

8 novembre 2007

**CYCLE**  
**“QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE  
POUR QUELLE EUROPE ?”**

“Quelles frontières  
pour l'Union européenne ?”

*Compte-rendu du deuxième séminaire*



Programme  
“Quelle présidence française  
pour quelle Europe ?”



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision communautaire.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

ISBN : 978-2-86592-223-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

**Ifri**

27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00-  
Fax: 33 (0)1 40 61 60 60  
Courriel : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**Eur-Ifri**

22-28 Avenue d'Auderghem  
1040 - Bruxelles, Belgique  
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15  
Courriel : [info.eurifri@ifri.org](mailto:info.eurifri@ifri.org)

Site Internet : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# **COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE « QUELLES FRONTIERES POUR L'UNION EUROPEENNE ? »**

**Michel Foucher**, professeur à l'Ecole Normale Supérieure, membre du Conseil des Affaires étrangères,

**Maxime Lefebvre**, conseiller à la représentation permanente de la France à Bruxelles,

**Dorothee Schmid**, chercheuse à l'Ifri

**Ifri, 8 novembre 2007**

Ce séminaire était le deuxième du programme de réflexion et de débat « Quelle présidence française pour quelle Europe ? » organisé par l'Ifri sur la présidence française de l'Union européenne, qui comprend onze séminaires à raison d'un par mois, et donnera lieu à un colloque qui se tiendra à Bruxelles, au début de la présidence française. Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars, et bénéficie d'un partenariat avec le portail EurActiv.fr.

Après la présentation des intervenants par Olivier Louis, le séminaire a commencé avec l'exposé de Michel Foucher.

## **1) Exposé de Michel Foucher<sup>1</sup>**

Michel Foucher a commencé par souligner la distinction fondamentale entre les frontières de *l'Europe*, catégorie socio-historique de longue durée, et les frontières de *l'UE* – Union d'Etats souverains ayant eux-mêmes des frontières. De ce point de vue, les fameux critères de Copenhague apparaissent insuffisants, puisque la démocratie, l'économie de marché ou l'Etat de droit concernent aussi bien les pays européens que des pays non européens comme la Nouvelle-Zélande.

---

*Compte-rendu rédigé par Marianne Ollivier.*

<sup>1</sup> Voir aussi la présentation Powerpoint qui accompagnait l'exposé de Michel Foucher sur le site Internet de l'Ifri

La question des frontières de l'UE se pose de plus en plus car l'opinion publique européenne, et notamment française, a eu l'impression d'une perte de contrôle du processus d'élargissement, d'une fuite en avant. Malgré cela, l'une des caractéristiques principales de l'Union est son expansion territoriale constante : ceci s'explique par le fait que l'élargissement est vu par la Commission et par les Etats membres comme un important levier d'influence et de politique extérieure. La « carotte » de l'élargissement est un véritable outil de stabilisation, de pacification et de démocratisation dans la périphérie immédiate de l'Union. Un chiffre est à cet égard significatif : six des dix Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 n'existaient pas en tant qu'Etats en 1991<sup>2</sup>. Entrer dans l'Union, pour ces Etats, revenait à conforter une souveraineté récemment acquise et fragile. On observe d'ailleurs un certain « effet domino » positif qui explique la poursuite du processus d'élargissement, les Etats membres jouxtant les frontières extérieures de l'UE considérant que leur sécurité sera mieux assurée si leurs voisins deviennent à leur tour membres de l'UE. Les exemples sont nombreux : la France a souhaité s'allier avec l'Allemagne en 1950 pour assurer sa sécurité, l'Allemagne a appuyé la candidature polonaise, la Pologne souhaiterait voir l'Ukraine intégrer l'Union, et même la Grèce a appuyé la candidature turque au sommet d'Helsinki en 1999.

Toutefois, le raisonnement de la Pologne à l'égard de l'Ukraine ne se retrouve pas pour la Finlande et les pays baltes à l'égard de la Russie. L'élargissement est d'ailleurs un sujet de désaccord entre Etats membres, comme le montre la carte du soutien des Etats membres à l'élargissement, réalisée dans le cadre du dernier Eurobaromètre. Celui-ci montre que le soutien moyen à de nouveaux élargissements est de 49% dans les 27 Etats membres, 39% de la population s'y opposant. Les Etats les plus favorables à l'élargissement sont les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, les Etats qui ont adhéré au sortir des dictatures – Espagne, Portugal, Grèce – et les pays du Nord caractérisés par une vision plus libre-échangiste de la construction européenne. Les Etats les plus réservés sont les pays fondateurs, notamment l'Allemagne et la France, mais aussi l'Autriche. Ces divergences expliquent le peu d'écho qu'a reçu à Bruxelles la proposition du président Sarkozy de monter un groupe de travail sur les frontières de l'Europe : par conséquent, on parle aujourd'hui d'un « comité des sages » qui aurait un champ de réflexion plus large. Le soutien à l'élargissement varie également selon les âges, comme le montrent là aussi les résultats du dernier Eurobaromètre : la « génération Erasmus » est beaucoup plus favorable à une Europe élargie que les générations qui ont connu les débuts de la construction européenne.

