

# La compétition entre l'Europe et ses États en matière de libre circulation : le cas des Bulgares et des Roumains

Sara Casella Colombeau, Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Sara Casella Colombeau, Tommaso Vitale. La compétition entre l'Europe et ses États en matière de libre circulation : le cas des Bulgares et des Roumains. 2015. hal-01491543

**HAL Id: hal-01491543**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01491543>**

Preprint submitted on 17 Mar 2017

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

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

---

**LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO**

---

> N°03/2015

**La compétition entre l'Europe et ses États  
en matière de libre circulation :  
le cas des Bulgares et des Roumains**

> Sara Casella Colombeau, Tommaso Vitale



**N° 03/2015**

Novembre 2015

**Sara Casella Colombeau, Tommaso Vitale**

**La compétition entre l'Europe et ses États en matière  
de libre circulation :  
le cas des Bulgares et des Roumains**

Sara Casella Colombeau, Tommaso Vitale,

**Sara Casella Colombeau**, chercheuse post-doctorante, Aix-Marseille Université, CNRS, UMR 7305 Lames, LabexMed. Sara a soutenu une thèse de science politique à Sciences Po Paris en décembre 2013 sur les transformations de la police aux frontières françaises en lien avec la création de l'espace Schengen. En 2014, elle a été accueillie au Centre International de Criminologie Comparée (CICC) à l'Université de Montréal dans le cadre d'une bourse post-doctorale.

**Tommaso Vitale**, Sciences Po, Centre d'études européennes, est associate professor desociologie et directeur scientifique du master « Governing the Large Metropolis ». Ses thèmes de recherche principaux s'inscrivent dans les champs de la sociologie urbaine comparée et des politiques urbaines : il a notamment publié des ouvrages et des articles sur les conflits et le changement urbain, la ségrégation spatiale, la planification spatiale des services sociaux, les rapports entre ségrégation et discrimination des minorités tsiganes, ainsi que sur les élites et la gouvernance locale de la restructuration industrielle.

## Résumé / Abstract

En Europe, le monopole de l'État sur le contrôle de la mobilité des personnes a été remis en question par le « centre politique » européen. Depuis le milieu des années 1990 et la mise en œuvre de la Convention Schengen, la libre circulation des personnes a été définie comme l'un des succès de la construction européenne. Suite au Traité d'Amsterdam, la Convention de Schengen a été intégrée dans les Traités et tous les nouveaux États membres sont automatiquement inclus dans l'espace Schengen. Depuis 2002 les citoyens bulgares et roumains peuvent circuler dans l'espace Schengen sans besoin de visa. Cependant, en 2007 lorsque la Bulgarie et la Roumanie ont intégré l'UE, certains États membres, au nombre desquels la France et l'Italie ont adopté une série de mesures temporaires limitant l'accès de ces citoyens à leur marché du travail. Cet article porte sur les mesures adoptées par les gouvernements français et italiens pour conserver le contrôle sur la mobilité des citoyens bulgares et roumains.

D'un point de vue théorique, nous nous inspirons de la perspective rokkanienne, et proposons de considérer qu'à chaque centre politique correspond un *régime de circulation* qui détermine un territoire pertinent de mobilité pour ses citoyens. La création d'un nouveau centre politique au niveau européen crée des tensions entre le *régime de circulation national* et le *régime de circulation européen* et entre les deux centres politiques. Nous mobilisons des données secondaires et l'analyse des règles et normes adoptées par les gouvernements italiens et français. Selon nos principaux résultats, la perte du monopole de l'État n'affaiblit pas les centres politiques nationaux, mais explique que les stratégies de démarcation soient un des enjeux de la sphère politique.

The capacity of the State to control the mobility of people over its territory has been recently analysed as declining. In Europe, the European political centre has questioned the monopoly of the state over the control of mobility. Indeed, since the mid-1990s and the implementation of the Schengen Implementation Agreement, free movement of people has been defined as one of the key achievement of the EU integration. Following the Amsterdam Treaty, the Schengen agreements were acquired in the Treaty and every new member state was automatically included as part of the Schengen territory. Since 2002, Bulgarian and Rumanian citizens can circulate within the Schengen area without visa. However, in 2007 when Bulgaria and Rumania integrated the Union, some countries, including France and Italy, adopted a range of temporary measures limiting the access of these citizens to their national labour markets. This presentation will be devoted to the study of the regulation adopted by the French and Italian governments to regain control over the mobility of Bulgarian and Rumanian citizens.

Working in a Rokkanian theoretical framework, we propose to consider that each political centre defines a *mobility regime* that determines the relevant territory of mobility for its citizens. The building of a new political centre at the European level creates tensions between the national *mobility regime* and the European *mobility regime* and between two levels of political centres. We analyse the regulation adopted by the French and Italian governments and refer to secondary data as well.

Our main results show that the loss of state monopoly does not weak national political centres, but explains why demarcation strategies are one of the topics discussed in the political sphere.

## Mots clés / key words

Schengen, EU integration, Roma, free movement, Rumania, Bulgaria  
Schengen, intégration européenne, Roms, libre circulation, Roumanie, Bulgarie

## 1. Introduction

Les citoyens européens bulgares et roumains sont victimes de discriminations largement reconnues sur de nombreuses dimensions<sup>1</sup>. Leur situation est cependant particulière dans le sens où ces discriminations ont, pendant une période donnée, été légitimées par des mesures officielles en termes d'accès au marché du travail, d'accès au logement et de statut sur le territoire. Ces discriminations sont (ou ont été) instituées par les autorités nationales dans un cadre communautaire pourtant contraignant puisque postulant une égalité entre citoyens communautaires. Elles s'opposent également à la reconnaissance progressive du fait que l'Europe a « an almost desperate structural need, in both demographic and labour force terms, for increased intra-European population movements » (Favell 2014, p. 172). Nous proposons de nous interroger sur les réalités de la libre circulation des ressortissants bulgares et roumains au sein du territoire européen. Bulgares et Roumains sont, comme beaucoup d'autres citoyens de l'Europe de l'Est, attirés par l'Occident, avec des comportements migratoires temporaires, et circulaires. L'hypothèse qui fonde notre travail nous conduit à considérer ces pratiques et règles discriminatoires comme autant de manières de contrôler les mobilités de ces ressortissants pour les autorités nationales en France et en Italie, et à retracer les opportunités ouvertes pour les gouvernements locaux à partir des tensions entre centres politiques européens et nationaux. Notre analyse des réglementations mises en place par les autorités nationales françaises et italiennes en matière de contrôle des mobilités appliquées aux ressortissants bulgares et roumains entre 2007 et 2013. Notre objet est donc constitué de toutes les règles qui leur sont destinés.

### 1.1. Revue de la littérature

Un des enjeux centraux de la question que nous proposons d'explorer est la portée symbolique qu'a prise "l'affaire" des migrations bulgares et roumaines en France et en Italie. Le débat a été en partie structuré par des « entrepreneurs de la peur », qui ont politisé la question des ressortissants bulgares et roumains et ont participé à développer des positionnements très clivés sur les minorités Roms, avec des discours très violents et racistes. La question des ressortissants Roms de l'UE est devenue un facteur de mobilisation politique et de démarcation identitaire<sup>2</sup>.

Nous formulons l'hypothèse que l'ensemble de ces phénomènes ne peuvent pas être expliqués uniquement à partir de l'influence de traditions ataviques d'anti-tsiganisme, ni par un sentiment général de haine contre les pauvres de la part des classes populaires et moyennes inférieures, lié au risque de déclassement (Fassin, et al. 2014). Notre hypothèse est que la compréhension de ces dynamiques nécessite la prise en compte de la configuration institutionnelle qui résulte de l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Cette configuration institutionnelle est notamment marquée par l'importance des effets de la compétition entre États

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Francesca Artioli, Benjamin Boudou, Grégoire Cousin, Renaud Dehousse, Adrian Favell, Vlad Gross, Florence Haegel, Carlo Invernizzi, Sophie Jacquot, Antoine Jardin, Patrick Le Galès, Bruno Palier, Janie Pélabay, Ettore Recchi, et Elisabetta Rosa pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

<sup>2</sup> En France comme en Italie, les Roms sont devenus le groupe ethnique le plus détesté par la population (Mayer, *et al.*, 2014; 2015; Vitale, Membretti 2013). Alors même qu'il s'agit d'un petit nombre de personnes, ils ont eu une très forte visibilité. La constitution de leur présence comme problème public a été croissante, notamment dans les dynamiques politiques locales, et a pris la forme de mobilisations politiques au niveau municipal voire à l'échelle du quartier, que ce soit en faveur ou contre les Roms (Vitale, 2015).

membres sur les "régimes de circulation" (Casella Colombeau 2013)<sup>3</sup>. Il s'agit d'identifier dans les mesures discriminatoires ce qui ne relève pas des appartenances socio-culturelles, sans toutefois nier cette dimension<sup>4</sup> (cf. Mayer et al. 2014 et 2015), mais des dynamiques institutionnelles.

Une importante littérature juridique et socio-juridique s'est penchée sur cette question. Elle s'est concentrée sur quatre points principaux, bien synthétisés par le travail comparatif de Grégoire Cousin (2013a) sur la France et l'Italie. Tout d'abord, le rapport entre immigration, mesures transitoires et régime de protection social a été exploré. Les travaux ont mis en évidence le rôle de la thématique de « la préservation » du modèle social comme principe de régulation de l'immigration, en France et dans une moindre mesure en Italie. Un deuxième corpus a examiné les effets des discriminations dans l'accès des Bulgares et des Roumains au marché du travail, en particulier dans les secteurs d'activité salariée peu qualifiée, avec encore une fois un effet plus marqué en France qu'en Italie (Parker 2012 ; McMahon 2012). Un autre champ d'étude a été consacré à la production normative des illégalismes en matière de séjour et d'accès au travail des migrants pauvres (Ram 2014). Enfin, d'autres travaux se sont penchés sur les modalités de renvoi volontaire ou forcé hors du territoire, et sur l'importance croissante de l'affichage politique des statistiques concernant les expulsions (Ram 2012).

