

Entretien d'Europe

n°92

18 juillet 2016

Le retour des frontières

Entretien avec Michel Foucher, géographe et diplomate

LE RETOUR DES FRONTIÈRES DANS UN VOISINAGE EN CRISE...

1. De nombreux pays d'Europe orientale, en premier lieu desquels l'Ukraine, se retrouvent dans une situation de pivot entre la Russie et l'Union européenne. Dans quelle mesure la politique de voisinage joue-t-elle un rôle stabilisateur ?

Les tensions dans l'isthme mer Baltique - mer Noire sont séculaires (rivalités entre la Suède et la Russie - Charles XII contre Pierre le Grand si l'on veut - ainsi que le jeu historique des cités-Etats allemandes). Elles procèdent désormais de deux sources contemporaines : d'un côté, elles ont été ravivées par l'initiative du Partenariat oriental, d'inspiration polono-suédoise, dont l'objectif stratégique était de créer un glacis entre l'Europe centrale et la Russie par la double adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'Union européenne ; de l'autre, elles sont liées à la conception très extensive de la frontière dans les représentations géopolitiques russes - la frontière épaisse - la zone d'influence convoitée étant d'autant plus grande que l'Etat russe est lui-même confronté au défi de son immensité. Compte tenu de l'histoire et des rapports de force dans ces confins, le rapprochement de l'Ukraine avec l'Union européenne aurait dû être associé à un engagement occidental sur un statut de neutralité stratégique. Zbigniew Brzezinski, qui avait fait dans le « Grand Echiquier » (1997) de l'ancrage occidental de l'Ukraine le signal fort que la Russie cesserait d'être un empire et deviendrait un Etat-nation comme les autres, soutient désormais une solution à la finlandaise. Les négociateurs de Bruxelles ont négligé la situation de double voisinage de l'Ukraine. L'annexion de la Crimée et la formation d'un nouveau conflit quasi-gelé en Ukraine orientale, au mépris du droit international et de l'ordre européen, a été un effet d'aubaine pour la Pologne. Elle a enfin obtenu une réassurance américaine, dont le but

est moins de renforcer sa protection que de garantir la poursuite d'une « politique orientale » offensive en direction de l'Ukraine et de la Biélorussie, dans la vieille logique du cordon sanitaire. Il reste important de reformuler une « politique russe » de l'Union européenne, fondée sur les intérêts qui sont légitimes (ils ne le sont pas tous) des deux parties. En même temps, la Russie entend que la Finlande reste neutre et fait pression sur la Suède très proche en réalité de l'OTAN et des Etats-Unis qui lui ont sous-traité la charge de la sécurité en mer Baltique. La « politique orientale » de la Pologne, mise en place dès 1994 sur le modèle de l'Ostpolitik allemande en direction des confins européens, converge avec la volonté suédoise de contention de la Russie (dans les pays baltes et en Baltique). Le Suédois Carl Bildt et le Polonais Aleksander Kwasniewski¹ y sont très actifs. La continuité géopolitique, en longue durée, est frappante dans cette partie isthmique du continent.

2. Vous parlez du retour des frontières, dont on prendrait enfin conscience. Que dire de frontières qui ne sont pas véritablement issues d'une construction étatique, mais davantage maintenues par des intérêts d'acteurs externes, dans les conflits gelés type Transnistrie ?

La pratique russo-soviétique éprouvée du « conflit gelé », qui consiste à susciter et soutenir des micro-sécessions sur des bases douteuses, est l'héritière de l'ancienne politique des nationalités, « diviser pour régner » dans les périphéries de l'empire. Un statut de quasi-Etat est octroyé par la puissance protectrice à des régions ethnolinguistiques minoritaires, qui passe par la formation de limites artificielles où s'exercent sur des check-points improvisés de fructueux contrôles de police et de douane. De fait, la capacité de nuisance de cette politique est réelle, de la Moldavie à l'Azerbaïdjan. Un droit de regard est ainsi exercé sur les orientations géopolitiques des Etats visés : empêcher l'entrée de la Géorgie dans l'OTAN ; idem pour l'Ukraine ; bloquer

