



# LES FRONTIÈRES DE L'EUROPE, OU LE DROIT DES PEUPLES À DÉCIDER DE LEUR UNION

ALAIN LAMASSOURE \*

**A**vec la malice qui lui est coutumière, Jean-Claude Juncker, premier ministre luxembourgeois et jeune vétéran des conseils européens, disait récemment : « Nous ne nous sommes posés la question des frontières de l'Europe qu'après les avoir franchies... ». De fait, s'il est des sujets sur lesquels les dirigeants européens ont été parfois visionnaires, leur refus d'aborder sérieusement le problème des frontières ultimes de l'Union est une de leurs fautes majeures, dont nous n'avons pas fini de supporter les conséquences.

Depuis les tout premiers traités, il est écrit que la Communauté, devenue l'Union européenne, est « ouverte à tout État européen qui partage ses valeurs et s'engage à les promouvoir en commun ». À l'origine, la formule visait la Grande-Bretagne, que Jean Monnet espérait bien voir rejoindre la Communauté des six. Quand cela s'est produit, ce sont les pays méditerranéens qui ont fait acte d'adhésion pour tourner définitivement la page des dictatures militaires. Puis les anciens partenaires de la Grande-Bretagne dans l'Association européenne de libre-échange (AELE) défunte. Et lorsque le rideau de fer est tombé, tous les pays de l'Est ont voulu rejoindre ce symbole de paix, de réussite et de modernité politique. En un demi-siècle, de 6 pays fondateurs, l'Union européenne est passée à 27 pays membres.

\* Député européen.

Membre de la Convention européenne (2006-2003), ministre délégué au Budget (1995-1997), ministre délégué aux Affaires européennes (1993-1995), député européen (1989-1993), député des Pyrénées-Atlantiques (1986-1993).



Ces élargissements successifs n'ont guère posé de problème de fond : toutes ces adhésions ont été perçues comme légitimes. Elles ont néanmoins soulevé deux types de questions quant au calendrier.

Question relative au pays candidat : est-il prêt à être un « bon élève » du club ? C'était déjà la préoccupation du général de Gaulle face à la première candidature britannique. Cette question a été réglée avec la définition de « l'acquis communautaire », imposé aux Anglais puis à leurs émules, et avec l'adoption, en 1993, des « critères de Copenhague », qui distinguaient les conditions politiques (démocratie, droits de l'homme), indispensables pour ouvrir les négociations d'adhésion, et les critères économiques, préalables à la conclusion de celles-ci.

Question relative à l'Union elle-même : est-elle en mesure de s'élargir sans compromettre son homogénéité et, au-delà, sa capacité d'intégration et la poursuite de son avancement ? Là encore, la question s'est posée dès le premier élargissement et a ressurgi à chacun des suivants : après avoir aidé la transition démocratique espagnole, le président Giscard d'Estaing avait retardé l'ouverture des négociations d'adhésion des pays ibériques, de crainte que ceux-ci ne dépassent la capacité d'absorption de la Communauté économique européenne (CEE). En 1994, le même VGE s'est abstenu pour la même raison lors de l'adhésion de l'Autriche et des pays scandinaves. Il faut dire que, mises au point à titre provisoire pour faire fonctionner une union douanière limitée à une demi-douzaine de membres, les règles de fonctionnement de la Communauté se révélaient de plus en plus inadaptées à la gestion d'une union politique deux ou trois fois plus nombreuse. C'est alors qu'a été posé le principe : pas de nouvel élargissement sans approfondissement préalable de l'Union. Malheureusement, l'expérience a montré qu'il était aussi difficile de ralentir celui-là que d'assurer celui-ci : l'entrée des pays de l'Est, en mai 2004, a précédé de plusieurs mois l'adoption du Traité constitutionnel conçu pour faire fonctionner la « grande Europe », et trois ans plus tard nul ne sait si, quand ni comment ce texte pourra entrer en vigueur.

Avant même que cet obstacle n'ait été surmonté, l'acceptation soudaine de la candidature turque, à Helsinki, en décembre 1999, a posé un problème radicalement nouveau : au-delà du nombre des membres et du rythme de l'élargissement, l'Union est-elle destinée à avoir des frontières ultimes et, si oui, lesquelles ? Car, contrairement à ce qui a été dit à tort et à travers, le principal problème posé par la candidature turque ne réside pas dans la culture ou la religion, mais dans la géographie. Paradoxalement, il est apparu plus facile de définir le caractère démocratique d'un État que son caractère « européen ». Prétendre que la Turquie est « européenne », alors que 95 % de son territoire et tout



le reste du monde turcophone sont en Asie, c'est s'interdire à l'avance de refuser demain les candidatures éventuelles de pays comme la Russie, les républiques caucasiennes, Israël et son futur État frère palestinien, et naturellement les pays du Maghreb. Qui oserait dire, y compris dans nos propres banlieues, que les Arméniens, les Algériens, les Marocains ne sont pas de vrais européens comme les Turcs, que Kiev et Saint-Petersbourg sont moins européennes qu'Ankara et Diyarbakir, ou que Jérusalem, à la différence d'Istanbul, appartient à une civilisation qui n'est pas la nôtre ? Admettre la Turquie, c'est en fait accepter l'option de l'Union sans frontières.