Michel Foucher a ensuite présenté les cinq scénarios qui représentent, selon lui, les orientations potentielles de l'UE :

- **Le premier scénario est le scénario géostratégique américain.** C'est, selon Michel Foucher, le scénario qui est en cours, bien que les élites n'en parlent pas à l'opinion publique. Ce scénario est qualifié d'« américain » car il décrit la vision américaine de l'Union. Les Etats-Unis ont en effet été toujours très impliqués et influents dans la construction européenne et ont une idée bien précise de ce à quoi l'Union européenne devrait ressembler : elle inclurait à terme tous les Etats du conseil de l'Europe, c'est-à-dire toute l'Europe continentale – y compris la Turquie – sauf la Russie. La seule question à la discrétion des Européens serait d'inclure ou non les pays du Caucase. Ce scénario est révélateur de la stratégie

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovénie, de la Slovaquie et de la République tchèque (ces deux Etats formant, jusqu'en 1993, la Tchécoslovaquie). [NDLR]

américaine de « containment » vis-à-vis de la Russie, mais aussi de la stratégie d'achèvement du processus de pacification entrepris après 1945. Il montre que les Etats-Unis considèrent l'Union comme le bras civil et financier de l'OTAN. L'adhésion à l'UE est d'ailleurs souvent précédée de quelques semaines de l'adhésion à l'OTAN, comme le montre l'exemple des pays Baltes.

- **Le deuxième scénario est le scénario confédéral.** Il rassemble les Etats du premier scénario et la Russie. Il fut une période, en effet, où l'opinion publique russe informée était plutôt favorable à l'idée d'une adhésion russe à l'UE. Le président Poutine a évoqué ce scénario à plusieurs reprises. Sa position actuelle, toutefois, a quelque peu évolué : il considère que la Russie a les mêmes valeurs que l'UE, mais n'est pas prête à un partage de souveraineté. Il est donc d'accord avec la formule de Romano Prodi : « tout sauf les institutions », qui fait référence à une situation dans laquelle les pays tiers participeraient à l'ensemble des politiques sectorielles de l'UE sans être affectés par les contraintes institutionnelles liées au partage de souveraineté.
- **Le troisième scénario est le scénario géostratégique.** Porté notamment par MM. Rasmussen et Verheugen<sup>3</sup>, c'est un scénario libéral. Il correspond à la vision des Etats membres du Nord de l'Europe, à savoir, une Union à 27 membres avec des mécanismes d'intégration progressive pour les Etats tiers européens (Ukraine, Caucase), le tout donnant la priorité à un très grand marché continental. Ce scénario permet de défendre les intérêts économiques de l'Union en évacuant le problème géopolitique.
- **Le quatrième scénario est le scénario géoculturel.** C'est le même scénario que le premier, sans la Turquie. On peut considérer que c'était le scénario implicite du candidat Sarkozy, qui, depuis les élections, a toutefois quelque peu nuancé sa position. Ce scénario est fondé sur une appréciation de la Turquie qui souligne non pas la différence politique, démographique ou géographique de celle-ci, mais la différence essentialiste entre la société européenne et la société turque. Cette vision est orientaliste, culturaliste : elle voit « le Turc » comme un « autre » à cause de sa différence culturelle. Elle ne prend pas en compte l'appréciation des intérêts de l'Union.
- **Le cinquième scénario est le scénario géopolitique européen.** C'est celui auquel adhère Michel Foucher. Il consiste à faire une pause dans les élargissements et à fixer une frontière temporaire à l'UE, qui se maintiendrait pour l'instant à 27 Etats membres. Ce scénario laisserait du temps à l'Union pour mettre en œuvre ses nouvelles institutions et améliorer ses politiques communes. Il est difficile, de toute façon, de soutenir l'actuelle « fuite en avant » effectuée dans les Balkans, alors que les Etats ne sont pas stabilisés et que la question du Kosovo, notamment, n'est pas réglée. Pour Michel Foucher, il serait regrettable que l'UE fasse dans les Balkans la même erreur qu'à Chypre, à qui elle a accordé l'adhésion avant même la résolution du problème chypriote. Sur la base de ce scénario, l'Union pourrait entretenir

---

<sup>3</sup> M. Anders Fogh Rasmussen est l'actuel Premier ministre libéral danois ; M. Günther Verheugen est actuellement vice-président de la Commission européenne, en charge de la DG Entreprise et industrie, de nationalité allemande. [NDLR]

avec la Turquie, dans les quinze prochaines années, une relation fondée sur le principe du « tout sauf les institutions » qui mettrait l'accent sur les réformes et la pédagogie. Avec l'Europe orientale et éventuellement le Caucase, l'UE pourrait mettre en place des relations contractuelles sur la base des intérêts mutuels, sans que ces relations constituent un gage de préadhésion.

Dans sa conclusion, Michel Foucher a exprimé le souhait de sortir du « tout ou rien », c'est-à-dire de trouver des formules intermédiaires entre adhésion et non-adhésion, dans la mesure où l'adhésion, si elle est souhaitée par de nombreux Etats tiers, n'est pas toujours une solution viable. Déplorant la timidité avec laquelle les Européens énoncent leurs intérêts, il a appelé à élaborer une réflexion sur les options de frontières, réflexion qui serait fondée sur le projet européen à rénover, prenant en compte les intérêts de l'Union tels qu'on peut les définir en 2007.

## 2) Exposé de Maxime Lefebvre

Maxime Lefebvre a précisé que son exposé n'était pas une intervention officielle mais un essai d'analyse de la position française à l'égard de la question des frontières de l'UE. Il a ajouté que son exposé s'articulerait en deux parties : une partie historique et une partie plus actuelle.

