494-between-authoritarian-selflegitimation-and-democratic-opposition-the-variety-of-hungarian-reactions-to-the-rise-of-solidarity-and-polish-crisis-of-1980-81>.
- NIEMANN A. et SPREYER J., « A Neofunctionalist Perspective on the “European Refugee Crisis” : The Case of the European Border and Coast Guard », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n^o 1, pp. 23-43.
- NIEMANN A. et ZAUN N., « EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis : Theoretical and Empirical Perspectives : EU Refugee Policies in Times of Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n^o 1, pp. 3-22.
- ROSS M. et BORGMANN-PREBIL Y. (éds), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, OUP, 2010.
- SEGBERS FRELAK J., « Solidarity in European Migration Policy : The Perspective of the Visegrad States », in *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis* (GRIMMEL A. et MY GIANG S. éds), Springer, 2017, p. 89.
- SIERP A., *Democratic Change in Central and Eastern Europe 1989-1990. The European Parliament and the End of the Cold War*, European Parliamentary Research Service, History Unit, PE 538.881.
- SŁOMIŃSKI P. et TRAUER F., « How Do Member States Return Unwanted Migrants ? The Strategic (Non-)Use of “Europe” during the

Migration Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n° 1, pp. 101-118.

TAKLE M., « Is the Migration Crisis a Solidarity Crisis ? », in *The Crisis of the European Union : Challenges, Analyses, Solutions* (GRIMMEL A. éd.), Londres, Routledge, 2017, pp. 116-128.

THIELEMANN E., « Why Refugee Burden Sharing Initiatives Fail : Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, pp. 63-82.

Sources primaires (liste indicative)

« Eastern Europe Balking at Aid for Migrants », *The New York Times*, 13 septembre 2015.

« Fonds structurels européens : les montants par État membre », 6 septembre 2018, *Toute l'Europe*, <https://www.touteurope.eu/actualite/fonds-structurels-europeens-les-montants-par-etat.html>.

ANDREEV A., « Bulgarian Prime Minister is Brussels' "golden-boy" », *DW*, 26 mai 2016, <https://www.dw.com/en/bulgarian-prime-minister-is-brussels-golden-boy/a-19285290>.

Arrêt de la CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie/Conseil*, affaires jointes C-643/15 et C-647/15.

Attitudes towards European Union Enlargement, Special Eurobarometer, n° 255, juillet 2006.

Calea europeana, « Dacian Ciolos despre cotele obligatorii de refugiatii : Solidaritatea Romaniei vine in anumite conditii », 18 décembre 2015, *Calea europeana*.

Communiqué de presse, « Relocalisation et réinstallation : la Commission appelle tous les États membres à agir pour remplir leurs obligations », le 16 mai 2017.

Communiqué de presse, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », IP/15/5039.

Communiqué de presse, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », IP/15/5039.

Conseil des ministres de la République bulgare, « Prime Minister Boyko Borissov informed Prime Minister Orban on Bulgaria's Position on Migrations », 22 juin 2018, <http://www.gov.bg/en/Press-center/News/PRIME-MINISTER-BOYKO-BORISOV-INFORMED-VIKTOR-ORBAN-ON-BULGARIA-S-POSITION-ON-MIGRATION>.

- Discours du Commissaire Dimitris Avramopoulos, « Migration : a Joint European responsibility », Speech/15/4455.
- Discours du Président Jean-Claude Juncker lors du débat au Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen extraordinaire du 23 avril 2015, Speech 15/4896.
- Eurobarometer, *Europeans and the EU*, juin 2016.
- FOREST D., « Poland to Accept 5.000 Refugees », 24 septembre 2014, *The Krakow Post*, <http://www.krakowpost.com/10477/2015/09/poland-to-accept-5000-refugees>.
- GEBERT K., « Poland Shouldn't Shut out Refugees », 9 septembre 2015, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2015/09/10/opinion/poland-shouldnt-shut-out-refugees.html>.
- GOCLOWSKI M., « Poland Prime Minister Says Accepting Refugees is Poland's Duty », 10 septembre 2015, *Reuters*.
- Gouvernement hongrois, « Immigrants should not be brought to Hungary », 25 juin 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/immigrants-should-not-be-brought-to-hungary-they-should-be-taken-away>.
- Gouvernement hongrois, « Refugees Should be Helped to Stay Where They Are », 9 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-human-resources/news/refugees-should-be-helped-to-stay-where-they-are>.
- Gouvernement hongrois, « Solidarity Means that We Protect our Shared Borders », 7 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/solidarity-means-that-we-protect-our-shared-borders>.
- Gouvernement hongrois, « Visegrad Heads of Government Stand by Hungary », 4 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/visegrad-heads-of-government-stand-by-hungary>.
- Gouvernement hongrois, « We are Experiencing a Crisis of Liberal Identity », 16 septembre 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-are-experiencing-a-crisis-of-liberal-identity>.
- Gouvernement polonais, « Prime Minister Ewa Kopacz : I Won't Let the Europe's Migration Crisis Affect Pols' Life », 14 septembre 2015, <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/prime-minister-ewa-kopacz-i-wont-let-the-europes-migration-crisis-affect-poles-life.html>.

- I.B., « Imigranti/cote : Slovacia nu trebuie sa se prosterneze in fata Germaniei sau a Frantei afirma Robert Fico », 9 septembrie 2015, *HotNews*.
- LAZAROVÁ D., « Czech Prime Minister Faces Storm at Home over Child Migrants », 21 septembrie 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/en/section/curaffrs/czech-pm-faces-storm-at-home-over-child-migrants>.
- LAZAROVÁ D., « Czech Prime Minister Says EU Migration Agreement “Huge Success” for Visegrad Group », 29 juin 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/en/section/curaffrs/czech-prime-minister-says-eu-migration-agreement-huge-success-for-visegrad-group>.
- MULLER R. (rep.) et EVANS C. (éd.), « Czech Deputy PM Rejects Refugee Quotas, Says Country Should Fight Any EU Sanctions », 3 août 2016, *Reuters*.
- NARGUET G., « 20 ans après la défaite du communisme en Pologne Václav Havel a rappelé le besoin de solidarité », 5 juin 2009, *Czech Radio.Novinité* 10 septembre 2015.
- NARGUET G., « Lenine, réveille-toi, Brejnev est devenu fou », 6 septembre 2018, *Radio Praha*, <https://www.radio.cz/fr/rubrique/tcheque/lenine-reveille-toi-brejnev-est-devenu-fou>.
- R. M., « Bogdan Aurescu : Impartirea de cote de migranti nu e singura solutie la problema refugiatilor, e important sa tratam sursa acesteia », 1^{er} septembre 2015, *HotNews*.
- TOMA V., « INSCOP : 84,6 % dintre romani nu sunt de acord ca refugiatii sa se stabileasca in tara noastra », 18 avril 2016, *Revista 22*. CIENSKI J., « Why Poland Doesn't Want Refugees », 21 mai 2017, *Politico*.