

POLICY PAPER NO.244

NOVEMBRE 2019

#CULTURE

#EST-OUEST

30 ANS APRÈS LA CHUTE DU MUR DE BERLIN

PENSER LES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE



Photo by Melissa Van Gogh on Unsplash

■ THIERRY CHOPIN

Professeur de science politique à l'Université catholique de Lille, European School of Political and Social Sciences (ESPOL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors

Le 9 novembre 1989 : à l'Ouest comme à l'Est, cette date a symbolisé l'échec de l'entreprise totalitaire. L'Union européenne a réussi avec la réunification Est-Ouest une des plus belles réalisations de son histoire : elle a permis de fédérer l'Europe autour de la liberté. Célébrer la chute du Mur de Berlin, c'est d'abord rappeler ce glorieux héritage de la construction européenne qui a réalisé la pacification et la réconciliation des pays européens. La « fin de l'histoire » prédite s'est pourtant accompagnée d'évolutions inquiétantes : à l'Est, le passage du narratif du « retour à la famille européenne » de Havel au narratif nationaliste, autoritaire et illibéral d'Orbán; à l'Ouest, la montée en puissance des forces politiques radicales, populistes, voire extrémistes, à gauche comme à droite de l'échiquier politique. Dans les deux cas,

ce sont la démocratie libérale et les valeurs d'ouverture sur lesquelles elle repose qui sont mises en cause.

30 ans après la chute du Mur de Berlin, dans un tel contexte, les principes au fondement de nos régimes de liberté doivent être réaffirmés de toute urgence. Mais, la force de la démocratie libérale est aussi d'être un régime par nature ouvert sur ses propres lacunes, ses propres limites et ses propres insuffisances. Le sentiment de maints citoyens aujourd'hui est que l'Europe est un « espace » ouvert qui n'est pas protégé et c'est à cette crainte qu'il faut répondre en posant la question des frontières de l'UE. Trente ans après la rupture géopolitique introduite par la chute du Mur, il faut penser les limites politiques de l'Union européenne¹.

1. Certains des arguments qui suivent ont été initialement développés dans plusieurs textes : (2019) « Populismes et demandes de frontières dans l'Union », *Constructif*, n°52; (2018) « Quelles frontières pour l'Union européenne ? Les différentes échelles de l'Europe », *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2018*, Marie B. / Lignes de repères; (2014) « L'Union européenne : une démocratie sans territoire ? », in *Cités*, Presses universitaires de France, n°60. Je remercie Michel Foucher, Jean-François Jamet, Lukas Macek et Pierre Mirel de nos échanges sur ce sujet et auxquels ce texte doit beaucoup.

Sous l'effet de la crise migratoire puis du référendum britannique sur le Brexit, la question des frontières de l'Union européenne se pose de manière incontournable et renvoie à des défis majeurs lancés à l'Union : où exercer le contrôle migratoire ? Où se situe la limite de la sécurité des Européens ? Après dix ans de crises en Europe, la montée en puissance électorale des forces populistes comme des extrêmes droites nationalistes constitue un fait politique de première importance qui pousse également à s'interroger sur la question des frontières compte tenu des liens entre cette dernière et celle de l'identité au cœur du discours national-populiste.

En outre, quels que soient l'analyse voire le jugement que l'on peut porter sur le refus par la France d'ouvrir les négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord et de l'Albanie à l'UE², cette décision conduit à poser la question de la poursuite ou non de l'« élargissement » et donc des limites de l'Union.

1. La « crise du régime frontalier européen »³

1.1. Indétermination territoriale et scepticisme vis-à-vis de l'« élargissement » au sein du cœur historique de l'Europe communautaire

Le désarroi qui caractérise l'Union européenne s'explique notamment par le développement d'interrogations à l'égard des frontières de l'Union. C'est en ce sens que certains observateurs, parmi les plus avisés, avaient pu souligner, il y a plusieurs années déjà, que l'une des causes les plus structurantes de la crise politique de l'Union européenne actuelle réside dans l'incapacité à poser la question des frontières de l'Union⁴.