### 1/ La position de la France à l'égard de l'élargissement depuis les débuts de la construction européenne.

Reprenant les termes de Michel Foucher, Maxime Lefebvre a souligné l'importance de la question du « projet » dans la vision française, ce qui explique que la France ait toujours subordonné la question de l'élargissement à celle de l'approfondissement. Il a rappelé que le Président De Gaulle avait mis son veto à l'adhésion du Royaume-Uni, à deux reprises, de peur d'intégrer au Marché commun un possible « cheval de Troie des Etats-Unis ». L'opposition à cette adhésion n'était pourtant pas motivée par la volonté d'approfondir le processus d'intégration européenne. Plus tard, le Président Pompidou avait parlé du triptyque « achèvement, élargissement, approfondissement ».

La suite de la construction européenne s'est avérée concilier effectivement ces trois objectifs : l'élargissement de 1973 au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande est intervenu à l'époque de la mise en chantier de la réalisation d'une « Union européenne », avec des projets phares comme la mise en place du Serpent monétaire européen en 1972. De même, l'ouverture des frontières aux pays méditerranéens dans les années 1980 (Grèce en 1981 et Espagne et Portugal en 1986) s'est accompagnée d'un approfondissement de la construction européenne, avec notamment la signature de l'accord de Schengen en 1985, celle de l'Acte unique européen en 1986 - qui a institué pour la première fois le vote à la majorité qualifiée - , et l'impulsion donnée à la politique de solidarité à l'initiative du Président de la Commission européenne Jacques Delors. Même l' « élargissement » à l'Allemagne de l'Est en 1990 a été un grand pas en avant vers l'unification européenne, et a permis de lancer les conférences intergouvernementales aboutissant à la signature du traité de Maastricht, qui a posé les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune, d'une monnaie unique, et d'une politique commune en matière de justice et affaires intérieures. Au

cours des années 1990, quand la pression sur l'élargissement à l'est s'est accentuée, les traités successifs ont permis de créer un Haut Représentant à la PESC, d'ébaucher une politique de défense commune (la PESD) et de communautariser une partie de la politique de justice et affaires intérieures. La France a constamment soutenu les efforts qui visaient à une intégration renforcée pour accompagner le processus d'élargissement.

Récemment, toutefois, la position française s'est complexifiée. Dans un premier temps, la France s'est montrée favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, en 1999, ainsi qu'à l'ouverture d'une perspective européenne pour les Balkans, sans qu'il y ait de nouvelles perspectives intégratives en vue. Certes, l'Allemagne a lancé l'initiative constitutionnelle en 2000, mais le résultat était un compromis entre les préoccupations des différents Etats membres. La France a alors commencé à s'inquiéter quant à la perspective de nouveaux élargissements, consciente de son affaiblissement relatif dans les institutions, et du risque de dilution du projet européen. Maxime Lefebvre a fait référence à une phrase prononcée par Breszinski en 1997, selon laquelle « à travers la construction européenne, la France cherche la réincarnation et l'Allemagne la rédemption », notant que l'élargissement confortait la situation de « rédemption » de l'Allemagne, tout en diminuant la possibilité de « réincarnation » française, la France ayant une influence de plus en plus limitée dans les institutions au fil des élargissements.

Le résultat du référendum peut, de ce point de vue, être lu comme la contradiction entre les inquiétudes liées à l'élargissement et l'espoir représenté par l'intégration européenne. Après le « non » au référendum, la France est devenue plus hostile par rapport au processus d'élargissement, et a beaucoup insisté, en 2006, pour que l'on prenne en compte la « capacité d'absorption » pour fixer le rythme des futurs élargissements. A l'Est, par exemple, la France a exprimé des positions fermes pour ne pas ouvrir de perspective d'adhésion à des pays du voisinage oriental de l'UE.

## **2/ Le nouveau traité ouvre-t-il la voie à un rapport nouveau de la France vis-à-vis des élargissements ?**

Maxime Lefebvre a d'abord fait observer que ce nouveau traité, qui reprenait les principaux acquis de la Constitution, ne s'inscrivait plus dans la perspective de l'Europe fédérale intégrée. La question des frontières n'en reste pas moins problématique, comme le montre le cas emblématique de l'adhésion turque, objet de divergences, en France, entre le président de la République et le ministre des affaires étrangères.

Concernant les scénarios de Michel Foucher, Maxime Lefebvre a déclaré que l'on pourrait effectivement envisager un scénario continental, c'est-à-dire une UE similaire, en nombre d'Etats membres, au Conseil de l'Europe – qui compte 47 membres, dont la Turquie et la Russie. On peut également envisager le renforcement de la politique européenne de voisinage, créée par la Commission Prodi en 2003, qui répond dans son fonctionnement et ses objectifs au principe « tout sauf les institutions ».

Concernant le soutien des Etats membres à l'élargissement, il a observé que les pays du Nord et de l'Est étaient plutôt favorables à l'ouverture des frontières vers l'Est, alors que l'Allemagne y était plutôt hésitante, et que la France, la Belgique, les Pays-Bas et les pays du Sud y étaient plutôt hostiles. Toutefois, un accord renforcé est en cours de négociation avec l'Ukraine, et il n'est pas impossible que certains Etats membres abordent le sujet de l'adhésion de celle-ci, voire d'autres pays, comme la Moldavie, ou les pays du Caucase.