Cette littérature importante s'intéresse à la fois aux effets des mesures transitoires sur les individus concernés, mais aussi au pouvoir d'action des maires et des préfetures. L'objet de ces recherches est donc de déterminer les formes de discriminations qui résultent de l'action des institutions. De même au Royaume-Uni, les *socio-legal studies* ont analysé les effets des mesures transitoires sur les formes de racisme institutionnel et de relégation des ressortissants bulgares et roumains dans les secteurs informels de l'économie (Powell 2011 ; voir aussi FRA 2009, pp. 43-50).

À partir d'un objet semblable nous proposons de décaler le regard et d'examiner les mesures transitoires afin de rendre compte de la construction institutionnelle européenne et des dynamiques de l'intégration européenne (Favell, Guiraudon 2012).

## 1.2. Présentation de notre cadre théorique : la filiation rokkanienne

Notre travail se situe dans la filiation des travaux rokkaniens (Rokkan, 1999) sur la création des États-nations. Une des dynamiques centrales du modèle rokkanien de construction de l'État-nation est la tension entre la volonté du centre politique d'intégrer les périphéries et celle des périphéries de conserver leur autonomie. Pour traiter de la question de la circulation des personnes sur le territoire européen, nous proposons de considérer qu'à chaque centre politique correspond un « régime de circulation » (Casella Colombeau, 2013)<sup>5</sup> qui définit le territoire pertinent de circulation pour les individus et les caractéristiques des individus autorisés à circuler. Un régime de circulation est historiquement situé : il est défini par la tension entre la volonté intégratrice du centre politique et la résistance des périphéries à cette dynamique - en d'autres termes, leur affirmation d'autonomie. Le régime de circulation est le résultat de cette tension : plus le centre politique parvient à intégrer les périphéries, plus les *démarcations* qui délimitent cette périphérie sont poreuses, notamment concernant la circulation des personnes.

---

<sup>3</sup> La notion d'État membre est développée par Chris J. Bickerton (2012).

<sup>4</sup> À ce propos la citation du maire de Rome en 2010 dans le Washington Post : «[t]hese are dark-skinned people, not Europeans like you and me » montre l'importance des représentations et des discours racistes dans les mécanismes d'exclusion des citoyens européens identifiés comme « roms ».

<sup>5</sup> Cette notion a été élaborée dans le cadre de la thèse de Sara Casella Colombeau, et mobilisée pour rendre compte des transformations de la police aux frontières françaises avant et après la création de l'espace Schengen.

Le régime de circulation définit un territoire ainsi que les possibilités et modalités de circulation pour les individus.

L'utilisation du cadre rokkanien pour rendre compte des dynamiques de construction européenne n'est pas nouvelle. Un important courant rokkanien s'est développé dans les années 2000, et a eu pour ambition d'appliquer le modèle de construction des États-nations à la construction européenne. Stefano Bartolini (Bartolini, 2005) apparaît comme l'une des figures majeures de ce courant. Selon Bartolini on assisterait à la construction d'un centre politique européen qui remplacerait dans une certaine mesure les centres politiques nationaux. Cette influence croissante du centre politique européen conduirait à une destruction progressive des *démarcations* internes (nationales) et à la construction de *démarcations* externes (européennes). Bartolini, s'il émet des doutes sur la capacité du centre politique européen à construire des *démarcations* externes lui reconnaît une volonté et même un certain succès dans la destruction des *démarcations* internes. C'est particulièrement le cas, selon lui, en matière de circulation des personnes. La construction de l'espace Schengen constituerait en ce sens un exemple parfait du résultat de ce processus de contrôle de l'*exit* des périphéries et de la dynamique de destruction de *démarcations* internes/construction de *démarcations* externes par le centre politique européen.

Notre questionnement s'inscrit dans une réflexion sur la construction européenne en tant que perte du monopole de l'État (Crouch, 1999), notamment en matière de gestion des circulations des individus sur le territoire. Une de nos entrées est donc la transformation des États-nations et notamment cette perte de monopole. Notre démarche vise à appréhender cette perte de monopole, non pas comme une simple perte de pouvoir, mais comme une reconfiguration du pouvoir étatique (Andreotti, et al., 2014). Il s'agira donc de comprendre cette perte de monopole comme un des effets de l'interaction entre centre politique européen et centres politiques nationaux. Notre démarche se distingue donc d'une interprétation en termes de dénationalisation (Bartolini, 2005). La construction d'un nouveau centre politique européen contribue à la constitution d'un régime de circulation européen. C'est sur ce point que le parallèle avec le processus décrit par Rokkan de construction des États-nations, par ailleurs heuristique, doit d'après nous, être nuancé : les centres politiques nationaux n'ont pas disparu. La coexistence de ces deux types de centres politiques mène à l'émergence de tensions. Le régime de circulation européen entre en interaction avec les régimes de circulations nationaux, et en forte tension avec les modalités de contrôle territorial, c'est-à-dire les formes institutionnalisées d'inclusion et exclusion via l'allocation de ressources (Artioli, 2014). C'est l'étude des tensions qui émergent entre ces deux régimes de circulation qui nous intéresse ici. Notre point de départ est de considérer que ces interactions produisent de nouvelles modalités d'exercice du pouvoir. L'émergence d'un centre politique européen, et son interaction avec les centres politiques nationaux, reconfigure l'exercice du contrôle territorial.

Le raisonnement en termes de régimes de circulation nous permet donc de sortir du cadre traditionnel de l'eupéanisation. L'idée n'est pas d'observer le décalage entre l'édiction des règles au niveau européen et leur mise en œuvre au niveau national. Il s'agit de penser les conséquences de la construction européenne non pas seulement en termes de *fit* ou de *misfit*<sup>6</sup> mais comme un processus créatif de régulation de la circulation des personnes (Recchi 2015). L'interaction entre régimes de circulation ouvre des structures d'opportunités à la fois dans l'action et dans le discours des autorités nationales et locales. De plus, l'intérêt de ce modèle est de considérer non pas seulement les secteurs directement touchés par des régulations

---

<sup>6</sup> Voir à ce propos le travail très documenté de Jo Shaw et Nina Miller qui s'intéresse dans le cas de la Grande-Bretagne aux « interactions between the EU rules on the free movement of persons and the institutions and legal structures of UK immigration law » (Shaw, Miller 2012, p. 1). L'étude se concentre sur les l'aspect normatif de la régulation de la circulation et au « system 'fit' between EU law and UK law » (ibidem, 4), même si les auteures ont tenté de saisir également l'étape de la mise en œuvre.

européennes mais également des secteurs qui sont a priori peu régulés par le centre politique européen. Raisonner en termes de régime nous permet de penser dans des termes multisectoriels la régulation de la circulation des personnes. Les tensions entre régimes de circulation s'exercent sur plusieurs dimensions, le marché du travail et l'accès au séjour sur le territoire des États membres notamment.

### **1.3. La question de la définition du centre politique européen**

Deuxième entrée, nous nous penchons sur la construction européenne comme construction d'un nouveau centre politique. La spécificité du centre européen est la multiplicité des centres engagés dans la définition de ce rapport de force. En matière de circulation des individus, deux centres peuvent être identifiés : la Commission (force intégratrice très favorable à la levée des contrôles aux frontières internes) et le Conseil des Ministres. Chris Bickerton (Bickerton, 2010, p. 1089) a bien montré qu'« il existe ainsi des désaccords majeurs concernant la question de qui détient l'autorité finale dans l'Union » et que les acteurs politiques ainsi que les États membres ont des idées très différentes sur qui, du Conseil des ministres ou de la Commission, a le dernier mot en termes de pouvoir exécutif et de prise de décision. Cette interrogation n'est pas seulement cosmétique : elle est centrale dans la question qui nous occupe. À chaque nouvel élargissement, la question de la capacité des nouveaux entrants à assurer les contrôles aux nouvelles frontières extérieures a été soulevée. C'est sans aucun doute dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie que les réticences des États membres à lever les contrôles aux frontières communes ont été les plus importantes<sup>7</sup>. L'appartenance de ces États au centre politique a donc été questionné de deux façons : à la fois concernant leur inclusion au sein du territoire européen mais aussi à propos de la possibilité de définir leurs ressortissants comme des *insiders* et non pas comme des ressortissants d'États tiers. Dans ce papier, nous avons choisi de nous concentrer sur la remise en question du statut d'*insiders* de ces ressortissants d'États membres. Cette étude a donc pour ambition de prendre en compte un double mouvement : d'une part, le refus de certains anciens États membres de voir la Bulgarie et la Roumanie intégrer le centre politique européen ; d'autre part, la mobilisation par ces mêmes États membres de nouvelles structures d'opportunités, ouvertes par l'interaction entre le régime de circulation européen et les régimes de circulation nationaux, pour renouveler des méthodes et des discours d'exclusion à l'encontre de populations très fortement discriminées, ceci afin de regagner une légitimité politique auprès de leurs opinions.

Nous reviendrons dans un premier temps sur les évolutions du régime de circulation européen depuis le Traité de Rome. Puis nous analyserons les effets des tensions entre régime de circulation européen et régimes de circulation nationaux. Enfin nous proposerons notre analyse des stratégies gouvernementales face à la perte du monopole de la régulation de la circulation des personnes due à la construction d'un nouveau centre politique européen.