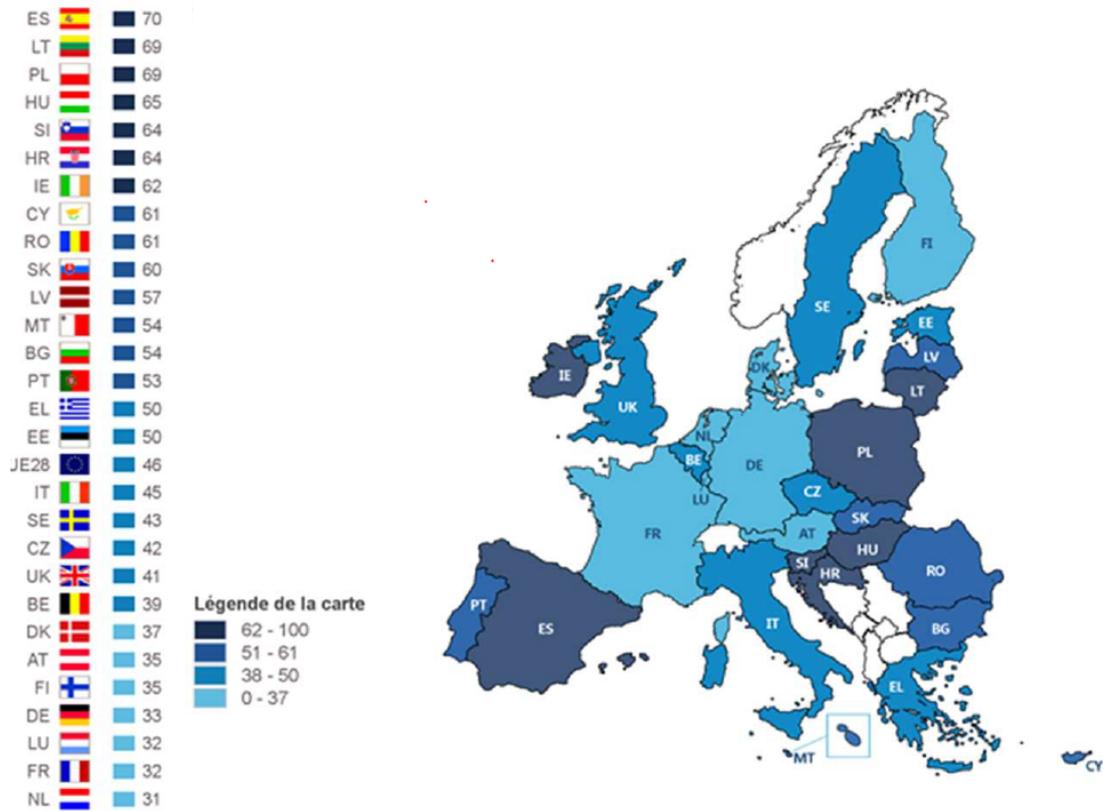
Si la dévalorisation des frontières et du territoire, inhérente à la construction européenne, a produits des effets positifs (rendre inconcevable une nouvelle guerre entre pays européens pour conquérir ou reconquérir des territoires), force est de constater en même temps qu'il semble difficile de différer davantage toute réflexion sur les frontières de l'Union européenne. Fondamentalement, parce que les frontières définissent la limite de la sécurité des entités politiques et parce que l'incertitude territoriale est source de trouble et d'angoisse pour nombre de citoyens. La distinction entre un « dedans » et un « dehors » est constitutive de l'identité politique et du sentiment d'appartenance à un ensemble commun au fondement de l'expérience même de la concitoyenneté. Pour le dire autrement, le couple « nous » / les « autres » est constitutif de l'expérience humaine et la question restera entière de savoir qui est ce « nous », à quelle(s) réalité(s) collective(s) il correspond, tant que la délimitation de l'Union continuera d'être différée. Il faut dès lors entreprendre ce travail d'énonciation politique des frontières de l'Union si l'on veut lutter contre la défiance de nombreux citoyens européens vis-à-vis de la poursuite de l'élargissement en particulier ceux des pays qui constituent le cœur historique de l'Europe communautaire et ceux de l'Europe du nord.