Maxime Lefebvre a ensuite abordé les difficultés qui se posent pour la France en cas d'élargissement :

- En premier lieu, la France est confrontée à une difficulté d'ordre institutionnel : elle craint que son poids institutionnel ne soit réduit en cas d'élargissement. Toutefois, comme le soulignait Michel Rocard, la différence entre son poids actuel, d'une part, et le poids qu'elle aura avec deux ou trois Etats membres supplémentaires, y compris la Turquie, d'autre part, doit être relativisée.
- La deuxième difficulté est liée au financement des politiques communes. La France craint qu'élargir encore l'UE risque de diminuer sa capacité de solidarité. En effet, les Etats souhaitant adhérer étant pauvres, ils seront des bénéficiaires nets des fonds communautaires qui deviendront du même coup disponibles en moins grand nombre pour les autres Etats pauvres de l'UE. La France craint ainsi que de nouveaux élargissements aient pour effet de détricoter les politiques communes.
- Enfin, une troisième difficulté redoutée par la France est d'ordre géopolitique. Le déplacement géographique des frontières extérieures de l'UE rendra celle-ci voisine avec des zones de conflit, voire incorporera dans l'UE certaines tensions, comme la question kurde en cas d'adhésion turque. Une autre difficulté géopolitique viendra sans doute des relations avec la Russie, qui est opposée à ce que ses voisins immédiats adhèrent à l'OTAN – or, il est très fréquent que l'adhésion à l'OTAN précède ou suive de près le processus d'adhésion à l'UE. Les Américains encourageront dans tous les cas cette double adhésion.

Pour conclure, Maxime Lefebvre a souligné trois points :

- Tout d'abord, la disparition de la perspective fédéraliste ne signifie pas pour autant que les Etats membres – et en premier lieu la France – aient cessé de craindre la dilution du projet européen. Cette dilution reste un véritable danger pour ceux qui sont attachés à la préservation de l'UE.
- Ensuite, il faut souligner le problème d'équilibre qui existe entre les voisins du Sud et de l'Est de l'Europe. La France se considère comme un pays méditerranéen, et attache beaucoup d'importance aux relations avec les pays de la Méditerranée. Cet attachement a été notamment révélé lors de la négociation des fonds alloués pour la politique de voisinage – la France ayant insisté pour maintenir la part relative de fonds alloués aux pays méditerranéens par rapport à ceux alloués aux pays de l'Est -, et plus récemment, avec l'annonce et la promotion du projet d'Union méditerranéenne par le président Sarkozy. Or une UE intégrant des pays comme la Turquie ou la Russie verrait son centre de gravité basculer inévitablement vers l'Est et le Sud-Est, alors que dans l'UE actuelle les six pays du « noyau carolingien » constituent encore près de la moitié de la population totale, et les nouveaux Etats membres de l'Est à peine 20%.
- Enfin, comme l'a dit auparavant Michel Foucher, l'Europe a besoin d'une stabilisation par rapport à la question des frontières. Elle doit réfléchir sur les questions liées au financement des politiques communes : une première réflexion sera engagée sous présidence française. Il lui faudra du



temps pour mettre en œuvre et « digérer » le nouveau traité. Il lui faudra réfléchir à l'organisation globale du projet euroméditerranéen. Pour autant, il est clair que les pressions sur l'élargissement, qu'elles émanent d'Etats membres ou d'Etats tiers, ne vont pas cesser. La présidence française ne jouera donc pas un rôle central sur la question des frontières : elle devra continuer à gérer les dossiers en cours et monter le comité des sages qui sera chargé de préparer les réflexions et les décisions concernant l'avenir de l'UE au-delà de la présidence française.

### 3) Exposé de Dorothee Schmid

Adhérent au cinquième scénario de Michel Foucher, considérant que la définition de frontières devenait impérative, Dorothee Schmid a souligné que la France semblait vouloir prendre la responsabilité de la réflexion sur la frontière méridionale. Elle a mentionné la notion d'ambiguïté, pour décrire le rapport de l'UE avec ses frontières. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les frontières au Sud, bien que clairement délimitées par la mer Méditerranée, se caractérisent par la même ambiguïté : les Etats tiers méditerranéens, en effet, ont tendance à croire que les frontières au Sud sont poreuses. Dorothee Schmid a cité l'exemple d'Israël qui est en train de discuter d'un statut d'association avancé avec la Commission européenne, faute de pouvoir prétendre à l'adhésion. Certains milieux israéliens sont même convaincus que certains pays du sud comme le Maroc ou la Tunisie ont vocation à adhérer à l'UE.

La frontière méridionale de l'Europe n'est donc pas aussi physiquement fixée que ce que l'on pourrait croire, elle apparaît mouvante, ce qui n'est pas sans conséquences politiques pour l'Europe.

Historiquement, la frontière méridionale a été très progressivement fixée. Les six pays fondateurs étaient plutôt des pays d'Europe du Nord, mais la possibilité de voir les pays d'Europe du Sud adhérer a été posée dès les années 1960, avec la signature d'accords d'associations avec ces pays. A noter que la Turquie faisait partie des pays méridionaux qui ont signé de tels accords d'association avec la Communauté européenne. La relation de l'Europe avec les pays de sa frontière sud, dans les années 1960-1970, était beaucoup moins conflictuelle que la relation avec les pays jouxtant la frontière orientale. Après l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, on a continué à « jouer » avec la notion de frontière avec les pays au sud de la Méditerranée. Lors de la mise en place du partenariat euroméditerranéen, au début des années 1990, on a défini des enjeux méditerranéens communs, en raisonnant en termes d'osmose entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée, de telle sorte que le processus de Barcelone est apparu à la fois comme une politique interne et externe de l'Union. L'idée était qu'il devait exister une continuité politique entre les pays d'Europe et les pays du sud méditerranéen. Cette volonté de brouillage de la frontière méridionale a occasionné un certain nombre de confusions, avec la perception, notamment, que la politique d'élargissement était la politique extérieure la plus efficace de l'UE. La question de l'adhésion des pays du sud de la Méditerranée est restée, malgré tout, présente : on se rappelle que le Maroc a posé sa candidature à l'Union en 1987.