### **1.4. Le cas des ressortissants bulgares et roumains**

Le cas de la capacité de circulation et d'installation des ressortissants bulgares et roumains au sein du territoire européen constitue d'après nous un cas limite. Depuis 2002, les ressortissants bulgares et roumains sont exemptés de visa Schengen (court séjour – 3 mois) pour pénétrer sur le territoire européen. Leur accession à l'UE en 2007 les a placés sur un pied d'égalité formelle

---

<sup>7</sup> Par exemple, un des arguments mobilisés par la France et l'Allemagne en 2011 était les carences en matière de lutte anticorruption et de lutte contre la criminalité organisée qui caractériserait la Roumanie et la Bulgarie. « Schengen s'éloigne pour la Bulgarie et la Roumanie », Le Figaro, 21/12/2010, cité dans (Cousin 2013a, p. 89).



avec les autres citoyens européens. Les conditions de cette accession à l'UE font toutefois de ces deux États des exceptions. Ainsi, des mesures transitoires ont prévu jusqu'à récemment de restreindre l'accès au marché du travail des États membres aux ressortissants bulgares et roumains. Ces mesures transitoires sont relativement classiques et avaient été prévues dans le cas d'autres élargissements. Cependant, dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, les États membres qui pouvaient faire durer ces mesures dérogatoires jusqu'au 21 décembre 2013 au plus tard, ont été particulièrement stricts. Ces mesures ont été levées le 1<sup>er</sup> janvier 2014 en France et le 1<sup>er</sup> janvier 2013 en Italie. Elles se traduisaient dans le cas de la France par une restriction de l'accès au marché du travail à 150 métiers<sup>8</sup>. En Italie l'emploi des citoyens roumains ou bulgares était conditionné à l'obtention d'une autorisation préalable de l'Office de l'immigration par l'employeur, à l'exception de certains secteurs d'activité (agriculture, hôtellerie et tourisme, travail domestique et soins à la personne (*care*), construction et bâtiment, ingénierie, management et emplois très qualifiés, travail saisonnier). En revanche, les travailleurs indépendants ou ceux qui effectuent un travail de type *parasubordinato*<sup>9</sup> en vertu de contrats à projets devaient présenter une demande, trois mois après leur arrivée en Italie, et être enregistrés dans la commune de résidence. Cette procédure d'enregistrement était accompagnée d'un contrôle du respect des normes de qualité du domicile par la municipalité (salubrité et proportion entre nombre de résidents et surface)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> C'est le cas à l'origine. A partir d'octobre 2012, ce sont 291 métiers auxquels les ressortissants bulgares et roumains ont accès. Source : <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2138/le-gouvernement-elargit-la-liste,15458.html>

<sup>9</sup> Contrat intermédiaire entre le CDI et le statut de travailleur autonome, réservé à l'emploi de travailleur hautement qualifié associé à un projet et pour une durée déterminée.

<sup>10</sup> Une mesure encore aujourd'hui utilisée dans le cas des étrangers extracommunautaires.

**Table 1: Member States' policies on access to the labour market**

Member States	Workers from Bulgaria and Romania	
EU-25	Belgium	Restrictions with simplifications
	Czech Republic	Free access - national law (1.1.2007)
	Denmark	Free access (1.5.2009)
	Germany	Restrictions with simplifications*
	Estonia	Free access (1.1.2007)
	Ireland	Restrictions
	Greece	Free access (1.1.2009)
	Spain	Free access (1.1.2009) Restrictions for workers from Romania (22.07.2011)
	France	Restrictions with simplifications
	Italy	Restrictions with simplifications
	Cyprus	Free access (1.1.2007)
	Latvia	Free access (1.1.2007)
	Lithuania	Free access (1.1.2007)
	Luxembourg	Restrictions with simplifications
	Hungary	Free access (1.1.2009)
	Malta	Restrictions
	Netherlands	Restrictions with simplifications
	Austria	Restrictions with simplifications*
	Poland	Free access (1.1.2007)
	Portugal	Free access (1.1.2009)
	Slovenia	Free access (1.1.2007)
	Slovakia	Free access (1.1.2007)
	Finland	Free access (1.1.2007)
	Sweden	Free access (1.1.2007)
	United Kingdom	Restrictions

*Source: DG EMPL Note: \* Restrictions also on the posting of workers in certain sectors*

Par ailleurs, l'accord à l'unanimité nécessaire au sein du Conseil pour leur inclusion dans l'espace Schengen a été rejeté à plusieurs reprises entre juin 2011 et décembre 2013. Le Parlement européen s'est prononcé en faveur de l'inclusion de ces deux États membres dans Schengen dès juin 2011<sup>11</sup>. La Bulgarie et la Roumanie se trouvent donc dans une situation paradoxale : les citoyens jouissent de la libre circulation au même titre que l'ensemble des ressortissants communautaires mais des contrôles sont toujours effectués aux frontières internes entre ces deux États et les autres États membres.

Les deux destinations principales pour les ressortissants bulgares et roumains sont l'Italie et l'Espagne. À la fin 2010, les Roumains représentent plus de 80% des ressortissants communautaires résidants dans un autre État membre. Ils résident principalement en Italie (41%) et en Espagne (38%), suivi de l'Allemagne (5%). Les ressortissants bulgares vivent principalement en Espagne (38%), en Allemagne (15%), en Grèce (12%), en Italie (10%) et en Grande-Bretagne (7%) (EP, 2011/2958(RSP)).

<sup>11</sup> Résolution législative du Parlement européen du 8 juin 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE)).

## 2. Les régimes de circulation européens

La question de la régulation de la circulation des personnes est abordée dès le Traité de Rome. Dans ce texte deux conceptions de la régulation de la circulation des individus sont formulées. Elles définissent autant de types de régimes de circulation : un régime de circulation des travailleurs et un régime de circulation des individus.

### 2.1. Le régime de circulation des travailleurs

Une première conception de la régulation de la circulation des personnes établit un lien entre circulation et séjour. Le droit à circuler des personnes découle de leur droit d'installation dans un État membre. L'article 48 du Traité « implique l'abolition entre les travailleurs des États membres de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Cette égalité de traitement est assortie du droit de se déplacer librement à l'intérieur de la communauté afin d'y exercer une activité salariée, du droit de demeurer, sous réserve de restriction notamment imposée par l'ordre public. » (Lanfranchi 1994, p. 9). Les articles 52 et 59 complètent l'article 48, ils correspondent respectivement aux activités indépendantes et à la prestation de services.

La tension entre centre politique européen et centres politiques nationaux se matérialise dans l'adoption d'un principe de non-discrimination<sup>12</sup> sur le marché du travail en fonction de la nationalité. C'est selon ce principe que les États membres (les périphéries) doivent rendre leur marché du travail national plus accessible aux ressortissants communautaires. Les *démarcations* du marché du travail de chaque État membre sont donc rendues plus étanches à l'entrée de ressortissants communautaires. Ce régime de circulation ne concerne pas l'ensemble des individus, il concerne les travailleurs. Ce droit dépend de leur statut sur le marché du travail. Ce type de régime de circulation des travailleurs domine, de la fin des années 1950 au milieu des années 1990, l'activité normative de la construction européenne. Il s'agit en effet de mettre en place un marché du travail européen.

Ce régime de circulation européen entre en cohérence avec les régimes de circulation nationaux des États membres.

En France, depuis l'après-guerre les politiques nationales d'immigration sont définies largement selon une logique de main-d'œuvre (Spire 2005; Viet 1998; Weil 2005). Les étrangers sont considérés avant tout comme une force de travail mobilisable dans un contexte de croissance économique qui repose sur la forte activité du secteur industriel. La forte demande de main-d'œuvre implique une régulation de la circulation *a posteriori* via la régularisation des étrangers une fois entrés sur le territoire national, que cette entrée ait eu lieu sans visa ou de façon irrégulière. Nous sommes donc face à une situation de régularisation permanente. La régulation de la circulation ne se fait pas à la frontière mais sur le marché du travail et en préfecture. De plus, malgré la définition au lendemain de la guerre dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 d'un cadre universaliste de régulation de l'entrée et du séjour des étrangers en France, les pratiques administratives révèlent une valorisation de la main-d'œuvre européenne au détriment des étrangers provenant des colonies (Spire, 2005). Ces pratiques sont anciennes et s'inscrivent dans une logique assimilationniste ou « logique de population », qui promeut une sélection des étrangers en vue de leur installation en fonction de leur caractère plus ou moins « assimilable ». Le statut de « ressortissants communautaires » octroyé aux étrangers européens transforme ce système dérogatoire informel en pratique légale. Cependant, on observe un décalage entre la définition de ce régime de circulation au niveau européen et sa mise en œuvre au niveau national. Il n'y a en effet pas de transposition en droit interne français en 1957. Ce n'est qu'en 1964 que cette règle est incluse dans l'ordonnance de 1945. Les ressortissants

---

<sup>12</sup> Article 7 du Traité de Rome selon lequel « dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination en raison de la nationalité. »

communautaires obtiennent de droit une carte de séjour de 10 ans (la plus protectrice) même s'ils ne remplissent pas les conditions d'âge et de résidence prévues par l'ordonnance de 1945 dans le régime général.

L'Italie est traditionnellement un pays d'émigration. L'immigration ne croît qu'à partir du début des années 1970 (avant la crise économique). Ce phénomène est encouragé par les caractéristiques du système de production locale (Vitale 2008 ; Barberis 2008) et par les limites du système d'aide publique aux personnes âgées (Mingione, Borlini, Vitale 2008)<sup>13</sup>. À partir des années 1980, l'arrivée d'étrangers en Italie passe presque uniquement par des canaux illégaux, en raison de restrictions très sévères aux possibilités d'entrée légales (Colombo, Sciortino 2004, p. 55). La grande majorité des étrangers atteint un statut juridique régulier par des ajustements ex-post, et presque toujours grâce à des programmes de régularisation (Finotelli, Sciortino 2009, p. 120). Cependant, la véritable augmentation des entrées a lieu depuis le début des années 1990.

Le développement de ces flux migratoires n'est pas le résultat de programmes de recrutements actifs (Einaudi 2007). Cette croissance fait au contraire face à un manque d'expérience de l'administration face à ce phénomène, et à l'absence d'un cadre juridique adéquat. La loi n. 943/1986 tente de remédier à ce vide juridique. Elle prévoit la constitution de listes d'attente dans les ambassades italiennes pour les étrangers désirant émigrer en Italie, et régit le statut des travailleurs étrangers qui garantit l'accès des travailleurs salariés aux services sociaux et prestations sociales, ainsi que le principe d'une égalité salariale avec les nationaux.

À partir des années 1990, le gouvernement italien tente de mettre en place une politique de régulation via la définition d'un contingent (loi n. 39/90). Cette politique ne porte pas les fruits escomptés. À la fin des années 1990, la loi 40/1998 précise le contingent d'entrée pour les citoyens de l'UE (à l'exception des travailleurs saisonniers et des travailleurs indépendants, exclus également des mesures transitoires). Cette régulation met également l'accent sur le renforcement des contrôles aux frontières, et est *donc* inadaptée à la gestion des migrants en provenance d'Europe de l'Est, qui procèdent à l'entrée sur le territoire via des stratégies de « visa overstaying » plutôt que par l'entrée irrégulière (Barberis, Cousin, Ragazzi 2009).

La « fameuse » loi Bossi/Fini (loi n. 189/2002) introduit de nouvelles restrictions à l'accès au marché du travail, l'employeur doit en effet garantir la disponibilité d'un logement et d'un billet de retour de l'immigrant à la fin de la relation de travail.