2. Voir par exemple, Pierre Mirel et Jacques Rupnik, « En ne tenant pas parole sur la Macédoine, la France et l'UE perdent leur crédibilité », *Le Monde*, 23 octobre 2019.

3. Cette expression est empruntée à Foucher, Michel (2016), *Le retour des frontières*, CNRS Éditions, p. 37-46.

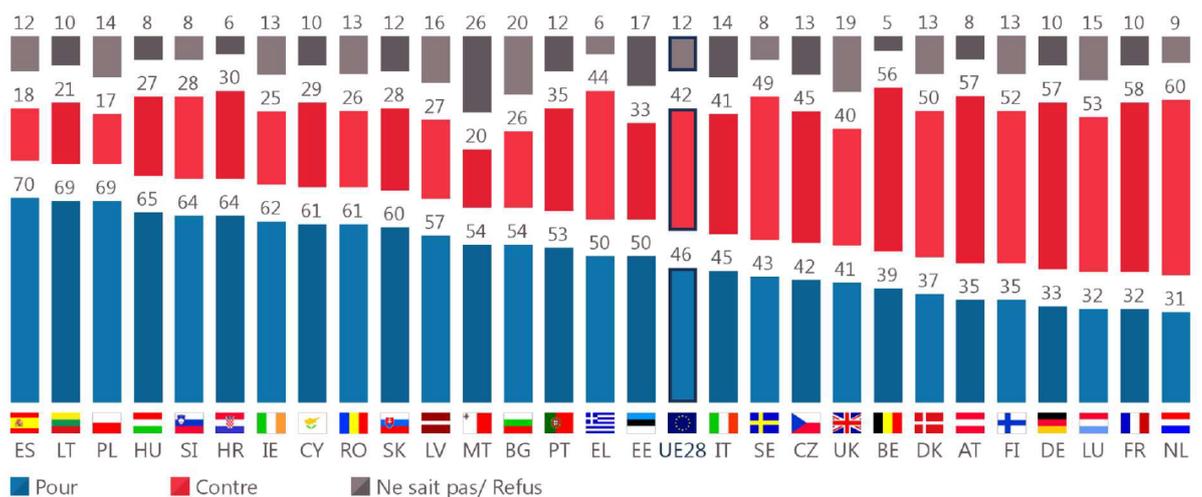
4. Voir Hassner, Pierre (1996), « Ni sang ni sol ? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité », in *Culture et conflits*, n°21-22, p. 115-131 et Foucher, Michel (2007), *L'Obsession des frontières*, Perrin, chap. 4.

Carte 1 ■ Les opinions publiques en Europe vis-à-vis de l'élargissement de l'UE à d'autres pays dans les années à venir



Source : Eurobaromètre Standard 91, juin 2019

Graphique 1 ■ Les opinions publiques en Europe vis-à-vis de l'élargissement de l'UE à d'autres pays dans les années à venir



Source : Eurobaromètre Standard 91, juin 2019

1.2. Crise de l'État-nation, crise de l'ouverture économique internationale

L'indétermination territoriale de l'Union provoque d'autant plus un sentiment de déstabilisation qu'elle s'inscrit dans un contexte se caractérisant par une double évolution : d'abord, celle de l'État-nation lui-même dans la mesure où cette forme d'organisation sociopolitique a été le support et le réceptacle de l'identité politique des individus ainsi que le cadre de la démocratie dans la modernité politique européenne⁵; ensuite, l'ouverture internationale qui doit conduire à de nouvelles postures de l'Union et de ses États dans le monde « globalisé ».