La question se complique après le 11 septembre, où l'on assiste à une montée en puissance de la vision sécuritaire. L'envie de frontière se précise, et entre en confrontation et en contradiction avec la vocation assimilatrice de l'UE. Avec l'élargissement à l'Est, les partenaires méditerranéens se sentent oubliés, ce qui complique leurs relations avec

l'Europe. Les pays du Sud frondent contre l'UE, y compris dans le cadre des partenariats et des instruments existants, car ils sont jaloux de l'attention que celle-ci porte à l'Est, notamment dans le cadre de la politique de voisinage.

La politique de voisinage avait initialement deux objectifs : elle avait vocation à faire le tri entre pays candidats et les autres, et à se doter d'une vision géopolitique globale sur les pourtours de l'UE. Dans les faits, elle contribue toutefois à maintenir l'ambiguïté des frontières, puisque ses instruments entretiennent le doute sur le dedans ou le dehors, en établissant une continuité normative avec l'UE. Ils apparaissent donc comme des instruments plus absorbants que délimitants et font presque disparaître la notion de frontière. Le problème de cette « frontière kantienne » est qu'elle se heurte de front aux crispations de certains Etats membres ou de certains mouvements souverainistes sur le plan interne, qui demandent à ce que soient fixées des frontières en prenant prétexte de la géographie, notamment à l'encontre de la Turquie.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il faut sortir de cette ambiguïté, et de quelle manière. Dorothee Schmid a remarqué, à cet égard, que la Turquie est précisément tombée dans le piège de l'ambiguïté. Alors que, depuis le traité d'Ankara, elle pensait avoir naturellement vocation à adhérer, elle s'est rendu compte qu'elle était tombée dans la catégorie des pays pour lesquels les Européens préféreraient jouer la carte de l'ambiguïté. Du point de vue européen, il semblerait que l'idéal serait de ne jamais parler de frontières avec la Turquie. Alors que la Turquie souhaiterait pleinement adhérer, les Européens voudraient élaborer davantage leur relation avec la Turquie, sans toutefois raisonner en termes de frontière – exception faite de la France, qui a clairement posé la question de la « frontière turque », non seulement en termes géographiques, mais aussi en termes culturels et politiques. Le Maroc et Israël regardent de près la situation turque, et détermineront leur position à l'égard de l'UE en fonction du traitement accordé à la Turquie.

Dans ce contexte d'ambiguïté, on assiste aujourd'hui à la volonté du président français de définir des frontières, avec l'ambition sous-jacente d'assumer un leadership en matière de définition des frontières méridionales. Pourtant, il semble que la France soit la première responsable du maintien de l'ambiguïté dans les relations avec le sud de l'Europe. La nostalgie impériale de la France vis-à-vis du sud de la Méditerranée l'empêche en effet de définir des modèles de délimitation de frontières. Cela peut être illustré par le projet d'Union méditerranéenne, qui n'a pas été élaboré en pleine concertation avec nos partenaires européens. Initialement, l'UM a été décrite comme un calque du modèle de l'UE, ce qui ne fait que cultiver l'ambiguïté, puisque cela revient à faire entrer à nouveau les pays du sud de la méditerranée dans un modèle européen.

Pour conclure, Dorothee Schmid a rappelé qu'il existait un paradoxe très fort entre le sentiment de confrontation croissant que les Européens ressentent à l'égard de leur « Sud », et leur incapacité à y définir des frontières. La véritable définition des frontières devra de toute façon coïncider avec notre capacité à définir une politique extérieure : on ne pourra sortir de l'ambiguïté si l'on ne se dote pas de la capacité à élaborer un projet politique à l'extérieur de nos frontières.

## 4) Débat

*L'assistance a été invitée à formuler ses questions et ses observations :*

- Jean-Pierre Pagé est intervenu le premier. Il a remarqué que le scénario le plus probable serait celui d'un noyau central composé d'une trentaine d'Etats, et d'Etats associés dans le cadre d'une formule similaire au partenariat privilégié – ce partenariat associant la Turquie, les pays d'Europe orientale et les pays du Caucase. Il a en effet souligné qu'il serait politiquement très délicat, à l'égard de la Russie, de faire adhérer les voisins de celle-ci à l'UE, et s'est dit convaincu que la Russie n'adhérerait pas à l'UE, pour des raisons politiques évidentes.
- André Brigot a soulevé la question des frontières internes de l'UE, considérant que l'intérieur de l'UE se caractérisait par une certaine hétérogénéité, faisant référence à la superposition des frontières de Schengen, des frontières de la zone euro, d'espaces de défense, avec de plus en plus de possibilités d'opting-out. N'y a-t-il pas à l'intérieur des frontières de l'UE le développement d'espaces non congruents rendant très difficiles la régulation – autrement dit, n'existe-t-il pas aussi des frontières internes ?
- Ahmet Dogan, de l'ambassade de Turquie, a fait remarquer, s'exprimant à titre personnel, que la France était plus exposée que d'autres Etats membres face à la question turque, et que certains Etats membres, réticents à exprimer leur position, s'accommodaient fort bien de l'exposition française sur la scène européenne. Le « problème turc » n'est donc pas seulement, selon lui, un problème français. Il a également adhéré à la position de Dorothee Schmid, selon laquelle le problème principal lié à l'adhésion de la Turquie à l'UE n'est pas d'ordre géographique ou culturel – les Turcs eux-mêmes se sentant géographiquement et culturellement européens – mais plutôt d'ordre politique, économique et démographique.
- Serap Atan, représentante du patronat turc, le Tüsiad, à Paris, a remarqué que l'idée de la frontière temporaire, évoquée dans le cinquième scénario de Michel Foucher, ne serait pas un bon signal pour l'UE vis-à-vis de ses partenaires mondiaux, de même que la tenue d'un référendum, obligatoire en France, pour décider de nouvelles adhésions – bien qu'on ait récemment parlé d'abroger la loi constitutionnelle imposant ce type de référendum. Elle a considéré que les critères de Copenhague, qui faisaient référence à la capacité d'absorption de l'UE, étaient largement suffisants pour gérer la pressions d'élargissements futurs.