Au cours des 25 dernières années, l'Italie est plus que jamais un exemple de régularisation permanente, et la circulation est l'objet d'une régulation par le marché du travail par les préfetures plus que par les frontières. Dans le même temps, l'Italie a mis en œuvre un accès relativement large aux services sociaux pour les immigrés en situation irrégulière dans de nombreuses villes.

Le régime de circulation des travailleurs dominant au niveau européen n'entre donc pas en contradiction avec les régimes de circulation définis par les centres politiques nationaux. Les critères de délivrance des titres de séjour sont modifiés à de nombreuses reprises. La libre circulation est peu à peu élargie : aux conjoints, aux descendants et aux ascendants des travailleurs en 1968 ; aux retraités, victimes d'accident du travail ou d'une maladie professionnelle en 1970 ; aux « prestataires de service » ainsi qu'aux « ascendants et descendants de ces ressortissants et de leur conjoint qui sont à leur charge » en 1973. On assiste donc à une déconnexion croissante de la circulation des personnes et de leur statut sur le marché du travail. Cependant, les individus se voient attribuer un droit à la circulation en tant que conjoint, enfant, parent de travailleurs ou en tant que travailleur qui ne peut plus travailler.

---

<sup>13</sup> En 1980, les Roumains en Italie représentent 0,5% des immigrés réguliers ; en 1999 ils en représentent 4,6%.

## 2.2. Le régime de circulation des individus

L'article 3-C du traité de Rome prévoit que : « l'action de la Communauté comporte dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité [...] l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes. ». Les personnes peuvent donc se déplacer sur le territoire des États membres sans qu'on puisse leur imposer « la possession d'un passeport, ni d'un visa, ni de justifications de ressources ou de conditions d'existence, ni de garantie de rapatriement. » (Julien-Laferrière, 1998, p. 109).

Ce régime de circulation définit les conditions de franchissement des frontières des États membres pour les individus. Il résulte donc de la tension entre centre européen et périphéries nationales. Selon cet article du Traité de Rome, les contrôles aux frontières sont maintenus mais les ressortissants européens sont soumis à un régime de circulation exceptionnel, distinct de celui qui s'applique aux ressortissants non communautaires. Cependant, des années 1950 aux années 1980, le régime de circulation européen est avant tout un régime de circulation des travailleurs. C'est au milieu des années 1980 qu'a lieu un changement dans le régime de circulation européen qui conduit à une remise au goût du jour du régime de circulation des individus. L'accord de Schengen est signé en 1985, et sa Convention d'application en 1990.

Le régime de circulation européen est modifié, l'accord de Schengen consacre l'obsolescence d'une conception de la régulation des déplacements liée au séjour. Il s'agit d'une universalisation du droit à circuler puisqu'il concerne non pas les « travailleurs » mais l'ensemble des « ressortissants communautaires »<sup>14</sup>. Mais cette circulation n'implique que le franchissement des frontières, pas l'installation des individus dans un autre État membre.

Cette universalisation de la libre circulation a assurément une dimension politique qui s'exprime de manière formelle. Elle est, en effet, l'une des composantes de la citoyenneté européenne, introduites dans le droit primaire lors de la signature du traité de Maastricht<sup>15</sup>. Mais cette dimension politique s'exprime également en termes téléologiques. La mobilité des citoyens européens a depuis longtemps été considérée comme un moyen de créer « une identité européenne post-nationale/cosmopolite. » (Favell, 2010, p. 48). Il s'agit à partir des années 1990 non plus de « déplacer des mineurs et des ouvriers du Sud vers le Nord » (Favell, 2010, p. 48), mais de favoriser la mobilité des classes moyennes et supérieures qui adopteraient ainsi un référent post-national. Ainsi, le principal instrument de la mobilité étudiante, le programme Erasmus, a été mis en place à la fin des années 1980. À partir du début des années 1990, plusieurs directives<sup>16</sup> « universalisent » dans le droit communautaire la libre circulation. Elles traduisent selon Grégoire Cousin l'« antagonisme des buts politiques des États membres : créer un espace de libre circulation mais freiner les migrations des plus pauvres. » (Cousin 2013a, p. 93)

---

<sup>14</sup> Plusieurs directives sont adoptées à partir de 1990 qui consacrent également cette universalisation de liberté de circulation au niveau communautaire : « la directive n°90/365 accordant le droit au séjour au travailleurs, salariés ou non, une directive n° 90/366 annulée puis remplacée par la directive n°93/96 du 29 octobre 1993 qui accorde le droit au séjour aux étudiants. Par ailleurs, la directive 'balai' n°90/364 du même jour généralise le droit au séjour en l'accordant *'aux ressortissants des États membres qui n'en bénéficient pas en vertu d'autres dispositions du droit communautaire et qui dispose de ressources suffisantes et d'assurance maladie, afin d'éviter que des ressortissants communautaires ne deviennent une charge pour le système social de l'État membre d'accueil'*. » (Cousin, 2013a, p. 93)

<sup>15</sup> L'article 18§1 CE (Art 21 TFUE) : « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ».

<sup>16</sup> Directive Européenne n°90-365 du 28 juin 1990 NO 90365 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, Directive Européenne n°93-96 du 29 novembre 1993 NO 9396 relative au droit de séjour des étudiants, Directive Européenne n°90-364 du 28 juin 1990 NO 90364 relative au droit de séjour.

L'universalisation de la libre circulation a également une dimension sécuritaire. En effet, l'accord de Schengen prévoit des mesures de long terme : la suppression des contrôles aux frontières internes pour les ressortissants d'États tiers. Des négociations s'engagent donc entre les cinq États Schengen rejoints par l'Italie, par l'Espagne et le Portugal. Cette conception de la libre circulation implique la mobilisation de nouveaux acteurs. C'est à cette époque que les acteurs administratifs issus des Ministères de l'intérieur et de la justice reprennent la main sur les questions de régulation de la circulation. Ce processus très bien décrit par Didier Bigo (Bigo, 1996) a conduit à systématiser le lien entre migration et criminalité au niveau européen. Ces acteurs policiers (mais pas seulement) déjà socialisés aux négociations internationales et européennes dans le cadre de groupes de travail plus ou moins formels s'emparent des négociations Schengen et s'imposent face aux autres ministères. La régulation de la circulation des individus définie comme l'accès sans entrave au territoire national touche en effet à la souveraineté des États membres. Par ailleurs, l'extension de la libre circulation aux ressortissants des États tiers encourage les services nationaux en charge des questions migratoires à investir ces arènes de négociation.

À partir de la signature de la Convention de Schengen en 1990, de son entrée en vigueur en mars 1995 et de son inclusion dans le traité lors de la signature du Traité d'Amsterdam en 1997, la suppression des contrôles systématiques aux frontières nationales s'est imposée pour la (quasi) totalité des États membres. Le régime de circulation des individus devient dominant. Les formes d'interaction avec les régimes de circulation nationaux apparaissent plus clairement que dans le cas du régime de circulation des travailleurs pendant la période précédente. Les contradictions concernent à la fois les conséquences de l'universalisation de la libre circulation, et notamment son extension aux ressortissants d'États tiers en situation régulière dans l'un des États membres. C'est la question du libre franchissement des frontières internes qui cristallise ces tensions.

En effet, en France, depuis le milieu des années 1970 le régime de circulation national est caractérisé par une restriction à l'entrée sur le territoire (De Haas, Natter, Vezzoli, 2014). Les frontières nationales sont définies comme le lieu central de régulation des circulations. Même chose en Italie, des années 1970 au début des années 1990, le contrôle de la frontière maritime se met en place puis, dans les années 2000, les accords avec les « Pays voisins » en Afrique du Nord se multiplient. Depuis le milieu des années 2000, l'Italie a été activement impliqué dans la protection de la frontière européenne (Colombo, Sciortino 2004) et l'évolution du régime de circulation italienne a été « profondément informée par les pressions européennes » (Finotelli, Sciortino 2009, p. 127).

Le régime de circulation européen actuel repose donc sur une distinction entre ressortissants communautaires et non communautaires dans l'accès au marché du travail. La distinction est différente en ce qui concerne l'accès aux territoires nationaux, puisque le libre franchissement des frontières internes est possible à la fois pour les ressortissants communautaires et les ressortissants d'États tiers en situation régulière. Il existe donc une contradiction interne dans le régime de circulation européen, chacune de ses composantes définit des *insiders*, des personnes autorisées à circuler sur le territoire aux caractéristiques distinctes.

Les ressortissants d'États tiers en situation régulière peuvent franchir les frontières internes sans encombre mais leur autorisation à travailler dans un autre État membre est soumise à autorisation, elle n'est pas délivrée de droit. Cette autorisation dépend en fait du régime de circulation des travailleurs national. Ces ressortissants d'États tiers ont donc un statut paradoxal. En réduisant les opportunités d'accès au marché du travail national des ressortissants bulgares et roumains, les autorités françaises et italiennes assimilent ces personnes à des ressortissants d'États tiers en situation régulière, ils refusent leur accession au statut d'*insider* du régime de circulation européen, dans son volet *travailleurs*. Cependant, ils ne peuvent agir sur leur capacité à franchir les frontières internes puisque les contrôles ont été levés à ces frontières et

que les Bulgares et les Roumains sont exemptés de visa depuis 2002. Les Bulgares et les Roumains se trouvent donc dans la même situation paradoxale que les ressortissants d'États tiers en situation régulière dans un État membre. On comprend bien donc que l'étude des tensions, des interactions entre régimes de circulation national et européen, devient un enjeu majeur pour comprendre les changements institutionnels et les modalités d'intégration en Europe. C'est à l'étude de ces tensions entre régimes de circulation que la partie suivante est consacrée.

### 3. Les tensions entre régimes de circulation européen et national français et italien

La situation des ressortissants bulgares et roumains résulte du refus de certains centres politiques nationaux (dont les deux cas étudiés, la France et l'Italie) de voir la Bulgarie et la Roumanie appartenir au centre politique européen. L'application du régime de circulation européen aux ressortissants bulgares et roumains se heurte ainsi à un refus de la France et de l'Italie de cesser de considérer ces nationaux comme des ressortissants d'États tiers.