1. Entretien de l'auteur au Forum global de Bakou, avril 2015.

Le retour des frontières

tout rapprochement entre la Moldavie et la Roumanie ; maintenir l'Arménie sous tutelle, qui offre la mise à disposition de bases militaires russes face à un pays de l'OTAN, la Turquie, et à proximité du théâtre moyen-oriental ; peser sur les options de Bakou, allié historique de la Turquie. Vu de Moscou, les régions étendues des rives occidentales de la mer Noire à celles de la mer Caspienne constituent un seul et même théâtre : le Moyen Orient est également perçu comme un étranger proche.

3. Vous citez le mot de Vaclav Havel de 2005 appelant à définir clairement les frontières entre l'Union européenne et la Russie. Quels critères proposeriez-vous pour aider à les déterminer ?

Les critères varient selon les segments géographiques considérés. Avec la Fédération de Russie, ils sont d'abord géostratégiques. Ce qui impose d'envisager l'avenir de la Biélorussie et de l'Ukraine en en tenant compte. Cette dimension est imposée par l'appartenance des Etats limitrophes de la Russie et membres de l'Union européenne à l'Alliance atlantique (Pays baltes, Pologne, Roumanie). L'enjeu est de délimiter deux zones de présence militaire et la Russie est à la recherche de son propre glacis (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Caucase du sud). Au sud et au sud-est, le critère est celui de la gestion effective des flux migratoires (et pour la rive sud de la mer Méditerranée, leur cogestion avec les pays de départ). Quant à la relation à la Turquie, elle pourrait être imaginée selon un principe de différenciation : ouverture économique via l'union douanière, maintien sélectif de visas tant que régnera un régime sans visas vers la Turquie pour les pays du Maghreb, du Machreck et même la Somalie, pas de participation à la décision, dans un format ad hoc d'Etat associé (ou de partenariat privilégié).

4. L'Europe dans le monde est liée à l'OTAN pour sa défense, tout en étant laissée seule face à la Russie dans la concurrence des influences. Longtemps la puissance européenne semble s'être pensée en termes de soft power, mais des initiatives nationales semblent marquer un tournant et le retour du hard power. Sommes-nous à un moment charnière sur ce point ?

L'Union européenne n'a jamais été conçue et construite comme une puissance géopolitique et stratégique dans le contexte de la guerre froide,

mais comme une communauté de droit fondée sur des valeurs, laissant en effet au grand allié américain le soin de veiller sur les intérêts, durant la guerre froide puis lors de la période de calme qui s'en est suivie et dans les temps de troubles actuels. L'appartenance à l'OTAN a permis d'exorciser la mémoire meurtrie de plusieurs voisins de l'Allemagne. C'est un tiers facilitant. Seule l'économie (premier marché du monde) et l'euro (deuxième monnaie de réserve) confèrent à l'Union européenne une puissance à l'échelle mondiale. Or, les Européens n'ont pas encore compris que, pour les autres acteurs du jeu économique mondial, la force économique et financière est un moyen de la puissance géopolitique : pas d'hégémonie américaine sans le dollar et le traitement des big data, pas de projection russe sans la maîtrise des pipelines, pas de montée en puissance chinoise sans le pillage technologique et les excédents commerciaux qui offrent à la diplomatie de Pékin les moyens financiers de son influence. Dans le domaine stratégique et géopolitique, l'Union européenne est une non-puissance, par choix délibéré. Il ne suffira pas d'installer un contrôle des frontières extérieures pour inverser la tendance. Il convient de porter un diagnostic exact sur un monde où les puissances sont des Etats singuliers, pas des ensembles régionaux. Sans convergence entre les quelques « poids lourds » de l'Union européenne, nous ne pèserons plus sur la remise en cause de l'ordre géopolitique né en 1945 que le départ voulu par une moitié des Britanniques impose à l'autre moitié (à 3% près) et à leurs alliés. Dans la tâche de refondation qui s'annonce, les Européens doivent penser également à l'échelle mondiale (donc pas seulement à l'échelle de l'Union européenne et à celle du continent et de ses marges) et coordonner leurs actions diplomatiques et stratégiques afin de se constituer comme centre de pouvoir, dans un monde polycentrique. Ce faisant, elle deviendrait une puissance d'équilibre respectée, ce qui serait un progrès par rapport au concept westphalien classique du simple équilibre des puissances, équilibre lié à la combinaison de valeurs (comme aux Etats-Unis et au Canada) et d'intérêts (comme partout, le plus souvent de manière exclusive).