Il est tout d'abord frappant de constater que l'évolution de la forme politique étatique et nationale est ambivalente aujourd'hui. D'un côté, le processus même de construction européenne a induit des formes de dépassement de l'État-nation dans le cadre de l'Union, mais sans pour autant qu'une nouvelle forme politique soit clairement définie, au moins sur le plan de la délimitation de son territoire ; dans cette perspective, d'ailleurs, la question peut être posée de savoir si ce « dépassement indéfini » ne serait pas la formule européenne de l'ouverture internationale qui a caractérisé les trente dernières années. Mais, de l'autre, il est aussi frappant d'observer à l'Est de l'Europe que l'achèvement du processus de décomposition des Empires sur le continent européen, dont la chute du Mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique constituent les dernières manifestations, se traduit par le retour des réalités et des aspirations nationales voire nationalistes (en Europe centrale et orientale – comme l'atteste l'exemple du populisme néo-nationaliste, autoritaire et illibéral en

Hongrie et en Pologne) ; les pays de la partie occidentale de l'Europe n'échappent pas à ces transformations, ou en tout cas, à des transformations de la forme politique nationale quoique, naturellement sous des formes différentes, avec par exemple le développement de mouvements sécessionnistes au sein même de tel ou tel État membre de l'UE : la Catalogne en Espagne, la Flandre en Belgique, l'Écosse au sein du Royaume-Uni, etc.

Ensuite, ces évolutions ont eu lieu dans un contexte d'ouverture internationale sous l'effet de la mondialisation. Le retour du discours sur les frontières est lié au sentiment de déstabilisation économique, d'insécurité socio-économique et de peur vis-à-vis de la mondialisation⁶ ainsi que de trouble identitaire ressenti par maintes opinions publiques dans le contexte d'ouverture internationale et du développement de la société « post-industrielle »⁷ depuis trente ans. La globalisation de l'économie produit des effets allant dans le sens d'un repli sur soi, tendances qui se sont renforcées ces dix dernières années : sur le plan interne, cela se traduit par le retour des discours xénophobes dans certains pays européens comme forme renouvelée du mécanisme du « bouc émissaire » mis en évidence par René Girard⁸, les étrangers étant considérés comme responsables des maux économiques et sociaux y compris en termes d'insécurité ; sur le plan externe, par le retour des contrôles aux frontières nationales encouragé par la crise migratoire et, plus encore, par les attentats terroristes et le succès du discours de la protection contre les migrations.

Ces différentes évolutions sont autant d'indices d'une crise d'identité qui semble

5. Voir Manent, Pierre (2006), *La Raison des nations*, Gallimard, « L'esprit de la cité ».

6. Voir Vries, Catherine de and Hoffmann, Isabell (2016), *Fear not Values. Public opinion and the populist vote in Europe*, Bertelsmann Stiftung / eupinions, 3.

7. Cf. Cohen, Daniel (2006), *Trois leçons sur la société post-industrielle*, Le Seuil.

8. Girard, René (1982), *Le Bouc émissaire*, Grasset.

caractériser certains pays de l'Union (par exemple en France et aux Pays-Bas où les opinions publiques expriment une défiance très forte vis-à-vis de l'UE à d'autres pays dans les années à venir) et qu'il serait dangereux d'ignorer, crise d'identité qui se cristallise autour d'interrogations sur les frontières de l'Union et qui alimente une crise de légitimité de l'UE. La question identitaire semble être un point commun à nombre de partis populistes et d'extrême droite en Europe. Tous posent la question suivante : qu'est-ce qui fait lien dans des sociétés remises en cause par la crise et par les processus de mondialisation ? Or, si l'Union européenne n'est pas nécessairement une condition d'existence des différentes formes de populismes en Europe, néanmoins celle-ci exacerbe les thèmes qu'ils portent et amplifie notamment l'angoisse identitaire ainsi que la tension entre « société ouverte » et « société fermée »⁹, toutes deux aisément perceptibles dans maints pays européens. En outre, l'Union européenne ne dit rien sur la question de l'identité et, comme la nature (politique) a horreur du vide, les populismes et les extrémismes occupent cet espace discursif laissé vacant. Dans cette perspective, poser la question territoriale à l'échelle de l'Union est essentielle et même urgente, comme le signale l'importance remarquable prise par la thématique des frontières, afin de répondre à cette crise d'identité¹⁰.