*Les trois orateurs ont été invités à répondre aux questions et observations du public :*

Michel Foucher a commencé par justifier sa proposition de fixer des frontières temporaires. Faisant remarquer que la question des frontières de l'UE était l'objet de très nombreux débats depuis une dizaine d'années, sans toutefois que personne ne se risque à y répondre, il a salué la fermeté du Président Sarkozy quant au besoin de trancher cette question. Un certain nombre d'Etats membres et d'opinions publiques s'interrogent légitimement sur ce sujet, et souhaiteraient obtenir des réponses. Il est normal de fournir des éléments de réponse à une question posée par les citoyens, afin de mettre fin au malaise provoqué par l'absence de réaction des Etats quant aux interrogations exprimées dans l'espace public.

Concernant la question turque, Michel Foucher, faisant référence à sa participation à des structures de dialogue franco-turques, a fait mention d'une date qu'on lui a proposé en juin dernier, pour une possible adhésion de la Turquie : 2023, date qui correspond au centième anniversaire de la fondation de la République de Turquie par Atatürk. Un tel délai semble raisonnable. L'essentiel est de dédramatiser la question turque : chacun doit continuer à faire sa part de travail, y compris un travail de pédagogie, qui doit être entrepris en Europe comme en Turquie, où seule une partie de la population porte l'idée européenne. Michel Foucher a d'ailleurs soulevé un paradoxe qui devrait être, selon lui, dénoué dans les années à venir : les Européens qui soutiennent l'adhésion le font en grande partie pour perpétuer l'ancrage laïque de la Turquie et en faire, à ce titre, un exemple, alors que les partisans de l'adhésion en Turquie sont les islamo-démocrates, qui se servent des relations avec Bruxelles pour marginaliser les militaires, eux-mêmes détenteurs de l'idée laïque. L'Europe et la Turquie ont donc toutes deux besoin de temps pour se préparer à cette future adhésion : aujourd'hui, en 2007, la société turque n'est pas intégrable à l'UE et la société européenne n'est pas prête à recevoir les Turcs avec honneur. Les deux parties doivent cheminer ensemble et verront en temps voulu si elles sont prêtes - le principal défi auquel la Turquie devra faire face étant le partage de souveraineté.

Concernant la question de la tenue d'un référendum pour décider de nouvelles adhésions, Michel Foucher a rappelé qu'il y a déjà eu, en France, un référendum sur l'élargissement de l'UE. Il concernait le Royaume-Uni, qui avait essuyé deux refus du Général de Gaulle, qui le percevait comme un cheval de Troie des Etats-Unis. Au terme d'une campagne pédagogique, qui a montré que cette adhésion répondait aux intérêts français et européens, les Français ont voté oui. L'idée d'un référendum n'est donc pas choquante : la France, en tant que pays fondateur de l'UE, a une sorte de « droit d'auteur » qui lui donne un droit de regard, y compris via la consultation citoyenne, sur de nouvelles adhésions.

Concernant la question sur les frontières intérieures, Michel Foucher a effectivement considéré qu'il existait des espaces fonctionnels différenciés à l'intérieur de l'UE : l'Eurogroupe, Schengen, etc. Cela s'explique par le fait que les avancées, dans la construction européenne, ont toujours été menées par un groupe restreint d'Etats. L'euro, initialement, était une décision politique franco-allemande, puis l'initiative a eu du succès et s'est diffusée. Le même phénomène s'est produit pour l'espace Schengen et pour le traité de Prüm. Peu importe que ces espaces ne soient pas, à un instant donné, congruents : l'important est qu'ils aboutissent à des résultats opérationnels efficaces.

S'agissant de la remarque selon laquelle la France était plus exposée à la question turque, Michel Foucher a fait observer que cette situation n'était pas nouvelle : la France aime exposer son point de vue avant les autres et se trouve de ce fait propulsée sur le devant de la scène européenne. Beaucoup d'Etats membres, cela dit, se satisfont de cette situation, qui leur permet de ne pas s'exposer et de se « cacher » derrière la position française : après le « non » au référendum de 2005, par exemple, certains Etats qui ne s'étaient pas encore exprimés – Irlande, Suède, Danemark, Portugal – ont pu se réjouir discrètement de la situation. On attend souvent de la France qu'elle exprime ses idées : quand elle ne le fait pas, l'Europe est en panne.

Enfin, concernant l'observation sur l'image de l'Europe dans le monde entier, Michel Foucher a remarqué que l'Europe était toujours considérée comme la seule institution au monde qui devait s'élargir. Demande-t-on aux Etats-Unis, quand ils rencontrent un problème avec certains de leurs voisins, de faire adhérer ceux-ci à l'Union des Etats d'Amérique du Nord ? Pourquoi l'UE serait-elle la seule structure au monde qui serait chargée de régler ses problèmes de voisinage en s'élargissant ? Nous devons régler nos problèmes en tenant

compte de nos intérêts, et ne pas trop nous soucier de notre image dans le monde, car l'UE apparaît dans tous les sondages comme l'institution internationale ayant la cote la plus forte.

