

Les frontières de l'Union européenne : fausse question et vrais débats

Pierre LEVY
Directeur du CAP
Avril 2006

« Seule une mauvaise géographie qui ne tient pas compte du temps attribuée à l'Europe des contours fixes. Car ceux-ci ont beaucoup bougé. Et seule une histoire qui oublie ses propres principes confère à l'Europe un contenu unique et invariable qu'il soit religieux, juridique, éthique ou culturel. Car l'Europe a toujours été investie de contenus multiples, différents, parfois incompatibles et dont les poids respectifs, les manifestations et les effets se transforment dans le temps et varient dans l'espace. » *L'Europe et ses nations*, Krzysztof Pomian, Gallimard, 1990.

La crise ouverte par le rejet du traité constitutionnel européen en France puis aux Pays-Bas a mis au premier plan la question de l'élargissement. S'il est clair que cette question a pesé sur le choix des partisans du « non », encore faut-il bien apprécier ce qu'ils ont voulu ainsi exprimer : s'agit-il du rejet du dernier élargissement, de la nostalgie de l'Union « d'avant », à 6, 12 ou 15, d'angoisse face à cette vision de frontières de l'Union sans cesse mouvantes et repoussées, de critiques devant l'absence apparente de pilotage politique ou des décisions perçues comme prises en catimini, ou de xénophobie ? Il y a sans doute de tout cela. Tout en notant que ces réactions ont été observées dans le camp du « oui » comme dans celui du « non », il convient néanmoins de ne pas surestimer ces déterminants dans le choix des électeurs¹.

Cela étant, quelles que soient les interprétations, il est indéniable que la question des frontières de l'Union est posée, et renvoie à des interrogations de fond. La course de vitesse entre l'élargissement et l'approfondissement n'est-elle pas en train d'être perdue au détriment de l'ap-

1. Selon le sondage post référendum de l'Eurobaromètre (30 et 31 mai 2005), 5 % des votants « non » seraient déterminés par l'opposition à l'entrée de la Turquie et 2 % par le rejet de tout nouvel élargissement.

profondissement ? Les limites de l'Union peuvent-elles rester ainsi dans cette indéfinition ? Le modèle institutionnel, finalement peu différent de celui des origines, n'est-il pas devenu inadapté à une Union de plus en plus large et hétérogène ?

2. Le Conseil européen rappelle par ailleurs ses conclusions des 17 et 18 juin 2004 et des 16 et 17 décembre 2004 sur l'élargissement et souligne la nécessité de les mettre en œuvre pleinement.

3. Conclusions des 21 et 22 juin 1993 : «la capacité de l'union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.»

4. "Les négociations d'adhésion qui doivent encore être ouvertes avec des candidats dont l'adhésion pourrait avoir des conséquences financières importantes ne sauraient être conclues qu'après l'établissement du cadre financier pour la période débutant en 2014 et les réformes financières qui pourraient en découler" (Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004).

5. Rapport sur le document de stratégie pour l'élargissement 2005 de la Commission, rapporteur M. Elmar Brok, (AG-0025/2006). Extrait : « v. rappelle que la capacité d'absorption de l'Union européenne, telle que définie lors du Sommet de Copenhague en 1993, reste une des conditions de l'adhésion de nouveaux pays ; estime qu'il est essentiel, pour saisir la notion de capacité d'absorption, de définir la nature de l'Union européenne, en ce compris ses frontières géographiques ;

Dix mois après la rupture créée par le référendum, il serait injuste de reprocher aux décideurs européens de ne pas avoir apporté de réponses à ces questions complexes, d'une portée très vaste. Mais il faut bien constater que se dégage du paysage européen une impression de malaise.

Il y eut d'abord le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005. Encore sous le choc des votes français et néerlandais, les chefs d'Etat ou de gouvernement se retrouvèrent pour confirmer les engagements pris à l'égard des candidats, mais la concision de leurs conclusions² masquait difficilement leur embarras. Il ne pouvait en être autrement que ce choix de la responsabilité, d'autant plus que le recul manquait.

Force fut ensuite de constater que les seules avancées sont venues du processus d'élargissement, comme l'illustre la décision, le 3 octobre dernier, d'ouvrir les négociations avec la Turquie, et celles concernant la Croatie et la Macédoine. Indépendamment du jugement sur ces choix, on ne peut manquer de remarquer combien ces développements pourraient apparaître paradoxaux à certains observateurs, compte tenu de la sensibilité de ces enjeux et de l'incertitude institutionnelle dans laquelle se trouve l'Union. C'est ainsi que le projet européen semble aujourd'hui se confondre avec l'élargissement.

Malaise, enfin, face à l'arrivée prochaine de deux nouveaux membres, la Roumanie et la Bulgarie. Leurs traités d'adhésion ont été signés le 25 avril 2005 et leur entrée programmée pour le 1er janvier 2007. Celle-ci peut être repoussée d'un an en cas de préparation insuffisante. La Commission devrait rendre son rapport de progrès le 16 mai prochain. Le processus de ratification, anodin dans un tout autre climat, met aujourd'hui dans l'embarras certains parlements nationaux.

C'est dans ce contexte que se présente le prochain rendez-vous au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006. Le débat sur l'élargissement devrait occuper une bonne place dans son ordre du jour. Il portera en particulier sur la question essentielle de la capacité d'absorption de

l'UE. Cette notion qui figurait parmi les critères de Copenhague³ est aujourd'hui mise en avant. Elle figurait d'ailleurs déjà implicitement dans les conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004⁴. Elle est mentionnée également dans le cadre de la décision du 3 octobre dernier concernant la Turquie. Le Parlement européen l'a, lui aussi, en quelque sorte redécouverte, estimant, dans sa résolution votée le 16 mars sur le rapport de M Elmar Brok, « qu'il est essentiel, pour saisir la notion de capacité d'absorption, de définir la nature de l'Union européenne, en ce compris ses frontières géographiques »⁵.

La question des frontières géographiques de l'Union est donc bel et bien posée, une nouvelle fois, mais avec une acuité sans précédent.

Alors, quelle réponse y apporter ? Ou plutôt, quels sont les termes du débat ? La réflexion doit partir d'un constat : cette interrogation est essentielle dans une double perspective qui dépasse largement la seule question de l'élargissement. Délimitant un territoire, la frontière manifeste une relation d'appartenance tout autant qu'elle constitue l'autre, l'étranger. En cela, elle nous confronte à la question de notre propre identité, du contenu de notre projet européen et de ses finalités ultimes. Cette dimension du problème revêt une valeur d'ordre existentiel dans le contexte actuel.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut d'abord remarquer que la question ne se pose en ces termes que depuis 1989. Auparavant les frontières de notre Europe, celle des Communautés, étaient « cimentées » de l'extérieur par le bloc communiste à l'Est. Les élargissements successifs de 6 à 15 se sont faits de l'intérieur. Ce sont la chute du Mur de Berlin et la dislocation du bloc de l'Est qui ont ouvert l'espace. C'est cette rupture majeure qui a provoqué un formidable appel d'air et ce que j'appellerai notre vertige européen, avec toutes ses interrogations. Ce rappel, pour évident qu'il soit, est nécessaire pour bien montrer la nouveauté de l'enjeu auquel les Européens sont aujourd'hui confrontés, pour la première fois dans leur aventure commune. Et pour éviter de relire l'Histoire en oubliant les fondamentaux qui ont présidé aux choix faits depuis la chute du Mur : l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale a été présentée, à juste titre, comme un impératif historique et moral. La réponse positive de l'Union européenne a été en

*«Le projet européen
semble aujourd'hui
se confondre avec
l'élargissement.»*

demande à la Commission de présenter avant le 31 décembre 2006 un rapport exposant les principes sur lesquels cette définition se fonde ; invite la Commission à tenir compte de cet élément pour l'ensemble de son calendrier de négociations ; souhaite que la commission des affaires étrangères du parlement européen ainsi que sa commission des affaires constitutionnelles soient autorisées à élaborer un rapport d'initiative sur cette question ; vi. estime que l'enlèvement du processus de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe empêche l'Union européenne d'accroître sa capacité d'absorption. »

quelque sorte surdéterminée stratégiquement et politiquement, outre le fait qu'elle était guidée par des justifications parfaitement fondées, notamment d'ordre économique. Ce rappel n'a pas pour objet de nous exonérer de certaines critiques sur la conduite de ce cheminement vers l'adhésion, ces dérives que l'on pourrait qualifier, en simplifiant, de fuite en avant. Mais cette mise au point semble nécessaire pour ne pas disqualifier tout un processus qu'il ne faut en aucune manière regretter, et contribuer à discréditer la gouvernance européenne. Cela d'autant plus que la perception de ces évolutions est plus positive, ou moins négative, qu'on ne le pense habituellement⁶.

Mais regardons l'avenir. Pour tenter d'appréhender le problème, il convient de raisonner à partir des réalités géopolitiques et des réponses possibles de l'Union. En théorie, deux approches sont envisageables. La première consiste à définir *ex ante* les frontières. C'est la formule en apparence la plus séduisante politiquement. A partir de l'application d'un certain nombre de critères, elle serait de nature à apaiser les inquiétudes de nos peuples face à cette espace mouvant, très anxiogène.

C'est alors que les difficultés viennent très vite. La première tient à la marge d'appréciation possible liée à une grille d'analyse bien connue. Pour mémoire, l'adhésion est soumise à une triple conditionnalité. D'abord géographico-culturelle : les dispositions des traités sont simples⁷. Mais peut-on véritablement se reposer sur cette tautologie – l'Union est ouverte à tout état européen – pour définir une Union dont les limites « naturelles » s'imposeraient sans interrogation ? Ensuite, économique (assumer l'acquis communautaire). Et enfin, politico-juridique (le pluralisme démocratique).

En définitive, ces éléments ne suffisent pas à clarifier la question des limites. Il n'existe pas de définition qui s'impose de manière indiscutable à partir d'une combinaison de critères géographiques, historiques, politiques, culturels ou religieux.

Les conséquences politiques d'une telle approche doivent également être bien mesurées : en clair, serions-nous prêts à assumer les risques politiques d'un discours tranché, qualifiant de manière définitive certains, en excluant d'autres ? Par exemple, qui peut dire aujourd'hui aux Ukrainiens qu'ils ne seront jamais dans l'Union ?

6. Sondage flash Eurobaromètre 178/TNS SOFRES pour la Commission, publié en mars 2006. 47 % portent un regard positif sur le dernier élargissement aux 10 nouveaux membres, contre 49% de jugements négatifs.

7. Art 49 du Traité sur l'Union européenne : "Tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6 paragraphe 1 peut demander à devenir membre de l'Union. Art. 1-58 de la Constitution : l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent les valeurs visées à l'article 1-2 et s'engagent à les promouvoir en commun.

Au demeurant, un tel discours ne cadrerait pas avec une réalité recouvrant d'un côté des pays candidats déclarés ou potentiels en pleine évolution et, de l'autre, des partenaires hésitants, peu disposés à apporter des réponses tranchées à des questions embarrassantes. Enfin, l'Union européenne elle-même évolue. Au fil des temps, des progrès peuvent être faits dans certains domaines, comme le montrent les développements de la PESC/PESD, des assouplissements introduits dans d'autres (coopérations renforcées), sans être à l'abri de régressions. En définitive, ce sont ces évolutions qui déplaceront les frontières. Or les raisonnements actuels sont fondés sur l'idée que l'Union qui accueillera dans 10, 15 ou 20 ans certains de ces nouveaux membres sera celle d'aujourd'hui. Cette approche n'est pas réaliste. En d'autres termes, si l'Union de 2020 s'apparente à un espace de libre échange amélioré, c'est-à-dire bénéficiant de politiques de solidarité, avec une Union politique à quelques uns, pourquoi ne pas imaginer certains pays de la périphérie dans le cercle le plus large ?

« C'est l'espace politique de l'Europe qui détermine ses frontières. »

J'en viens ainsi logiquement à la seconde approche, que l'on pourrait qualifier, en simplifiant, d'*ex post*. Elle est fondée sur une équation en apparence élémentaire : c'est l'espace politique de l'Europe qui détermine ses frontières. Si le territoire de l'Europe ne se laisse pas appréhender aisément, c'est que son unité est une construction politique. C'est à partir des objectifs et des instruments de cette entreprise que peut être dessiné le territoire de l'Union future.

Ainsi, l'Union européenne n'est pas la somme des territoires des Etats membres, mais l'espace dans lequel se déploient les politiques communes. L'acquis communautaire définit un nouveau domaine de solidarité, un nouveau champ d'appartenance, qui ne se substitue pas aux territoires nationaux. En définitive, cette notion renvoie au territoire de l'Union. Nous en faisons d'ailleurs la démonstration en exigeant la reprise de l'acquis comme condition à l'élargissement. Ainsi penser le territoire de l'Europe ne serait-ce pas, en un sens, imaginer le futur projet européen ? Et vice-versa.

Question majeure en raison même des changements que marque le dernier élargissement. Elle en appelle aussitôt deux autres, qui bornent le débat. L'Union est-elle capable d'incarner ses politiques sur son

territoire ? Faute de quoi le risque existe de faire de l'Union un corps politique aboulique, inapte à gérer sa diversité et à organiser ses mécanismes de solidarité. Sur quel espace l'Union est-elle en mesure d'incarner ses politiques ? Cette fois, le risque est tout à la fois de renoncer à nos ambitions et de refuser nos responsabilités. Dans les deux cas, le projet européen serait menacé de liquidation.

Ces questions ont des implications très lourdes. Nous retrouvons d'abord la dialectique approfondissement / élargissement: consubstantielle au développement des Communautés puis de l'Union, elle joue aujourd'hui avec une intensité particulière. Il est désormais clair que le processus en cours n'induit pas un simple changement d'échelle. La réalité d'une Union élargie à 25, 27, 30 Etats-membres impose un effort sans précédent de réflexion sur sa nature même et l'évolution de ses instruments.

Ces implications sont également très lourdes en matière de défense et de sécurité. On peut penser évidemment au cas difficile de Chypre. Nous nous sommes finalement résignés à l'adhésion d'une île divisée et à faire de la ligne verte qui sépare conflictuellement les deux communautés, une frontière extérieure de l'Union. Mais en regardant plus à l'est, sommes nous prêts à assumer la sécurité de certains pays aspirant à nous rejoindre, ces pays des « marches » du monde russe ? Nous n'avons pas l'option de l'Empire romain ou carolingien d'organiser la sécurité au moyen de limes ou de marches constituées en régions d'autodéfense. Ainsi, cette problématique renvoie aux responsabilités de l'Union dans un domaine qui reste encore le moins avancé du projet européen, et cela d'autant plus que le projet de traité constitutionnel contient, ou contenait, des dispositions innovantes en ce domaine (clause de défense mutuelle). Elle doit évidemment être examinée au regard du rôle de l'OTAN.

8. Cf sondage Eurobaromètre 178 précité: dans la perspective d'un nouvel élargissement, un Français sur 2 considère que l'on ne peut définir les frontières définitives de l'Union car elle a vocation à s'étendre à tout pays européen souhaitant y adhérer et partageant ses valeurs. 47% jugent au contraire qu'il est nécessaire de se mettre d'accord sur les frontières définitives de l'Union avant tout nouvel élargissement.

En définitive, une conclusion s'impose : aucune grille d'analyse ne permet d'apporter des réponses définitives pour arrêter les contours de notre territoire. Les frontières de l'Union renvoient aux limites que nous assignons à notre projet européen et à ses instruments. Le territoire que nous pouvons nous fixer ne devrait-il pas être l'espace sur lequel nous avons prise pour réaliser notre dessein ?

Mais il est clair que cette conception n'est pas satisfaisante au regard des exigences politiques du moment : nos concitoyens acceptent mal cette vision de frontières sans cesse repoussées, ce flou permanent entretenu souvent pour de bonnes raisons politiques et stratégiques, même s'il le comprennent plus qu'on ne le pense⁸. Comment essayer alors de rencontrer leur attente en tenant compte de ces réalités ? Pour y répondre, il semble possible de dégager quelques pistes opérationnelles.

La première orientation concerne le processus d'élargissement. La priorité devrait être de montrer à nos concitoyens qu'il est maîtrisé politiquement, et non en pilotage automatique. D'où l'exigence d'une appréciation très rigoureuse des progrès des candidats pour respecter les critères de Copenhague, et la nécessité de décisions politiquement assumées même si elles sont coûteuses, en particulier pour repousser l'ouverture de négociations ou les suspendre. Un retard, même de quelques années, n'est rien au regard de l'échelle du temps de la construction européenne. Mais il convient d'éviter de s'engager dans un faux débat sur les frontières de l'Union, celui de leur définition *ex ante*. Comme exposé précédemment, celles-ci dépendent fondamentalement de la nature du projet européen.

« L'Union doit pouvoir dire non à un pays candidat si elle-même considère ne pas être prête. »

Plus celui-ci a de la consistance politique, plus la question des frontières est importante. C'est dans cet esprit que la notion de capacité d'absorption doit être rendue opérationnelle dans toutes ses dimensions institutionnelles, financières, et évidemment politique tant l'adhésion de nos peuples est désormais impérative. En clair, cela signifie que l'Union doit pouvoir dire non à un pays candidat, même s'il satisfait à tous les critères, si elle-même considère ne pas être prête.

Une seconde piste consiste à essayer de dépasser la logique binaire dans laquelle les débats restent souvent enfermés : être dedans ou dehors. C'est tout l'enjeu d'une véritable politique de voisinage, de la définition de ce que pourrait être une relation privilégiée avec certains grands partenaires, et plus généralement des liens avec les marches de l'Union. C'est là où nous ne pouvons faire l'impasse sur la problématique du sud. Il ne s'agit plus tant de rééquilibrer les élargissements au nord et à l'est que de prendre en compte une dimension stratégique pour l'Union européenne. Que serait l'ambition de l'Europe si elle

renonçait à exercer ses responsabilités en Méditerranée et au Proche-Orient ? C'est pourquoi la notion d'intégration doit se substituer à celle d'adhésion. Par un tel processus, il revient à l'Union de consolider l'équilibre du continent, et au-delà, de contribuer à la construction d'un système multilatéral ouvert. D'où l'intérêt d'un réseau d'accords avec le monde méditerranéen, et avec les autres grands ensembles régionaux. Plus généralement, le contexte même de la mondialisation n'invite-t-il pas à raisonner en ce sens et à revoir la catégorie classique de la frontière?

Enfin, troisième et dernière piste, sans doute la plus déterminante : fixer le centre politique. Se résigner à un espace mouvant à la périphérie suppose de créer des points fixes pour stabiliser le paysage. C'est là toute la problématique de l'Union politique, et des multiples expressions qui traduisent sa consistance centrale, qu'il s'agisse du noyau dur, de l'avant-garde, du groupe pionnier... Nous nous situons là à un horizon plus lointain, touchant à une question politiquement vitale pour l'avenir de l'Union.

Ouvert par l'élargissement issu de la chute du Mur de Berlin, le débat sur les frontières et le territoire de l'Europe n'est pas un exercice rhétorique mais un impératif politique. Les évidences, spontanément et implicitement partagées, qui ont présidé depuis l'origine à la construction européenne se sont évanouies. L'Europe est passée de l'ère des coups forcés – comme on le dit aux échecs – à celle de l'exercice des responsabilités politiques. Dans un espace démocratique, une telle entreprise exige transparence, lisibilité et intelligibilité, faute de quoi nous ne pouvons espérer ni le soutien, ni la mobilisation des Français et des Européens. Le dessein européen ne peut pas s'inscrire indéfiniment dans un avenir sans horizon, ni dans un espace indéterminé. Il se réduirait alors littéralement, à une utopie incertaine.

En cette matière européenne, il est d'usage de citer Victor Hugo ou Paul Valéry. L'état actuel du débat européen sur cette question fait plutôt penser à Pierre Dac et à ses « arrières pensées », toujours rafraîchissantes : « C'est quand on veut bien se donner la peine de réfléchir à quelque chose qu'il est temps d'y penser.⁹ »

**9. Arrières pensées
et maximes inédites,
Pierre DAC, Le Cherche
midi éditeur, 1998**