2 ■ Définir les limites politiques de l'Union

2.1. Frontières, sécurité, identité

La question des frontières de l'Union européenne renvoie à des défis majeurs lancés à l'Union. Certains États se sentent menacés dans leurs frontières et leur sécurité (pays baltes et est-européens par la Russie notamment) et doutent de la capacité de l'Union à les protéger, ce qui se traduit soit par des dépenses militaires nationales plus élevées (Pologne par exemple) soit par une stratégie de renforcement de l'intégration (pays baltes avec l'adoption de l'euro, perçu comme l'assurance d'une solidarité plus poussée).

La question est cruciale : si la Russie menait une politique agressive et expansionniste comme en Ukraine à l'encontre d'un État membre, que ferait l'Union européenne ? C'est le vrai test pour les frontières de l'Union et l'identité européenne. Est-on prêt à engager des moyens et à prendre le risque de pertes humaines pour protéger nos frontières collectives ? Il est notable que l'OTAN, qui a servi de substitut de ce point de vue, n'est pas nécessairement la solution miracle : par exemple, que se passerait-il si la Turquie, membre de l'OTAN, se montrait de plus en plus agressive à l'égard de la Grèce, autre membre de l'Alliance Atlantique ? La situation chypriote montre le risque du fait accompli. Ces enjeux de sécurité renvoient à la question des frontières et de l'identité de l'Union car les aborder permet généralement d'identifier un dedans et un dehors. Ce qui relie les États membres de l'Union est aussi ce qui les distingue de l'extérieur. Or l'identification d'un dehors peut permettre de renforcer la cohésion interne. La dynamique consécutive au référendum britannique

9. Perrineau, Pascal (2001) *Les Croisés de la société fermée. L'Europe des extrêmes droites*, Éditions de l'Aube. L'expression « société ouverte » est empruntée à Karl Popper, *La Société ouverte et ses ennemis* (1945) ; trad. française (1979), Paris, Le Seuil.

10. Chopin, Thierry (2018), « L'Europe face au défi de l'identité : qui sommes-nous ? », *Question d'Europe*, n°466, Fondation Robert Schuman, 19 mars.

l'illustre d'ailleurs : le fait que les vingt-sept aient à négocier avec ce qui sera à terme un pays tiers tend à les unir¹¹. En outre, les enquêtes réalisées à la suite du Brexit suggèrent que les opinions publiques sont devenues plus favorables à la participation à cette Union¹².

Par ailleurs, la question identitaire est liée à la rupture géopolitique introduite par la chute du mur de Berlin. D'un côté, cette crise d'identité trouve son origine dans le sentiment d'une extension apparemment indéfinie qui caractériserait une Europe sans limites (« sans rivages » pour reprendre l'expression de François Perroux) ne parvenant pas à prendre au sérieux la question pourtant essentielle du territoire (limite de la sécurité et délimitation d'une communauté comme cadre d'appartenance et d'identification). De l'autre, la rupture géopolitique introduite, sous l'effet de l'effondrement de l'URSS il y a près de trente ans, fait apparaître un élément inédit : le contact avec la périphérie du continent européen où un travail de clarification, même temporaire, des limites territoriales de l'Union européenne s'impose.