Face à cette situation, l'interaction entre régimes de circulation contraint les États membres mais ouvre également des structures d'opportunité. Deux types d'opportunité s'ouvrent alors pour les États membres. D'une part, des opportunités liées aux textes adoptés au niveau européen. Une des opportunités est relativement classique et a déjà été mobilisée lors des élargissements précédents, elle concerne le contrôle de l'accès au marché du travail national. L'autre opportunité est fournie par les textes européens en matière de circulation<sup>17</sup>. Deux motifs peuvent limiter la mobilité des ressortissants communautaires : la menace à l'ordre ou la sécurité publique d'une part, le fait de constituer une charge trop importante pour les systèmes de protection sociale nationaux en raison d'un manque de ressources d'autre part. Ces deux modalités sont mobilisées par les États membres pour exclure ou retarder l'entrée des Bulgares et des Roumains dans la catégorie d'*insiders*. En Italie comme en France, les mesures adoptées sont révélatrices de l'échelle d'intervention pertinente. Les instruments adoptés pour restreindre la mobilité des Bulgares et des Roumains appartiennent en effet à l'éventail des mesures dépendant du pouvoir local (municipal en général).

#### 3.1. La tension entre régimes de circulation des travailleurs

C'est sur l'accès au marché du travail que la tension entre les deux régimes de circulation a été la plus importante. Au moment de l'accession en janvier 2007, 10 des 25 États membres ont immédiatement ouvert leur marché du travail aux ressortissants bulgares et roumains : la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Finlande et la Suède. Les autres États membres ont instauré des restrictions à l'accès à leur marché du travail national. En France, ces mesures transitoires sont restées en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013. En Italie, elles ont été levées à la fin de l'année 2012.

Ces restrictions entrent dans le cadre du Traité d'adhésion<sup>18</sup> de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Les mesures transitoires prévues dans ce traité signé en 2005 sont les

---

<sup>17</sup> C'est l'article 27 de la directive 2004/38 qui prévoit la possibilité pour les États membres de limiter la libre circulation des ressortissants communautaires, « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. ». Directive 2004/38/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

<sup>18</sup> Traité entre le Royaume de Belgique, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la

mêmes que celles mentionnées dans les Traités d'adhésion signés quelques années plus tôt avec d'autres États membres<sup>19</sup>. Le cadre légal est donc le même mais le délai d'accès au marché du travail de ressortissants bulgares et roumains est beaucoup plus important. Lors du processus d'élargissement précédent, 3 des 15 États membres avaient ouvert dès 2004 leur marché du travail aux ressortissants des nouveaux États membres, dont la Grande Bretagne qui n'appliquait aucune restriction *ex ante* mais prévoyait un *workers registration scheme*<sup>20</sup>. L'Italie a ouvert son marché du travail le 27 juillet 2006 et la France le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Ces deux États se caractérisaient donc déjà par les délais plus longs auxquels ils soumettaient les ressortissants des nouveaux États membres.

Ces mesures transitoires sont du ressort des États membres dans un contexte européen relativement contraignant. Ces mesures sont donc le résultat d'une imbrication entre échelles de décision. Les acteurs nationaux investissent des secteurs dans lesquels les centres nationaux ont encore la main. Ils ne peuvent pas remettre en question le régime de circulation des individus européen dans son volet *individus*, mais peuvent intervenir sur le régime de circulation des travailleurs national. La tension entre les deux centres politiques contribue à la création de mesures *ad hoc*. Cela correspond à un *exit* partiel des périphéries. Cet *exit* partiel est en fait prévu dans les traités d'adhésion. L'inclusion d'une possibilité d'*exit* dans ces traités peut être interprétée comme le résultat de la forme spécifique du centre politique européen. La multiplicité du centre politique européen explique en effet que des États membres s'accordent sur l'intégration de nouveaux États membres tout en prévoyant *dans le même texte* des mesures dérogatoires qui correspondent à l'exclusion de ces États du centre politique européen.

Ces mesures ont des conséquences concrètes sur la marginalisation des ressortissants bulgares et roumains. On assiste ainsi à une très forte précarisation de leurs conditions de travail et à un fort développement du travail au noir. L'arrivée sur les territoires italien et français de ces ressortissants n'a, en revanche, pas été entravée. En Italie, par exemple, à la fin de 2010 l'Istat estimait la présence des Roumains en Italie à 1 million de personnes et celle des Bulgares

---

République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JOUE, L. 157/11 du 21.06.2005.

<sup>19</sup> Traité d'Athènes, signé le 16 avril 2003 - Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie, la République slovaque relatif à l'adhésion de la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et la République slovaque à l'Union européenne.

<sup>20</sup> Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers, Brussels, 18 November 2008, MEMO/08/718. L'*Accession State Worker Registration Scheme* est une mesure mise en place par la Grande-Bretagne entre 2004 et 2011 et réservée aux ressortissants des nouveaux États membres. L'inscription par l'employeur conditionnait l'accès de ces travailleurs aux prestations sociales (*Housing Benefit, Council Tax Benefit and Tax Credits*). Seuls les travailleurs autonomes, les étudiants, les employés d'une entreprises de service non créés au Royaume-Uni était exemptés de l'inscription dans ce schéma.



à 51.134 personnes. L'ineffectivité de ces mesures dans la régulation de la circulation des ressortissants bulgares et roumains met en évidence la dimension symbolique de ce type de mesure. La restriction de l'accès au marché du travail par les autorités nationales est liée à une volonté de réaffirmation des États membres face au centre politique européen. Les centres politiques nationaux, en recherchant et en affichant le conflit avec le centre politique européen, tentent de se (re)légitimer face à leur propre *constituencies*.

### 3.2. La tension entre les régimes de circulation des individus

Les tensions entre régime de circulation des *individus* national et européen ne s'expriment pas dans l'accès au territoire national mais dans la capacité de l'État à exclure des individus de son propre territoire. Nous choisissons de traiter ici dans le même temps les expulsions de terrain occupés par les ressortissants bulgares et roumains identifiés comme roms et les éloignements du territoire. En effet, ces deux pratiques sont intimement liées : les démarches administratives engagées par les autorités pour éloigner les ressortissants bulgares et roumains<sup>21</sup> sont entreprises au moment des expulsions de terrain.

En France, l'administration met en place une politique systématique d'expulsion et de destruction des bidonvilles dans lesquels résident de nombreux Bulgares et Roumains (Cousin 2013b). Ces expulsions de terrain sont parfois accompagnées de mesures de retour « volontaire humanitaire assisté »<sup>22</sup> ou d'expulsions mais très rarement de relogement en HLM (FRA 2009). Beaucoup de Roumains et Bulgares, en général des personnes identifiées comme Roms, et habitant en bidonvilles, ont été expulsés de la France avec des Obligations de Quitter le Territoire Français (ou OQTF). Ces pratiques ont conduit à l'expulsion de 10.000 à 12.000 Roms par an en 2009, 2010 et 2011. La plupart de ces expulsions sont dites « volontaires ». Elles s'inscrivent en effet dans une mesure qui correspond au versement de 300 euros (100 euros pour les enfants) en échange de la collaboration à l'expulsion du territoire. Plus de 10.000 personnes ont été concernées par cette mesure en 2011, pour un coût total de 100 millions d'euros par année (ERRC/LDH 2015). Bien évidemment une fois expulsées, ces personnes ont le droit de revenir sur le territoire français. Cette pratique était largement utilisée au moins jusqu'en 2015 (Cousin, Legros 2014 ; Legros, Olivera 2014). Les expulsions forcées de terrains occupés (qu'il s'agisse de terrains publics ou privés) donnaient aux autorités à la fois la possibilité d'identifier les populations et les arguments pour les éloigner du territoire. Cette opportunité a été utilisée surtout pour gérer la mobilité des ressortissants bulgares et roumains identifiés comme « Roms » (Aguilera, Vitale 2015). Parallèlement, certaines communes ont accueilli des « villages d'insertion » qui ciblent une population sur base ethno-comportementale et exceptionnelle, les ressortissants communautaires identifiés comme « Roms ».

Les règles européennes laissent deux types de marges de manœuvre aux États membres concernant le contrôle de la mobilité des ressortissants communautaires : la menace à l'ordre public et le poids déraisonnable que ces ressortissants communautaires feraient peser sur le système de protection sociale. Il convient d'insister sur le décalage des argumentaires discursifs et des pratiques. Le discours des acteurs politiques<sup>23</sup> est marqué par la question du maintien de l'ordre public. C'est cet élément qui est mobilisé pour justifier les expulsions de terrain occupés et les éloignements. Or, les éloignements du territoire ne sont justifiés dans les faits et dans les

---

<sup>21</sup> Distribution d'obligation à quitter le territoire français (OQTF) et d'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) en France et « accompagnamenti alla frontiera » en Italie.

<sup>22</sup> Circulaire INT/D/06/000115/C du 22 décembre 2006 mais supprimée en décembre 2012 (le retour volontaire est maintenu mais il ne les concerne pas : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/12/09/97001-20121209FILWWW00063-romsaide-precisions-de-valls.php>)

<sup>23</sup> À la fois locaux et nationaux.

procédures administratives réelles que sur la base du manque de ressource. Selon Grégoire Cousin, « durant l'été 2010<sup>24</sup>, les éloignements fondés sur l'ordre public adoptés sont minoritaires, la grande majorité des éloignements ont suivi la procédure évacuation de terrain, distribution d'OQTF sur la base des ressources insuffisantes et propositions de retour volontaire des agents de l'OFII. » (Cousin 2013a, p. 160). Il y a donc un décalage entre une forte mobilisation gouvernementale contre la présence des ressortissants communautaires bulgares et roumains qui s'appuie sur la prétendue criminalité de ces populations et les justifications administratives des mesures prises à leur encontre. Il s'agit en réalité d'une manière de gérer la pauvreté, surtout la part visible de cette pauvreté grâce à des modalités d'exercice du pouvoir qui relèvent du contrôle territorial. Ce décalage entre discours public et pratiques administratives peut être expliqué par la difficulté à prouver le danger que représentent les ressortissants bulgares et roumains, contrairement à leur manque de ressources qui est au contraire une raison d'expulsion plus difficile à assumer politiquement. On peut noter ici le lien entre les restrictions à l'accès au marché du travail et le manque de ressources de cette population. Une autre explication tient à l'échelle de décision. Ce sont les collectivités locales qui gèrent les tensions qui résultent des régimes de circulation européen et nationaux. Les mesures adoptées correspondent donc au pouvoir qu'exercent ces centres politiques subnationaux : règles d'urbanisme, politiques sociales et politique scolaire.