En réalité, la réponse à la question des frontières dépend de l'idée que l'on se fait de la vocation de l'Union. Deux thèses sont en présence, sans que le débat n'ait jamais véritablement eu lieu, ni au Conseil européen, ni même au sein de la Commission ou du Parlement : l'Europe-espace ou l'Europe-puissance.

Pour les uns, l'originalité de l'Europe réside dans l'aménagement d'un espace de vie en commun, au sein duquel des États voisins inventent un mode de relation d'un nouveau type : relations pacifiques, marché commun assurant une concurrence ouverte et loyale, litiges réglés par le droit, poursuite d'objectifs communs variés, notamment en matière de recherche, d'aide au développement et de protection de l'environnement. Conçu comme un laboratoire d'expériences politiques exemplaires, cet espace a vocation à s'ouvrir à tous les pays intéressés, préfigurant ainsi ce que pourraient être les relations internationales à l'échelle planétaire dans un monde universellement converti à la démocratie.

Cette conception a toujours eu la faveur des Britanniques. Elle paraît assez naturelle à beaucoup de Scandinaves, et à certains nouveaux États membres. Au-delà des cercles habituels des souverainistes et des eurosceptiques, elle plaît aussi parmi les défenseurs des droits de l'homme. Car un mérite inattendu et remarquable de l'appartenance à l'Union a été de diffuser et de consolider de façon spectaculaire les valeurs démocratiques parmi les États membres : l'expérience montre que l'Union ne vaccine pas seulement contre la guerre, mais aussi contre le retour à toute forme de dictature. Pourquoi refuser alors à la Turquie ou à l'Ukraine ce qui a si bien réussi à la Grèce et à la Pologne ?

Mais si l'objectif de la construction européenne est de bâtir une puissance politique, alors la fixation de frontières devient indispensable. Car alors l'Union doit conserver une taille raisonnable qui la rende gérable - près de 500 millions d'habitants répartis en une trentaine de pays représentent déjà une masse considérable. Elle doit préserver une homogénéité relative, qui facilite la vie en commun et la prise de positions communes sur la scène mondiale. Elle a besoin d'une image



stable, qui lui assure une identité, à la fois vis-à-vis de ses peuples, et à l'égard de l'extérieur. Aux charmes de l'échange économique et des relations d'heureux voisinages, il lui faut ajouter l'impératif de solidarité, entre ses membres, et face aux défis externes. Cela passe par un budget commun significatif, des contraintes politiques acceptées, des moyens militaires et diplomatiques coordonnés, voire fusionnés. Les dirigeants de cet ensemble ne peuvent plus être délégués par les parties constitutives, mais doivent recevoir une légitimité démocratique directe.

Cette conception d'une Europe comme acteur, inventant un modèle politique nouveau, qui combine le maintien des souverainetés nationales et la capacité, non pas seulement de vivre ensemble, mais d'agir en commun, est celle des pères fondateurs. Elle est implicite, et souvent explicite dans les grands choix européens de l'Allemagne, de la France et du Benelux. Mais elle exige des frontières précises. Les débats et les résultats des référendums français et néerlandais sur le projet de Constitution ont montré combien les citoyens y étaient spontanément attachés : le « non » était aussi, voire surtout, un « non » à une Europe sans limites, donc sans identité claire, sans valeurs vraiment communes, sans capacité de se défendre face à la mondialisation. Toutes choses que symbolisait malheureusement la candidature turque.

Le coup de tonnerre de ces référendums a changé radicalement les données du problème - sans que les dirigeants l'aient encore vraiment mesuré. Pour notre sujet, il entraîne trois conséquences claires.