Dans un tel contexte, il conviendrait d'engager une réflexion politique commune sur les limites de l'Union européenne. Cette question politique majeure a été trop longtemps éludée sous prétexte qu'il s'agit d'un sujet qui divise les Européens (notamment sur le statut à proposer à la Turquie et à l'Ukraine)¹³. Ne pas poser cette question reviendrait à ne pas répondre au malaise des opinions publiques sur ce sujet,

malaise qui contribue à affaiblir l'adhésion à la construction européenne et qui alimente la montée des nationaux-populismes et des droites extrémistes.

2.2. Clarifier le projet européen : trancher le conflit de vocations !

La définition des limites politiques de l'Union suppose un accord sur le contenu du projet européen lui-même. L'Union européenne est la rencontre d'un espace géographiquement mal défini et d'un projet dont le sens n'est plus clairement perceptible par ses citoyens. Cette indétermination s'accompagne d'un conflit de vocations entre deux visions antagonistes correspondant à deux scénarios. D'une part, la vision d'une Union dont le ressort serait une logique d'extension indéfinie du marché et d'élargissement du nombre de ses États membres, y compris la Turquie mais sans la Russie (la seule incertitude concernant les trois États du Caucase du Sud : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). C'est la vision qu'avaient le Royaume-Uni¹⁴ et des pays de l'Europe du Nord et du Nord-Ouest ; vision traditionnellement soutenue par les États-Unis et également relayée et déclinée à partir d'intérêts nationaux spécifiques dans les pays d'Europe centrale, orientale et baltique. De l'autre, la vision d'une Union européenne qui devrait évoluer vers la constitution d'une Union politique basée sur une puissance territoriale circonscrite politiquement et capable d'exercer son influence stratégique à l'extérieur. Dans cette perspective, il est nécessaire de redéfinir une politique spécifique à l'égard de la Turquie

11. Chopin, Thierry (2018), « Entre amputation et renforcement de l'unité de l'UE : quel Brexit ? », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, 10 décembre - <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/12/EntreamputationetrenforcementdelunitedelUnionquelBrexit-Chopin-decembre2018.pdf>

12. Cf. (2018) Eurobarometer Survey 90, European Parliament, October ; (2017) "Post-Brexit, Europeans More Favorable Towards EU", Pew Research Center, June ; (2016) "Brexit has raised support for the European Union", Fondation Bertelsmann, November.

13. Les partisans de l'adhésion de la Turquie avaient obtenu que la question des frontières de l'Europe n'apparaisse pas dans le mandat du groupe de réflexion sur l'Europe en 2030 que l'ancien président du gouvernement espagnol, Felipe Gonzalez avait présidé en 2010.

14. Le vote en faveur du Brexit lors du référendum du 23 juin 2016 est pour partie lié au rejet de la politique d'élargissement défendue par les élites britanniques.

dans le cadre d'un « partenariat sur mesure » ou « privilégié »¹⁵. Cette vision correspond à ceux qui considèrent que l'identité fonde l'adhésion et que celle-ci repose d'abord sur la culture et les valeurs : la France, l'Allemagne (de manière générale, les membres fondateurs avec une interrogation concernant les Pays-Bas).

3. Quelles limites politiques pour l'Union européenne ? Les différentes échelles de l'Europe

Il faut trancher ce conflit de vocations. La perspective du Brexit constitue ici une opportunité. Ceux qui sont favorables au scénario d'une Union politique et qui mettent comme préalable à tout nouvel élargissement que l'Union soit en capacité d'accueillir de nouveaux membres seront en faveur d'une pause durable aux limites actuelles de l'Union, de politiques de voisinage renforcées sans adhésion et l'instauration de formes de partenariat privilégié.