En Italie, la politisation de la présence des ressortissants bulgares et roumains apparaît tout d'abord au niveau local. Ce sont leurs « incivilités » et la « microcriminalité » (Cousin 2013a, p. 129) qui sont mises en avant. En Italie comme en France, la politisation de la présence de ressortissants roumains et bulgares a résulté de la médiatisation de faits divers (Sigona, 2010; Cousin 2011; Vitale, Claps, & Arrigoni, 2011; Ram, 2014). Au niveau local et municipal, les acteurs politiques développent un discours associant citoyens bulgares et roumains et criminalité. Comme dans le cas de la France, la réaction du gouvernement est rapide et de grande ampleur. Elle prend la forme de l'adoption du projet de loi « paquet sécurité »<sup>25</sup> le 30 octobre 2007. Cette loi donne la possibilité aux préfets de prendre des mesures d'éloignement des ressortissants communautaires pour des raisons de sécurité publique. Cette mesure est définitivement adoptée le 1<sup>er</sup> novembre 2007 lors de l'adoption du décret-loi 181/2007 (Cousin 2013a, p. 135). Or ce décret-loi, dont l'adoption a été fortement médiatisée, n'a pas donné lieu à de nombreuses décisions administratives. Selon Nando Sigona, le 27 décembre 2007 sur 510 mesures d'éloignements, 181 l'avait été pour des motifs impérieux de sécurité publique (Sigona 2008).

Le statut juridique du décret-loi est spécifique, il est temporaire tant qu'il n'a pas été transformé en loi. Le gouvernement dispose d'un délai pour assurer cette transformation à l'issue duquel le décret-loi est abrogé. C'est ce qu'il se produit par deux fois, jusqu'à l'adoption d'un décret législatif en février 2008. Celui-ci prévoit une capacité renforcée pour le préfet d'éloigner les ressortissants communautaires pour motif de sécurité publique grâce à des moyens financiers spécifiques. Cette possibilité n'existe pas dans ces termes pour les ressortissants d'États tiers (Cousin 2013a, p. 142)

Les résultats concrets de cette nouvelle mesure législative n'ont pas été plus concluants que ceux résultant de l'application du décret-loi, puisque « du 1<sup>er</sup> mars au 19 mai 2008, 164 ressortissants roumains sont éloignés sur la base de mesures d'ordre public avant que cette

---

<sup>24</sup> C'est notamment le discours dit « de Grenoble » prononcé par le président de la République, Nicolas Sarkozy qui marque l'apogée d'une mobilisation par les acteurs gouvernementaux d'un discours ethnicisant et très sévère dirigé contre les ressortissants bulgares et roumains.

<sup>25</sup> Cette législation associe des mesures relatives à la régulation de la libre circulation des ressortissants communautaires et des mesures de lutte contre le crime organisé, l'immigration « illégale » et la dégradation urbaine (Sarcinelli 2015).

pratique ne soit délaissée par les administrations préfectorales, à la fin de l'année 2008 » (Cousin 2013a, p. 144-145) Le modèle dominant correspond à l'évacuation sans perspective de relogement des camps de citoyens européens (ou non) se déclarant Roms (ou non)<sup>26</sup>.

Un décret datant de 2007 impose aux ressortissants communautaires de se déclarer s'ils restent plus de trois mois sur le territoire italien. Un défaut d'enregistrement peut alors justifier un ordre d'expulsion ou tout au moins limiter le droit de circulation et de résidence de ces ressortissants. Lors de cet enregistrement, les conditions de logement sont examinées et les ressortissants bulgares et roumains doivent disposer d'une surface minimum, comme on l'a vu dans l'introduction. À défaut, les citoyens européens se voient opposer des limitations de leur droit de résider en Italie. Or, l'obligation de déclarer sa résidence ne constitue pas une violation du droit européen (Lang 2008). C'est une initiative du centre politique italien afin de garder une marge de manœuvre par rapport au centre politique européen.

Cette population est soumise à un traitement exceptionnel à la faveur d'opportunités ouvertes par l'interaction entre les régimes de circulation des individus nationaux et européen. Les États membres ne peuvent pas refuser l'accès au territoire aux ressortissants bulgares et roumains, c'est le régime de circulation européen qui s'impose dans cette matière. Mais ils gardent de fait la main sur le contrôle de la présence de ces ressortissants sur leur territoire *via* la notion d'« ordre public » et de « ressources suffisantes », en accord avec leur régime de circulation national pour lequel les bulgares et les roumains sont toujours associés à des ressortissants d'États tiers et ne sont pas des *insiders* (ressortissants communautaires). Que ce soit en termes de discours ou de pratiques, les administrations nationales ont puisé dans les possibilités offertes par les Traités pour discriminer ces ressortissants communautaires. Il s'agit, bien entendu, d'un registre classique de la figure de l'étranger.

Par ailleurs, l'articulation entre expulsion des terrains occupés et expulsion du territoire des ressortissants bulgares et roumains n'est pas anodine (voir aussi Bonetti 2015). Elle montre que l'enjeu autour de la reconnaissance de ces ressortissants comme *insiders* se joue non seulement par leur droit à un accès au territoire national mais également par un droit à la ville. Ainsi, en Italie, comme le souligne Alexandra Nacu (2011, p. 139), la gestion de cette population dans la période post-accession à l'UE a été transférée de manière croissante des autorités nationales vers les autorités locales. La déclaration du maire de Rome, Veltroni, en 2007 montre l'implication de ces acteurs politiques locaux. Il déclare ainsi au quotidien *La Repubblica* qu'avant l'accession de la Roumanie à l'UE, Rome était la capitale la plus sûre du monde, et qu'il est nécessaire d'expulser les Roumains, sinon les villes, qu'il s'agisse de Rome, de Milan ou de Turin ne pourront plus faire face à la situation. C'est à cette époque que de nouveaux pouvoirs sont transférés aux maires en matière d'expulsion de citoyens communautaires qui représentent une menace pour l'ordre public (Bonetti 2010). Les échelles européenne, nationales et locales s'articulent ainsi pour définir un statut spécifique et ambigu à ces ressortissants, fruit de la contradiction entre les différents régimes de circulation. L'analyse en termes de tension centre/périphérie permet de rendre compte des logiques à l'œuvre dans l'adoption de telle ou telle mesure.

Les tensions entre régimes de circulation nationaux et européen (qu'il s'agisse des travailleurs ou des individus) ont des effets décisifs sur les situations individuelles : une exclusion du marché du travail, du droit à la ville et même parfois du territoire. Deux centres politiques

---

<sup>26</sup> Le « paquet sécurité » de Berlusconi adopté en 2008 représente un cas limite dans cette matière puisqu'il prévoit des situations « d'état d'urgence concernant l'installation de communautés nomades » dans le Lazio, la Campanie et la Lombardie (le Piémont a ensuite été ajouté).

exercer leur influence : un centre politique national et un centre politique européen. La politique d'exclusion des citoyens bulgares et roumains résulte des tensions entre régimes de circulation européen et nationaux. Elle résulte d'une stratégie d'*exit* partiel des périphéries que constituent la France et l'Italie vis-à-vis du centre politique européen.

#### **4. Au-delà du conflit centre - périphérie, les tensions entre centres politiques en Europe**

Les développements présentés ci-dessus ont des conséquences très nettes, notamment pour les personnes les plus concernées, qui se sont retrouvées exclues du marché du travail, et souvent objet de très fortes discriminations sur le marché locatif. Mais on observe également des conséquences sur le système politique et sur les modalités de régulation. Le cas des ressortissants bulgares et roumains en Italie et en France révèle un refus de la part de ces deux États d'inclure la Bulgarie et de la Roumanie au centre politique européen.

##### **4.1. Par rapport au centre européen, le refus d'un exit total**

En effet, pour l'Italie et la France, malgré leur désaccord sur l'inclusion de la Bulgarie et de la Roumanie dans le centre politique européen, le choix de l'*exit* par rapport au centre politique européen ne s'est jamais vraiment posé. Ces deux États ont une longue histoire de fidélité envers l'Union européenne, et n'ont jamais remis en question leur fort attachement et leur investissement dans le projet européen.

Au niveau interne, la France et l'Italie ont joué la carte de la défense de la citoyenneté face à la menace constituée par la « masse » de travailleurs étrangers, bulgares et roumains, « Roms » qui plus est. Mais au niveau externe, les États membres n'ont jamais engagé de conflit ouvert avec la Commission à propos de la délimitation de l'espace Schengen et de l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE.

Toutefois, comme l'a montré Grégoire Cousin (2013a, p. 70), quatre États membres se sont montrés particulièrement opposés à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen : la France, l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas, « et ce malgré une résolution du Parlement européen estimant que les deux candidats remplissaient l'ensemble des prérequis. La France notamment soutient lors de cette réunion [en 2011] une adhésion en deux temps avec une levée d'abord des frontières aériennes puis des frontières terrestres. (...) Une vérification systématique de l'identité des personnes arrivant de Roumanie reste donc aujourd'hui possible aux frontières de l'espace Schengen. ». L'enjeu pour ces États était donc de minimiser le coût du conflit politique avec la Commission tout en maintenant ce positionnement en interne. Les mesures d'exception ont constitué une opportunité de mobilisation très forte contre la Commission et le Conseil, sans nécessiter de se positionner en logique de séparation, de sécession, d'*exit* total vis-à-vis du centre politique européen. Les élites politiques italiennes et françaises ont donc cherché à maximiser leurs gains politiques internes en terme de légitimation, via un conflit avec un autre centre politique, l'UE, tout en tentant de minimiser le coût de ce conflit et de le positionner dans un domaine où l'opposition à la Commission via les mesures dérogatoires concrètes ne posait pas trop de problèmes.

##### **4.2. Apports sur l'eupéanisation : discussion de la thèse de Stefano Bartolini**

L'application du schéma rokkanien classique, avec les États membres comme périphéries du centre européen, ne permet pas de comprendre cette dynamique. En effet, selon ce schéma, seul le centre entre en tension avec chacune des périphéries, il n'y a pas de place pour des relations *entre* périphéries. Pour comprendre la résistance de la part de la France et de l'Italie, il nous faut prendre en compte une configuration institutionnelle de multiplication des centres politiques, sans principe normatif clair pour se légitimer (Bickerton, 2010). C'est cette multiplicité des centres politiques qui permet d'expliquer les imbrications des relations de coopération et compétition entre centres politiques nationaux. Il est en ce sens central à nos yeux de

caractériser les États membres comme des centres politiques et de saisir la construction européenne comme une dynamique de conflit entre centres politiques.

En effet, contrairement au modèle de Rokkan, les périphéries ne sont pas dans une dynamique d'autonomie par rapport au centre politique européen, bien au contraire. Les dynamiques d'*exit* résultent d'une volonté d'autres périphéries nationales, au nombre desquelles la France et l'Italie. En ce sens, et également en opposition à la perception rokkanienne, l'*exit* des individus (la migration des Bulgares et des Roumains vers l'Europe de l'Ouest et du Nord) n'est pas lié à un *exit* du centre politique national<sup>27</sup>.

Dans son ouvrage majeur *Restructuring Europe*, Stefano Bartolini explique la construction européenne par la disparition des *démarcations* nationales et la construction de nouvelles *démarcations* au niveau européen. Le cadre analytique de Bartolini est clairement cohérent avec le notre: il s'agit d'un cadre rokkanien, macro-sociologique, évolutif et relationnel. Une des thèses majeures de Bartolini, on le rappelle, réside dans le fait qu'il met la focale sur un aspect spécifique de la construction européenne, c'est à dire le fait que « the regulatory standardization phase of the new centre has preceded actual territorial control. » (Bartolini, 2005, p. 242). Notre résultat de recherche permet de développer un dialogue constructif avec cette thèse. Bartolini souligne la grande nouveauté de la construction d'un centre politique européen, qui intervient dans les relations entre les États membres et leurs périphéries. Il décrit ainsi une relation qui devient triangulaire et ouvre de nouvelles opportunités pour les périphéries sous-nationales ainsi que pour les centres politiques nationaux. Nous proposons de prendre également en compte les relations de compétition entre centres nationaux, tout en gardant en tête la relation entre le centre politique européen et les États membres. Les relations du centre politique européen avec les États membres ne sont pas bilatérales, mais toujours en relation avec des relations de compétition ou coalition qui peuvent s'établir entre les États. L'importance de ces relations entre centres politiques nationaux par rapport au centre politique européen peut être perçue également via le poids que le Conseil européen a acquis dans le *policy-making* européen (Fabbrini 2015, Puetter, 2014).

La nature de l'Union européenne est ambivalente : à la fois un nouveau centre politique (ou mieux une configuration de nouveaux centres politiques) et une arène de discussion, négociation, délibération, affrontement et expression de rapports de force entre États membres. Notre travail empirique, donc, nous amène à mettre à distance des interprétations en termes de dialectique entre dénationalisation et re-nationalisation. Face à la fin du monopole du national, on assiste à ce que nous voudrions définir comme *un régime de polycentrisme compétitif*.

D'un côté, nous observons, et confirmons, l'importance des procédures de standardisation et de régulation, et leur priorité par rapport au contrôle territorial dans le processus de construction européenne. Nous observons des véritables *boundary transaction*, au sens de Rokkan, et donc des formes de compromis entre forces opposées et contraires sur le degré et les modalités d'inclusion ou d'exclusion de territoires par rapport à un centre politique. Dans le cas spécifique des mesures transitoires, on observe des *boundary transaction* entre États membres d'une part, et entre États membres et Commission européenne d'autre part. Sur le plan théorique, nos données nous permettent d'élargir l'usage de la notion rokkanienne de *boundary transaction*. Dans le cas étudié nous ne sommes pas face à une dialectique pure et systématique entre la volonté d'un centre (européen) d'aller vers une standardisation de la périphérie (nationale), et une volonté de séparatisme de la périphérie. Le cas des mesures transitoires nous permet de

---

<sup>27</sup> Nous faisons référence ici à la conception rokkanienne de l'*exit* individuel. Ce dernier s'inscrit parfois dans une vision mécaniciste qui fait de l'*exit* individuel (la migration) un équivalent micro des dynamiques d'*exit* des périphéries.

voir que les *boundary transactions* peuvent être issues d'une confrontation entre centres politiques nationaux en concurrence entre eux, ce que la lecture de Bartolini a en partie sous-estimé. La dimension centre-périphérie n'est pas suffisante pour expliquer l'adoption de mesures discriminatoires à l'égard de ressortissants communautaires, il faut prendre en compte les relations de pouvoir entre les États membres.

#### **4.3. Une caractérisation du centre politique européen renouvelée**

Cependant, si nous reconnaissons l'importance du marchandage intergouvernemental et la place centrale des États dans les négociations européennes, nous sommes loin d'une conception « de l'Union européenne comme un ensemble d'institutions destinées à faciliter l'action collective des États membres dans une démarche de baisse des coûts et de hausse des bénéfices réciproques » (Saurugger, 2010, p. 43). En effet, l'approche intergouvernementaliste libérale laisse trop peu de place selon nous à l'autonomie propre du centre politique européen (voir aussi Bickerton, Hodson & Puetter 2015). Si cette théorie peut expliquer l'adoption des mesures transitoires, elle laisse de côté les raisons pour lesquelles, l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie a tout de même été adoptée.

Nous sommes donc bien face à un centre politique au niveau européen, mais à un centre politique stratifié. C'est cette multiplicité qui permet au centre politique européen tel qu'il est défini de soutenir cette contradiction. Il s'agit d'un centre politique<sup>28</sup>, distinct des centres politiques nationaux, qui produit, accepte ou tolère les contradictions.

Le Conseil européen est bien évidemment un lieu d'alliances et de délibérations entre les premiers ministres des États membres, et il témoigne de l'importance de relations bien plus complexes que les relations duales, bilatérales et hiérarchiques (centre-périphéries) autour du nouveau centre européen, et aussi bien plus complexes que les rapports de force triangulaires entre centre politique européen, centre politique national et périphéries nationales qui apparaissent dans le cadre de Bartolini. En fait les effets de compétition dont nous parlons témoignent de la fin du monopole du national, mais pas de sa faiblesse, et mettent en lumière les modalités stratégiques de reconquête du pouvoir légitime en interne dans un contexte structurel d'opportunité où la compétition joue un rôle central sans jamais pousser l'*exit* total de la part des États membres.

#### **4.4. Expliquer les discriminations par des dynamiques institutionnelles**

Nous voulons également mettre l'accent sur la prise en compte des configurations institutionnelles dans les explications des formes de discriminations. C'est en quelque sorte une question d'épistémologie politique, plus précisément de compréhension de la direction de la causalité. La configuration institutionnelle qui résulte des mesures d'exception pour les ressortissants bulgares et roumains ne peut pas être expliquée seulement à partir de dynamiques endogènes à l'État nation. Elle a été structurée dans le même temps par des dynamiques internes et par des dynamiques de compétition entre centres politiques de même niveau (entre États membres), et de compétition entre centres politiques de niveaux différents (entre État membre et Commission Européenne, avec un rôle ambivalent du Conseil européen). La démarcation culturelle n'a pas seulement structuré le conflit interne, comme le montrent Kriesi *et al.* (2008; 2012), elle engage aussi la structuration du conflit entre États membres et entre États membres et centres politiques européens (surtout la Commission). C'est dans cette configuration que les images négatives et les stéréotypes contre les Bulgares et les Roumains,

---

<sup>28</sup> Autre distinction importante à noter, le centre politique européen n'est pas un centre géographique. La ville de Bruxelles ne s'impose pas dans une relation centre-périphérie avec la ville de Londres, par exemple.

et en particulier contre les minorités Roms (provenant de ces Pays ou pas) se sont accrues et renforcées.

La configuration institutionnelle est produite par une compétition entre centres politiques à plusieurs niveaux. Cette configuration institutionnelle a des effets de sélection sur les modalités politiques de discrimination : dans notre cas, elle a donné beaucoup de visibilité à une population d'immigrés, dans les deux pays (même si en France, on a assisté à des flux d'immigration bien plus limités qu'en Italie).

## 5. Conclusion

Comment expliquer le comportement de la France et de l'Italie face aux ressortissants bulgares et roumains ? Peut-on expliquer ces réactions seulement comme une expression politique de la haine raciste et de l'anti-tsiganisme/romaphobie ? On connaît désormais les niveaux d'hostilité aux Roms dans ces deux pays (Vitale 2009 ; Mayer, et al. 2014), mais cela suffit-il à expliquer des prises de position aussi fortes de la part de l'État français et de l'État italien ? Le cadre d'analyse développé ici nous aide à imaginer une explication quelque peu différente. Bien sûr le soupçon envers les ressortissants bulgares et roumains, ainsi que la peur et la stigmatisation des Roms ont joué un rôle. Mais ce ne sont pas les seuls facteurs expliquant les choix de la France et de l'Italie. Notre hypothèse est que ces deux États membres ont voulu retrouver une marge de manœuvre et d'action politique, dans un secteur (les politiques migratoires) où le cadre et les règles ne sont plus fixés uniquement par les États membres. Ces derniers n'ont plus la possibilité de bloquer les Bulgares et les Roumains aux frontières. Ils ne peuvent pas bloquer non plus les Roms ressortissants de ces Pays. Nous faisons l'hypothèse que face à l'accession à l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie, États membres sur lesquels pèse une stigmatisation très forte, la France et l'Italie ont cherché à réaffirmer leur pouvoir d'intervention vis-à-vis de leurs électeurs. Les États membres n'ont plus la possibilité de restreindre largement l'accès à leur territoire, ils ont donc décidé d'intervenir sur les droits octroyés aux citoyens européens une fois entrés sur le territoire national. Les gouvernements ont investi des domaines qui étaient moins soumis au contrôle du centre politique européen pour montrer leur pouvoir en interne, leur capacité de contrôle des territoires et ainsi maximiser les gains politiques internes.

La notion de régime de circulation est très utile pour donner une conception très large de la régulation de la mobilité, en prenant en compte le marché du travail, le logement, le système de protection sociale, des secteurs qui sont également centraux dans les pratiques discriminatoires. Nous considérons que le contrôle frontalier n'est qu'une des modalités de régulation de la circulation des personnes par un centre politique. La suppression des contrôles systématiques aux frontières internes de l'espace européen n'implique pas une disparition totale des *démarcations* relatives à la régulation de la circulation des personnes. La coexistence de deux types de régime de circulation, un régime de circulation des travailleurs et un régime de circulation des individus, en témoigne. Et la situation des ressortissants bulgares et roumains est à ce titre exemplaire. Leur capacité à franchir les frontières librement ne renseigne absolument pas sur leur situation sociale et sur leur insertion dans les États membres où ils ont choisi de résider.