... MAIS AUSSI AU SEIN MÊME DE L'UNION EUROPÉENNE**5. Le sujet de la crise des réfugiés semble cristalliser le lien entre la politique extérieure de l'Union européenne et sa sécurité intérieure. Sur le fond et sur la forme des négociations, quelle est votre position par rapport à l'accord de mars avec la Turquie ?**

L'accord signé en mars a été bilatéral, avec une préoccupation allemande de contenir les flux que la générosité de la chancière et d'une partie de la société allemande (une société formée de millions de réfugiés depuis 1945 et 1989) mais aussi l'idéologie d'ouverture de Syriza, au pouvoir en Grèce, avaient accélérés. Il n'y avait sans doute pas d'autre solution, du fait des divergences de vue entre les Etats membres refusant une redistribution par quotas. Il semble efficace dès lors que l'on observe la baisse notable de la pression migratoire, passée de 7 000 passages illégaux par jour en septembre 2015 à 45 actuellement². Au total, lors du premier semestre 2016, environ 150 000 départs (Syriens, Afghans, Irakiens) depuis les côtes turques ont été dénombrés. Il reste environ 8 000 personnes dans les îles grecques et moins de 500 retours vers la Turquie ont eu lieu au titre du mécanisme « 1 pour 1 » qui fonctionne mal du fait des faiblesses de l'Etat grec, de ses réticences à juger la Turquie comme pays sûr et de la lenteur de l'installation des experts EASO³. Le paradoxe est qu'au moment où la question des limites ultimes de l'Union européenne cesse d'être taboue, le gouvernement turc s'impose pour contester toute limitation qui l'exclurait : « L'Europe est le plus démocratique, le plus stable et le plus prospère des continents. C'est pourquoi rejoindre l'Union européenne est notre but, malgré tous ses problèmes. Nous voulons être un membre à part entière. Nous ne serons pas un fardeau pour l'Europe », a déclaré Mevlut Cavusoglu, ministre turc des Affaires étrangères. « *En fait, ce que nous voulons, c'est une décision claire de l'Union européenne* »⁴. Les critères de libéralisation du régime des visas⁵ en faveur de la Turquie ne sont pas encore satisfaits (coopération avec Europol, définition du terrorisme, protection des données, lutte contre la corruption).

6. Le système de Schengen suspend les contrôles aux frontières. Dans le même temps, le système de Dublin se centre sur les frontières étatiques, faisant porter la majorité de la politique migratoire sur les pays de premier accueil. N'y a-t-il pas une certaine contradiction ?