Premièrement, les dirigeants nationaux sont dessaisis *de facto* des décisions d'élargissement au profit de leurs peuples. C'est le triomphe de la démocratie. L'incroyable Conseil européen modèle Helsinki 1999 où, à huis clos, sans la moindre consultation préalable, en quelques minutes, leurs Majestés chefs d'États et de gouvernements ont changé à 180 degrés leur position sur la Turquie au nom de considérations stratégiques grandioses, annoncées comme trop importantes pour être débattues devant les citoyens, un tel scénario est désormais impossible. Prévoyant cette évolution, l'article 58 du projet de Constitution a proposé une importante innovation de procédure : désormais, les candidatures seraient adressées d'abord aux Parlements nationaux, à charge pour eux d'émettre un avis avant que les gouvernements ne prennent position. L'application d'une telle procédure aurait évité les malentendus nés depuis sept ans entre les Européens et Ankara. Si cette disposition n'est pas (encore) juridiquement applicable, la réforme de la Constitution française, qui rend obligatoire le recours au référendum pour la ratification de tout nouveau traité d'adhésion, est, elle, bel et bien entrée en vigueur. Au fond, c'est une application inédite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : proclamé pour assurer



*l'indépendance* des nations, ce principe doit s'appliquer aussi au choix des *interdépendances* nécessaires au XXI<sup>ème</sup> siècle. C'est le droit des peuples à décider de leur union.

Deuxième conséquence : la gestion de la sortie de crise des pays de l'ex-Yougoslavie doit prendre en compte cette donnée politique nouvelle. Le langage de facilité tenu jusqu'à présent, consistant à promettre aux Bosniaques, Serbes et autres Kosovars une entrée rapide dans l'Union comme solution miracle à leurs problèmes devient tout simplement irresponsable. Certes, personne ne conteste le caractère européen des pays issus de l'ex-Yougoslavie ; et d'ailleurs la Slovénie, qui vient d'entrer dans la zone euro, est l'élève modèle du dernier élargissement. Mais c'est aux peuples de ces pays qu'il appartient de décider de la constitution de l'État dans lequel chacun entend vivre : s'ils ne le font pas avant d'entrer dans l'Union, ils ne le feront pas mieux à l'intérieur de celle-ci. Pour avoir oublié cette remarque de bon sens, les dirigeants européens ont rendu le problème chypriote insoluble en acceptant l'entrée de Chypre avant que soit réglée la question de fond du statut de l'île : pourquoi la partie d'origine grecque accepterait-elle maintenant les concessions attendues d'elle puisqu'elle a tous les avantages de l'appartenance à l'Union, y compris un droit de veto sur les relations avec la partie turque ?

Y aura-t-il une, deux ou trois Bosnie ? Que les Bosniaques en décident, et eux seuls ! Plus exigeants que leurs dirigeants, les peuples de l'Union accepteront plus difficilement l'entrée de nouveaux membres incertains de leur propre identité et encore animés de griefs historiques, voire de haines, réciproques.

Troisième enseignement. Finalement, le choix n'est pas entre Europe-puissance et Europe-espace : nous avons besoin des deux. L'Europe-puissance reste plus que jamais l'objectif premier. Mais notre intérêt est aussi de diffuser autour de nous les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme, pour faire de tous nos voisins des partenaires pacifiques et propagateurs, eux aussi, de modernité. Simplement, nous devons trouver un moyen de les aider autre que la promesse de l'adhésion à l'Union. D'où l'urgence de définir un statut de partenariat privilégié, permettant d'associer ces pays à des politiques communes et d'organiser des relations de voisinages pacifiques, équilibrées et exemplaires.

La Turquie est évidemment le premier pays qui pourrait bénéficier d'un tel partenariat, à ouvrir aussi à l'Ukraine, aux pays du Caucase et aux riverains de la Méditerranée. Échanges commerciaux, approvisionnement énergétique, lutte contre le terrorisme et le crime international, maîtrise des flux migratoires, échanges culturels, scientifiques et universitaires, coopération politique pour prévenir ou



traiter les crises régionales : les sujets d'intérêt commun ne manquent pas. Ils ont déjà donné lieu à de multiples accords qui ont suscité beaucoup de réunions et coûté beaucoup d'argent, pour un résultat très limité en termes de développement économique et quasiment nul en termes de progrès politiques : sans même évoquer l'inefficacité des initiatives européennes sur le conflit israélo-palestinien, après quinze ans de coopération avec l'Union du Maghreb arabe la frontière algéro-marocaine reste une des plus fermées du monde.

C'est d'un véritable changement de regard sur nos voisins immédiats dont nous avons besoin. Il ne sera possible qu'à partir du moment où nous aurons admis que l'Union a trouvé ses frontières durables, et que ses voisins resteront des voisins. Partenaires privilégiés, à traiter d'égal à égal, à aider dans leur propre démarche, mais en respectant leur altérité. Seule une Europe sûre de ses frontières pourra porter un message susceptible d'intéresser le reste de l'humanité.