## 6. Bibliographie

- AGUILERA Thomas ; VITALE Tommaso, « Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde », *Revue Projet*, 2015, 348, pp. 68-76.
- ANDREOTTI Alberta, MORENO FUENTES Francisco Javier, LE GALÈS Patrick, *Globalised Minds, Roots in the City. Urban Upper-Middle Classes in Europe*, Wiley, Londres, 2015, pp. 246.

ARTIOLI Francesca, « Comment gouverner une population invisible ? Les militaires à Toulon comme ressource dans la compétition politique et public des politiques urbaines », *Métropoles*, 2014, 14.

BARBERIS Eduardo, *Imprenditori immigrati. Tra inserimento sociale e partecipazione allo sviluppo*, Ediesse, Rome, 2008, pp. 328.

BARBERIS Eduardo, COUSIN Bruno, RAGAZZI Francesco, « Les politiques d'immigration de la gauche gouvernementale », dans CARACCILO Piero, *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale (1992-2001)*, Presses de l'ENS, Paris, 2009, pp. 205-250.

BARTOLINI Stefano, *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 413

BICKERTON Chris. J., « Une Europe néo-madisonienne ? Pouvoir limité et légitimité démocratique », *Revue française de science politique*, 2010, 60 (6), pp. 1077-1090.

BICKERTON Chris J., *European intergration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 240.

BICKERTON Chris J., HODSON Dermot, PUETTER Uwe, « The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration », in BICKERTON Chris J., HODSON Dermot, PUETTER Uwe, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 400.

BIGO Didier, *Polices en réseaux: L'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, pp. 358

BONETTI Paolo, « Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive », *Le Regioni*, 2010, (1-2), pp. 429-449.

BONETTI Paolo, « L'éloignement de l'étranger en situation irrégulière en Italie après la transposition de la "directive retour" », dans SEVERINO Caterina, MEHDI Rostane, *La transposition de la "directive retour". France, Espagne et Italie*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 61-104.

CASELLA COLOMBEAU Sara, *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire La Police Aux Frontières après la création de l'espace Schengen (1953-2004)*, Thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2013, pp. 508 .

COLOMBO Asher, SCIORTINO Giuseppe, « Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems », *Journal of Modern Italian Studies*, 2004, 9 (1), pp. 49-70.

COUSIN Grégoire, « L'émergence en Italie d'une « politique tzigane » face aux mobilités roumaines à la fin des années 2000 », *Etudes Tsiganes*, 2011, 46 (2), pp. 28-45.

COUSIN Grégoire, *La gestion juridique de la migration des Roms/Roumains. 2007-2012, de la Roumanie à l'Italie et à la France*, Thèse de doctorat en cotutelle franco-italienne, Université de Tours, Université de Florence, 2013a, pp. 365.

COUSIN Grégoire, « L'évacuation de bidonvilles roms. Circulaires et cycles médiatiques », *Métropolitiques*, 18 novembre 2013.

COUSIN Grégoire, LEGROS Olivier, « Gouverner par l'évacuation ? L'exemple des campements illicites en Seine-Saint-Denis », *Annales de Géographie*, 2014, 700, pp. 1262-1284.

CROUCH Colin, *Social Changes in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 568.

DE HAAS Hein, NATTER Katharina., VEZZOLI Simona, « Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies », *IMI Working Papers Series*, 2014, pp. 96.

EINAUDI Luca, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Laterza, Bari, 2007, pp. 448.



- EUROPEAN ROM RIGHTS CENTRE (ERRC), LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), *Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms en France (Année 2014)*, 2015, pp. 13. <http://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2015/02/FR-Report-forced-evictions-final-.pdf>
- FABBRINI Sergio, « The Constitutional Conundrum of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 2015, 23 (1), pp. 84-100.
- FASSIN Eric, FOUTEAU Carine, GUICHARD Serge, WINDELS Aurélie., *Roms et riverains. Une politique municipale de la race*, Editions La fabrique, Paris, 2014, pp. 240.
- FAVELL Adrian, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, 2010, 31(2), pp. 33-64.
- FAVELL Adrian, GUIRAUDON Virginie, *Sociology of the European Union*, Palgrave Macmillan, Londres, 2011, pp. 224.
- FAVELL Adrian, *Immigration, Integration and Mobility: New Agendas in Migration Studies*, ECPR Press, Londres, 2015, pp. 210.
- FINOTELLI Claudia, SCIORTINO Giuseppe, « The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy », *European Journal of Migration and Law*, 2009, 11, pp. 119-138.
- FINOTELLI Claudia, SCIORTINO Giuseppe, « Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14 (1), pp. 80-101.
- FRA, *The Situation of Roma EU Citizens Moving to and Settling in other EU Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna, 2009.
- JULIEN-LAFERRIERE François, « Entrée, séjour, et mesures d'éloignement », dans hère M. (dir.), *Trente ans de libre circulation des travailleurs : actes du colloque de Paris, 10 octobre 1997*, la Documentation française, Paris, 1998, pp. 105-113.
- KRIESI Hanspeter, GRANDE Edgar, LACHAT Romain, DOLEZAL Martin, BORNSCHIER Simon, FREY Timotheos, *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 448.
- KRIESI Hanspeter, GRANDE Edgar, DOLEZAL Martin, HELBLING Marc, HÖGLINGER Dominic, HUTTER Swen, WÜEST Bruno, *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 368.
- LANFRANCHI Marie-Pierre, *Droit communautaire et travailleurs migrants des Etats tiers : entrée et circulation dans la Communauté européenne*, Economica, Aix-en-Provence, 1994, 281 p.
- LANG Alessandra, « Le modifiché al decreto legislativo n. 30 del 2007 sui cittadini comunitari », *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008, 10 (3-4), pp. 120-139.
- LEGROS Olivier, OLIVERA Martin., « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de la mobilité contrainte des migrants Roms en région parisienne », *EspacesTemps.net*, 2014.
- MAYER Nonna, MICHELAT Guy, TIBERJ Guy, VITALE Tommaso, « La persistance des préjugés anti-Roms », dans COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2014*, La Documentation Française, Paris, 2015, pp. 251-260.
- MAYER Nonna, MICHELAT Guy, TIBERJ Vincent, VITALE Tommaso, « Un refus croissant de "l'autre" », in COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2013*, La Documentation Française, Paris, 2014, pp.157-208.
- MCCMAHON Simon, « Assessing the Impact of European Union Citizenship: The Status and Rights of Romanian Nationals in Italy », *Journal of Contemporary European Studies*, 2012, 20 (2), pp. 199-214.
- MINGIONE Enzo, BORLINI Barbara, VITALE Tommaso, « Immigrés à Milan : faible ségrégation mais fortes tensions », *Revue Urbanisme*, 2008, 362, pp. 83-6.

- NACU Alexandra, « The Politics of Roma Migration: Framing Identity Struggles among Romanian and Bulgarian Roma in the Paris Region », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2011, 37 (1), pp. 135-150.
- PARKER Owen, « Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance », *Journal of Common Market Studies*, 2012, 50 (3), pp. 475-491.
- PUETTER Uwe, *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 288.
- RAM Melanie H., « Legacies of EU conditionality: explaining post-accession adherence to pre-accession rules on Roma », *Europe-Asia Studies*, 2012, 64 (7), pp. 1,191-1,218.
- RAM Melanie , « European Integration, Migration and Representation: The Case of Roma in France », *Ethnopolitics*, 2014, 13 (3), pp. 203-224.
- RECCHI Ettore, *Mobile Europe: the Theory and Practice of Free Movement in the EU*, Palgrave Macmillan, Londres, 2015, pp. 208.
- ROKKAN Stein, *State formation, nation-building, and mass politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 422 .
- SARCINELLI Alice Sophie, « La question Rom en Italie, entre logiques sécuritaires et logiques humanitaires », *Confluences Méditerranée*, 2015, 93 (2), pp. 91-102.
- SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 2010, pp. 488.
- SHAW Jo, MILLER Nina, « When Legal Worlds Collide: An Exploration of What Happens When EU Free Movement Law Meets UK Immigration Law », Social Science Research Network, Rochester, NY, 2012, pp. 36.
- SIGONA Nando (dir.), *The "latest" public enemy: Romanian Roma in Italy, The case studies of Milan, Bologna, Rome and Naples*, Osservazione, Florence, 2008, pp. 64.
- SIGONA Nando, « Via gli zingari dall'Italia [Gypsies Out of Italy]!"Social Exclusion and Racial Discrimination of Roma and Sinti in Italy », dans MAMMONE Andrea, VELTRI Giuseppe, *Italy Today: The Sick Man of Europe*, Routledge, Londres, 2010, pp. 260.
- SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France. 1945-1975*, Grasset, Paris, 2005, pp. 402.
- VIET Vincent, *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*, Fayard, Paris, 1998, pp. 550.
- VITALE Tommaso, « Conflitti e panacee. Insegnare lo sviluppo locale », *Sociologia del lavoro*, 2008, 109, pp. 273-89.
- VITALE Tommaso, « Sociologia dos Conflitos Locais contra os Rom e os Sintos na Itália: pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos », *Revista Cidades. Comunidades e Territórios* 19, 2009, pp. 65-80.
- VITALE Tommaso, CLAPS Enrico, ARRIGONI Paola, « I sondaggi e il loro uso. Problemi di cecità logica a partire dal caso dei rom », *Comunicazione politica*, 2011, (2), pp. 167- 196.
- VITALE Tommaso, MEMBRETTI Andrea, « Just another roll of the dice: A socially creative initiative to assure Roma housing in North Western Italy », dans MOULAERT Frank *et al.*, *International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, pp. 186-196.
- VITALE Tommaso, « Les politiques locales face aux Roms : entre réification, effets de visibilité et reconnaissance », *Métropolitiques*, 4 February 2015. URL: <http://www.metropolitiques.eu/Les-politiques-locales-face-aux.html>.
- WEIL Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, Paris, 2005, pp. 592.