Le système de libre circulation dit de Schengen a été mis en place à la demande des transporteurs allemands pour réduire le temps d'attente à la frontière vers les ports du Benelux. La libre circulation est devenue l'un des acquis les plus populaires de la construction européenne, les anciennes lignes de front étant devenues des lignes de franchissement inoffensif. La tâche parallèle de renforcement concerté des contrôles extérieurs n'a pas été menée à bien, en raison d'une lecture naïve de l'état du monde et du fait de la politique continue d'élargissement, qui a modifié huit fois de suite le tracé extérieur de l'espace Schengen. Les investissements requis n'ont pas été faits alors que les frontières extérieures ont été franchies légalement par plus de 233 millions de non-ressortissants de l'Union et 400 millions de citoyens de l'Union et que l'agence Frontex avait détecté au moins 1,8 million d'entrées illégales en 2015. La frontière gréco-turque est la plus difficile qui soit à surveiller, du fait de sa configuration géographique et des contentieux territoriaux avec la Turquie. L'efficacité de l'opération Sophia (EUNAVFOR MED) face aux côtes libyennes est érodée par le fait que les passeurs envoient les migrants directement dans la zone de patrouille, y lâchent leurs pauvres passagers et récupèrent ainsi leurs bateaux, avec la complicité des garde-côtes libyens. Près de 60 000 arrivées ont été comptabilisées en Italie (en provenance de l'Afrique sahélienne et orientale). Au total, 430 000 demandes d'asile ont été déposées depuis janvier 2016 dans l'Union européenne (78% en Allemagne, 10% en France et en Italie, 5% en Autriche).

2. *Le Monde*, 4 juillet 2016.3. *European Asylum Support Office*.4. *Le Monde*, 4 juillet 2016.

5. Sont également concernés l'Ukraine, la Géorgie et le Kosovo, soit 127 millions d'habitants.

7. La crise des réfugiés exacerbe les profondes divergences politiques en Europe centrale et orientale, mais aussi au sein du couple franco-allemand. De la même manière, on a beaucoup évoqué à propos de la politique économique une divergence entre l'Europe du Nord et celle du Sud. Que penser de ces divisions internes à l'Europe ? L'Europe en tant qu'entité géographique existe-t-elle ?

La corrélation commune entre le mot « Europe » et le concept d'unité – qui invalide par conséquent toute expression de « désunité » en cas de désaccord – rappelle que, pendant des siècles, le continent a été désigné et vécu comme « la Chrétienté ». L'exigence d'unité fut la réponse aux schismes (1054 avec les orthodoxes, puis Luther et Calvin). Le désir d'union des églises catholique romaine, protestante et orthodoxe, est le moteur de la diplomatie vaticane, face à la montée en puissance démographique et prosélyte de l'islam. Toute l'histoire du continent repose sur une dialectique entre les tentatives d'unification (impériale ou hégémonique) et les affirmations particulières des fragments nationaux des grands ensembles multinationaux⁶. Le continent diffère ainsi d'autres aires historiques en raison de la profondeur des différences entre des peuples très proches les uns des autres mais qui partagent un fond culturel commun issu de la chrétienté. Ce sont ces frictions qui ont engendré la civilisation européenne car elles sont porteuses de progrès et d'échanges. Si la langue de l'Europe est la traduction, selon Umberto Eco, les Européens progressent quand ils agissent comme des frontaliers, ouverts à l'échange. C'est le charme d'Erasmus et de la libre circulation. Que les clivages révélés – entre modèles économiques, capacités de réforme, nature de l'Etat – choquent montre à quel point la construction d'une union s'est pensée comme un formidable processus d'uniformisation et même de standardisation, grand marché unique oblige comme version régionale de la mondialisation brutale, au rebours de la diversité fondatrice. La nier, c'est ne pas comprendre que les peuples recherchent en même temps le confort identitaire et la sécurité de la « *patria chica* » – la nation – et les bénéfices économiques de l'ouverture dans une « *patria grande* » – un ensemble multi-nations organisé –, pour reprendre

la distinction d'un Simon Bolivar qui s'interrogeait sur l'unité de l'Amérique latine ibérique au moment des indépendances qui la fragmentaient. Le mot Europe est donc un nom flottant, en quête de réalités, sur lequel se pose : zone euro, Union européenne, espace économique européen⁷, nations du continent rassemblées dans le Conseil de l'Europe, une vieille civilisation ? Tout cela à la fois. Une nomination plus rigoureuse des espaces et des échelles de référence serait secourable.

8. On assiste à une montée du régionalisme en Europe, dont l'Ecosse semble être l'exemple le plus abouti. Ce mouvement ne remet-il pas profondément en cause un fondement du pacte européen de base ?

Les configurations géopolitiques ne sont pas fixes en longue durée historique. Six des dix Etats qui ont adhéré en 2004 à l'Union européenne n'existaient pas comme entités étatiques en 1989. Idem pour les cinq Etats balkaniques candidats à l'adhésion. Personne en Occident n'avait alors objecté à ces dissociations d'Etats antérieurs, bien au contraire. Pour mémoire, la Belgique est née d'une sécession des Pays-Bas en 1830 et la Grèce de l'Empire ottoman, en 1821, ouvrant la voie à bien d'autres émancipations, la Norvège de la Suède en 1905, l'Irlande du Royaume Uni en 1921, l'Islande du Danemark en 1944, avant la période plus récente d'affirmation nationale à partir de 1990-1991. La tendance générale sur le continent est la fragmentation des empires. Le séparatisme est une dynamique de fragmentation de l'espace politique. Le terme est utilisé par le pouvoir central contre une périphérie ou une minorité. Il désigne surtout les projets de sécession, moyen d'accéder à l'indépendance. Nicola Sturgeon, Première ministre d'Ecosse, a recherché l'adoubement du président de la Commission européenne en juillet 2016, après le référendum britannique : une simple photo suffit à installer un nouvel horizon. Un peuple qui se représente comme une nation entend disposer des attributs de la souveraineté étatique dans une conjoncture géopolitique favorable (surtout lorsque les puissances principales l'encouragent pour servir leurs intérêts). Cette résurgence n'est donc pas nouvelle car elle est animée par des « régions-nations » qui

6. Michel Foucher, *Fragments d'Europe*, Fayard, 1998.

7. Thierry Chopin et Jean-François Jamet, « Après le référendum britannique : redéfinir les relations entre les deux Europe », *Question d'Europe*, n°399, Fondation Robert Schuman, juillet 2016.

s'estiment injustement traitées par le « centre », notamment au plan fiscal mais aussi symbolique ; c'est presque toujours le fait de régions mieux dotées. Et c'est ce qui choque, la remise en cause du principe de solidarité et de péréquation entre les territoires, l'un des fondements de la solidarité européenne. Dans le même mouvement, cette revendication de « *patria chica* » se complète – se compense – aussitôt d'une volonté d'insertion dans l'Union européenne (argumentaires écossais et catalan), sorte d'empire bienveillant (*patria grande*) dont on attend qu'il compense les risques de la rupture et de l'isolement. Il n'existe pas de jurisprudence européenne sur ce thème. Le sujet fut abordé en 1996 au Sénat français à propos de la compatibilité du projet sécessionniste de la Ligue du Nord en Italie avec le droit européen⁸. La réponse gouvernementale indiqua que « *le droit communautaire est neutre, en ce sens qu'il n'encourage ni ne s'oppose à une quelconque modification de territoire, et ce, que ce soit dans le sens d'une*

extension (exemple de la réunification allemande de 1990) ou d'une diminution du champ géographique de son application (un Etat peut décider de sortir de l'Union, et une région, devenue indépendante, ne peut réintégrer l'Union européenne qu'à la faveur de la négociation d'un nouveau traité d'adhésion) ».

Michel Foucher

Géographe et diplomate, il est titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales (FMSH-ENS Ulm). Membre du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman, du conseil scientifique de l'Académie diplomatique internationale et du Centre des hautes études européennes, il a été Ambassadeur de France en Lettonie et directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et vient de publier *Le retour des frontières*, CNRS éditions, 2016.

8. Question écrite n° 17671 de Xavier de Villepin (Français établis hors de France - UMP) publiée dans le JO Sénat du 26/09/1996 - page 2451. Réponse du ministère des Affaires européennes publiée dans le JO Sénat du 02/01/1997 - page 24 (C. Colonna).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.