Maxime Lefebvre a pris la parole à son tour, souhaitant réagir à l'exposé de Dorothee Schmid et notamment à ses observations sur la notion d'ambiguïté. Il a suggéré que l'ambiguïté était une composante nécessaire de la construction européenne : à ce titre, il a considéré l'idée de « continuité normative » et de « frontière kantienne » comme positive. L'Europe est un projet kantien, elle vise à rayonner sur ses voisins et à diffuser son modèle normatif, démocratique et économique. Toutefois, il est vrai que la question du dedans ou du dehors est une question extrêmement importante : les frontières de l'UE sont des frontières politiques et de solidarité : les pays d'Europe centrale et orientale qui sont aujourd'hui membres de l'UE sont beaucoup plus aidés par les fonds communautaires qu'ils ne l'ont été par le passé quand ils n'étaient pas membres.

Par rapport à la question des frontières internes de l'UE, Maxime Lefebvre a rejoint la position de Michel Foucher : il est vrai qu'il existe différents espaces non congruents entre eux, mais il existe malgré tout un phénomène de diffusion et d'élargissement de ces espaces. Peut-on créer un noyau dur qui rassemblerait tous ces espaces, et qui ressusciterait une perspective fédérale pour l'Europe ? Cela semble difficile, mais en tout état de cause les frontières internes ne doivent pas être considérées comme des clivages, mais plutôt comme la démonstration d'une géométrie variable qui permet à ceux qui ne veulent pas avancer de ne pas freiner ceux qui veulent avancer, dans une logique souple et ouverte.

Dorothee Schmid, pour répondre à son tour à Maxime Lefebvre, s'est demandé si l'ambiguïté était toujours gérable à 27 Etats membres. S'estimant favorable à l'idée de frontière kantienne, elle a toutefois souligné que l'idée de frontière normative avec nos voisins sud-méditerranéens était en train d'échouer, notamment sur les aspects démocratiques. Les Turcs avancent volontiers qu'il faut impérativement traiter la question de la démocratisation du Moyen-Orient si l'on souhaite créer une Union méditerranéenne, or, aujourd'hui, on est incapable de savoir comment parvenir à exporter notre modèle démocratique dans la région. C'est pourquoi le besoin de frontière se fait de plus en plus ressentir, et est notamment souligné par les opinions publiques européennes.

S'exprimant sur l'Union méditerranéenne, Dorothee Schmid a déploré le manque de concertation de la France à l'égard de ses partenaires méditerranéens, notamment l'Espagne, qui se trouve placée à l'heure actuelle dans une position de concurrence de leadership avec la France sur les questions méditerranéenne, même si elle a récemment exprimé un point de vue favorable au projet d'UM.

Concernant la question turque, Dorothee Schmid a suggéré que l'on se trouvait, pour la première fois, face à un élargissement véritablement politique : le processus a été ouvert mais son terme n'a pas été fixé, et la négociation ne porte pas uniquement sur des points techniques, puisque son avancée dépendra aussi d'un certain nombre de dossiers très politiques (Chypre, Irak, question arménienne). Côté turc, comme l'a mentionné précédemment Michel Foucher, un vrai travail de définition des motivations européennes devra être effectué. Toutefois, on ne peut parler d'une contradiction entre une armée portant un projet laïque qui correspond à l'Europe, et un gouvernement « islamo-démocrate » qui serait opposé à ce projet. Le gouvernement actuel essaie d'incarner une forme de



transformation politique de la Turquie, et les questions qui se posent portent essentiellement sur la « normalisation » politique de la Turquie, l'approfondissement de la démocratie turque, et dans ce sens, le malaise de l'armée turque vis-à-vis du processus européen semble logique, puisqu'une redistribution des pouvoirs dans le paysage turc est en jeu.

Finalement, la France a-t-elle vocation à s'ériger en porte-parole des Européens sur cette question ? Tout d'abord, l'expression de « droit d'auteur », qui fait référence au droit de regard que doit porter la France sur l'avenir du projet européen, est, selon Dorothee Schmid, très pertinente. C'est à la Turquie de prouver qu'elle a quelque chose à apporter à l'Europe : elle doit se montrer réactive et proactive. Les Français, qui sont effectivement les plus exposés dans les débats sur cette question, ne sont pas les seuls à être réticents à l'adhésion turque. Les Turcs doivent-ils alors s'efforcer de convaincre les Français, ou bien travailler avec les autres Etats membres, pour faire avancer leur dossier à Bruxelles ? Dorothee Schmid cite un haut fonctionnaire français affirmant que, si la France veut garder son leadership actuel dans l'UE, elle ne doit surtout pas laisser la Turquie adhérer, car la Turquie deviendrait son principal concurrent.

#### *L'assistance a ensuite été invitée à poser une deuxième série de questions :*

- Elisabeth Du Réau, de la Sorbonne nouvelle, a exprimé son étonnement quant à la mention d'une possible adhésion de la fédération de Russie, et a demandé si cette adhésion était vraiment à l'ordre du jour, à moyen terme, notamment au regard de la référence à la capacité d'absorption faite dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague.
- Alain Dauvergne est revenu sur la nécessité de donner à l'Union des frontières fixes, par rapport à la volonté actuelle d'associer de plus en plus les citoyens à la construction européenne. Comment susciter un sentiment de citoyenneté, c'est-à-dire d'appartenance, à un territoire aux frontières poreuses et non définies ? N'est-on pas en train de négliger cet aspect ? Ne faudrait-il pas lui accorder une attention plus grande quand on évoque la question des frontières de l'Union ?
- Henri Chavranski a soulevé la question de l'équilibre institutionnel, au Parlement et à la Commission, en cas de nouveaux élargissements. Il a également abordé la question du financement de l'UE, en rappelant que six pays importants de l'UE, comprenant la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède et les Pays-Bas, avaient mis leur veto au dépassement du seuil de 1,27% du PIB pour la fixation du budget communautaire. Cette attitude n'est-elle pas en contradiction absolue avec la possibilité d'accroissement du budget ? Peut-on espérer une évolution de ces six pays, voire d'autres, en la matière ?