Ce scénario permet de distinguer quatre échelles de références :

- Un cercle périphérique de partenariat correspondant au voisinage de l'Union¹⁶ et auquel la Turquie, la Russie, l'Ukraine et aussi les pays du Caucase du Sud pourraient être associés s'ils y trouvent intérêt ;
- Un espace économique européen à 30 ou 31 membres : l'Union européenne,

les membres de l'EEE (Islande, Liechtenstein, Norvège) dans lequel le Royaume-Uni pourrait trouver sa place en cas de réforme de l'EEE après le Brexit même si ce scénario n'est pas le plus probable aujourd'hui¹⁷.

- L'Union européenne réalignée à terme avec l'Union économique et monétaire¹⁸ ; l'intégration de la zone euro serait alors facilitée et moins soumise à la nécessité de créer des structures *ad hoc*. Les quatre États des Balkans occidentaux¹⁹ ayant vu leur demande de candidature acceptée (Albanie, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie) ont vocation à devenir membres mais pour certains d'entre eux à long terme (en raison notamment du problème du non-respect de critères démocratiques en Albanie et en Macédoine du Nord par exemple) ; la question ne devrait-elle pas être posée d'un statut permettant à ces pays de rejoindre dans un premier temps l'EEE sans être nécessairement membres de l'Union européenne ? Concernant la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo qui sont « dans l'attente » (comme la Moldavie), l'attente risque d'être durable : la Bosnie est une entité désunie et artificielle et, dans le cas du Kosovo qui n'est pas reconnu par plusieurs États membres, devenir un « État membre » suppose comme préalable d'être un « État ».
- Une Communauté resserrée autour de quelques États manifestant la volonté de progresser, notamment dans les domaines régionaux, correspondant peut-

15. Voir Mirel, Pierre (2017) « Union européenne-Turquie : d'une adhésion illusoire à un Partenariat privilégié », *Question d'Europe* n° 437, Fondation Robert Schuman, 12 juin.

16. Cf. Lamassoure, Alain (2016) « Pour une Europe 4.0 », *Commentaire*, n°155, p. 495-502.

17. L'option la plus probable pour le Royaume-Uni est un accord de libre-échange avec l'UE avec un risque de scénario Singapour-sur-Tamise ; voir Chopin, Thierry (2019), « Succès des Brexiteurs, échecs du Brexit » Blog Post, Institut Jacques Delors, 17 octobre - https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/10/BP-Succes-des-Brexiteurs-echec-du-Brexit_Chopin.pdf

18. Les Traités prévoient que tous les États membres de l'Union ont vocation à rejoindre l'UEM. Les seules exceptions sont le Royaume-Uni et le Danemark mais le Danemark a choisi d'arrimer sa monnaie à l'euro en assurant une marge de fluctuation très étroite de la couronne danoise vis-à-vis de la monnaie unique dans le cadre du mécanisme de change européen.

19. Voir Mirel, Pierre (2019), « Union européenne-Balkans occidentaux : pour un cadre de négociations d'adhésion rénové », *Question d'Europe* n°529, Fondation Robert Schuman, 30 septembre - <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-480-fr.pdf>