#### *Les orateurs ont répondu aux questions posées par l'assistance :*

Michel Foucher, revenant dans un premier temps sur la question de l'Union méditerranéenne, a regretté la méthode choisie : celle d'annoncer immédiatement l'objectif final – la construction d'une Union méditerranéenne – sans consulter personne et en mettant tout le monde devant le fait accompli. C'est une méthode peu appréciée dans l'UE, où les Etats doivent « jouer collectivement » s'ils veulent réussir à mener à bien leurs initiatives. L'utilisation de cette méthode pendant la présidence française risquerait de poser des

problèmes politiques. L'Union méditerranéenne, outre ce problème de méthode, comprend également un problème de fond : les Etats du sud et de l'est de la Méditerranée, s'ils sont souvent très intégrés au système européen sur le plan économique, et ont une certaine proximité culturelle et linguistique avec la France, ne souhaitent pas tant réaliser une Union méditerranéenne, qu'obtenir un statut d'association avancé avec l'UE. C'est le cas du Maroc ou d'Israël, qui souhaitent participer à un certain nombre de politiques sectorielles de l'UE – R&D, éducation, transports, etc. Du côté français, le projet d'Union méditerranéenne va presque à l'encontre de l'Union européenne : il émane des élites eurosceptiques françaises, qui, depuis le début des années 1990, estiment que la France doit de nouveau assumer un leadership au Sud, pour retrouver une place dominante au sein de l'UE. Ces élites ne prennent pas en compte les enjeux réels, notamment économiques, qui devraient pousser la France à accorder de l'importance aux nouveaux marchés d'Europe centrale et orientale. Elles sont aveuglées par une « carte mentale » selon laquelle la France est un pays méditerranéen, et l'Allemagne, un pays d'Europe centrale. Le courant qui tient ce discours, empreint de saint-simonisme, n'est pas européen dans son esprit. Le projet d'UM ne va probablement aboutir qu'à la formation de quelques agences techniques.

Pour répondre à Alain Dauvergne, Michel Foucher a fait référence à la notion d'identité, considérant que les identités sont choisies et construites. Plaider pour des frontières ne signifie pas vouloir construire des barrières : il s'agit simplement de plaider pour des repères d'identité et des repères politiques. Tant en termes financiers – exercer une politique de solidarité viable – qu'en termes de repères identitaires, il est nécessaire de se définir à partir d'un territoire. Il n'est pas possible de continuer à vivre dans l' « inconscience territoriale ».

Maxime Lefebvre est revenu sur la question de l'adhésion de la Russie à l'UE, qui n'a nullement été évoquée au sein de l'UE, pour la simple raison que la Russie n'est pas candidate. La question a été évoquée au cours du séminaire, car il est possible d'imaginer un scénario où l'UE s'élargirait aux frontières du Conseil de l'Europe, et engloberait la Russie. Par ailleurs, l'idée est parfois agitée dans certains cercles russes – y compris par le président Poutine.

Sur la question du lien entre frontière, identité et citoyenneté, il a suggéré l'idée, à titre personnel, d'organiser un référendum paneuropéen au lieu de plusieurs référendums nationaux sur l'élargissement, même si le risque d'exciter les tentations populistes pourrait en être accru.

S'agissant de la question de M. Chavranski sur le financement de l'UE, il a répondu que la France était un Etat traditionnellement solidaire, mais qu'elle s'était effectivement ralliée au groupe des six pays contributeurs qui souhaitaient maintenir le plafond de 1,27% pour des raisons liées à l'état de ses finances publiques. Cela risque d'être très difficile, à l'avenir, de dépasser ce plafond, et c'est là une preuve des limites de l'intégration.

Concernant l'Union méditerranéenne, il a reconnu que l'idée était très politique, mais qu'elle était en pleine progression, grâce au travail de l'ambassadeur Alain Le Roy, notamment, et que la Commission était rassurée sur la nature du projet, qui ne visera pas à se substituer au processus de Barcelone ou à concurrencer l'UE. C'est un projet pragmatique qui s'articulera avec l'UE et avec la politique de voisinage - tout comme d'autres organisations, comme le Conseil des Etats de la Baltique, réussissent à fonctionner de manière parallèle et coordonnée avec l'UE.



Dorothee Schmid a considéré que la définition des frontières était indissociable de tous les grands chantiers de l'Union politique, celui des institutions, la politique étrangère et aussi, bien évidemment, la citoyenneté. Concernant les questions méditerranéennes, elle a insisté sur la concurrence entre la France et l'Espagne au moins sur le plan de l'affichage politique : les Espagnols craignent que l'UM vienne faire de l'ombre au processus de Barcelone, c'est-à-dire au projet euro-méditerranéen, sur lequel ils considèrent avoir un « copyright ». Le plus gros travail à effectuer sur le projet d'UM reste le travail de cooptation des partenaires, au Nord comme au Sud, même si la définition du contenu et du périmètre même de la future UM sont également des questions encore non résolues.