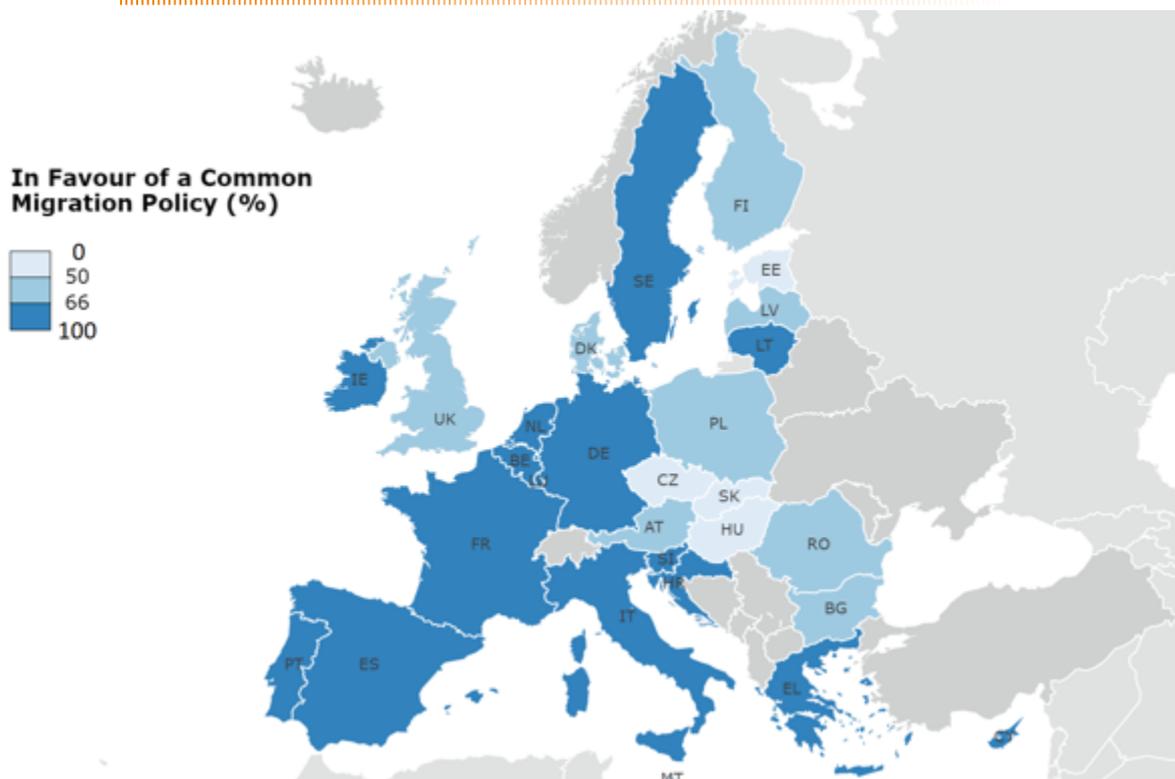
être à ce qu'Emmanuel Macron appelle l'« Europe souveraine »²⁰ : décision budgétaire, fiscalité, sécurité intérieure, politique étrangère, défense, immigration, gestion des frontières extérieures, etc.

Dans cette perspective, il est notable que les études d'opinion montrent qu'une majorité de citoyens européens considère que la régulation des flux migratoires doit passer plutôt par des solutions au niveau européen, même s'il y a un clivage Est/Ouest sur cette question (le soutien des opinions publiques centre et est-européennes étant plus faible à l'exception des pays baltes). La création récente d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes constitue à cet égard une étape historique dans la gestion commune des frontières de l'UE.

L'Europe doit pouvoir porter un discours régalien et répondre aux attentes des citoyens en termes de sécurité, attentes qui sont parfaitement légitimes et auxquelles il faut répondre. À défaut, si le niveau européen n'a pas de réponse à apporter sur ces grands sujets, en particulier la sécurité aux frontières de l'Union, qui sont au cœur des préoccupations des citoyens, alors les forces politiques national-populistes et extrémistes pourront facilement continuer d'exploiter ces peurs. L'Union européenne et les États européens qui la composent ont en réalité la même raison d'être dans le modèle démocratique qui est le nôtre : protéger la sécurité de leurs citoyens tout en garantissant le plus grand espace possible à la liberté individuelle. La préservation de l'ouverture des frontières et des valeurs fondatrices de la construction européenne appelle d'elle-même la constitution d'une telle « Europe régaliennne », sans quoi le risque du repli national ne fera que s'amplifier et le projet européen sera menacé.

20. Cf. discours d'Emmanuel Macron, Président de la République française, « Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique », discours prononcé à la Sorbonne, 26 septembre 2017 - <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

Carte 2 ■ Les Européens et la demande d'une politique européenne commune en matière de migration



Source: Eurobarometer Standard 89 Spring 2018

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



L'Europe pour les citoyens



PREMIER MINISTRE

Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu