

MAI 2023

N°8

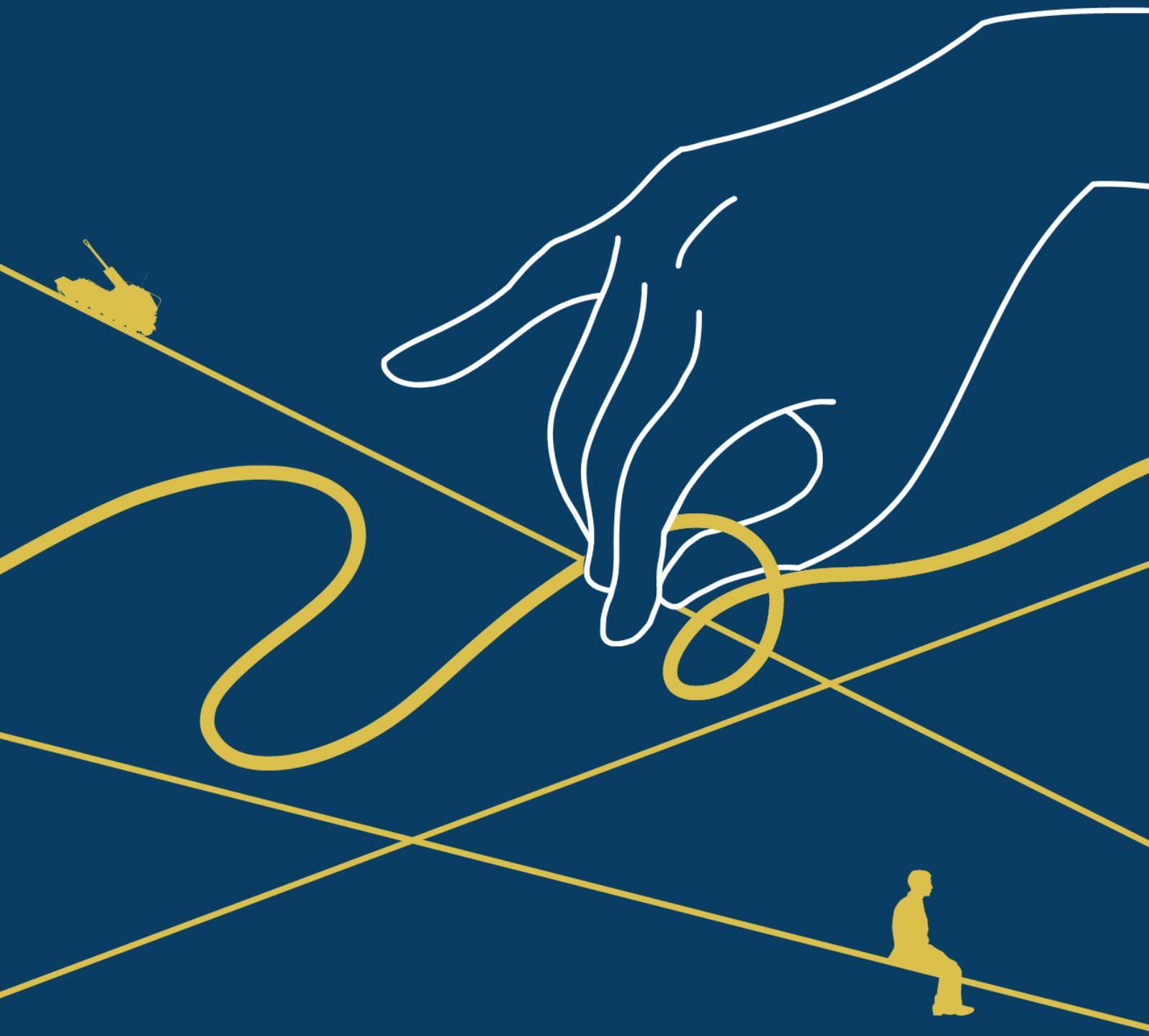
Cercle



Agénor

REGARDS HUMANISTES LA REVUE SUR LE MONDE

# Quelle géo-politique des frontières européennes ?



## SOMMAIRE

# Quelle géo-politique des frontières européennes ?

**3** EDITORIAL  
- **Pour une géo-politique  
4 des frontières européennes**

**5** Entretien avec  
- **Michel Foucher, géographe,  
19 et Frédéric Petit, député**

EN CARTES - DIALOGUE

**21** **De Gibraltar à Istanbul**  
- **la frontière méridionale  
30 de l'Union européenne**

EN CARTES - DIALOGUE

**31** **De la Mer Baltique à la Mer noire**  
- **la frontière orientale  
42 de l'Union européenne**

EDITORIAL — Par Pierre-André Hervé

## « Pour une géo-politique des frontières européennes »

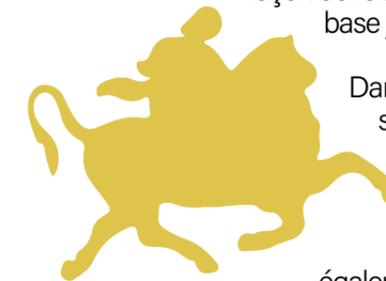
« La guerre en Ukraine et l'aspiration de son peuple, mais aussi de la Moldavie et de la Géorgie à rejoindre l'Union européenne nous invite à repenser notre géographie et l'organisation politique de notre continent ». En lançant un cycle de réflexion sur les frontières européennes, le Cercle Agénor a pris au mot Emmanuel Macron, auteur de cette phrase prononcée devant le Parlement européen le 9 mai 2022. Les élargissements successifs réalisés, envisagés ou contrariés de l'Union européenne (UE), les conflits de plus en plus importants dans les voisinages de l'Union ou encore les problématiques liées aux migrations de populations vers l'Europe soulèvent, au fond, une question centrale, celle des frontières européennes. Quelles sont et que signifient nos frontières européennes communes, d'un point de vue géographique, politique, culturel ? Est-il temps de définir les frontières de l'UE, pour éviter de futurs malentendus, faux espoirs et conflits ? Comment penser la frontière de l'espace politique européen, avec ce que cela implique en termes de sentiment d'appartenance, de responsabilité citoyenne et d'Etat de droit ? La question est d'autant plus sensible et importante politiquement que le rapport à l'Autre, au voisin, au migrant, est instrumentalisé par des mouvements politiques populistes puissants, favorisant ici le repli sur soi identitaire, là le soutien aux régimes autoritaires et même antidémocratiques.

Les mouvements politiques qui professent au contraire l'humanisme, l'ouverture, la défense et l'approfondissement de la démocratie, ont le devoir de conduire une réflexion sur la frontière européenne pour proposer des réponses efficaces et pérennes aux préoccupations légitimes des citoyens européens comme aux problématiques du voisinage. L'enjeu est de construire et renforcer une Europe pacifiée et démocratique. Face à cette impérieuse nécessité, le Cercle Agénor a organisé à l'été 2022 un temps d'échange afin d'esquisser une vision « géo-politique » des frontières européennes, entre savoir géopolitique et action politique, en croisant les regards d'experts, de responsables politiques et de citoyens intéressés. Ces échanges sont retranscrits dans le présent numéro.

Le dialogue entre le géographe et diplomate Michel Foucher et le député des Français établis en Europe centrale et orientale Frédéric Petit permet de poser les bases de la discussion. Il contient deux idées-forces, convergentes. D'une part, la frontière de l'Union européenne est une frontière plus politique que géographique, dont la guerre russe en Ukraine révèle la délimitation pertinente, et qui oppose deux modèles irréconciliables : le modèle européen, démocratique, caractérisé par une expérience historique originale de médiation et d'association des nations, et le modèle dit « moscovite », impérialiste et antidémocratique, aujourd'hui incarné par le régime de Vladimir Poutine. D'autre part, cette frontière doit être pensée comme la limite d'un espace de responsabilité politique ou citoyenne, comme un repère à partir duquel le citoyen européen peut déterminer sa responsabilité et envisager une relation juste avec ses voisins.

Deux focus viennent compléter ce tableau général. Dans un second dialogue portant sur l'espace méditerranéen, « frontière méridionale » de l'UE, la politologue et spécialiste des migrations Catherine Wihtol de Wenden et l'amiral Pascal Ausseur mettent en évidence le fossé qui se creuse entre l'UE et la rive sud de la Méditerranée. La frontière y est vécue dramatiquement, comme une barrière et un tombeau pour les migrants qui s'y aventurent, et elle matérialise le ressentiment d'une rive sud qui, d'après M. Ausseur, ne croît plus autant en la promesse non réalisée du « modèle européen », économique comme culturel. Mme Wihtol de Wenden appelle l'UE à revoir en profondeur sa politique migratoire répressive, à l'échec patent, et envisager sa frontière comme un espace de mobilité. M. Ausseur, de son côté, ne voit pas d'autre remède à la divergence entre les deux rives qu'un vaste transfert de richesses vers la rive sud et un changement d'attitude des Européens pour plus de pragmatisme et de modestie, seule façon de relancer le dialogue régional sur une base juste.

**La construction d'une Europe politique plus assurée et apaisée est un chantier en cours qui doit tous, Européens humanistes et démocrates, nous mobiliser.**



Dans un troisième dialogue spécifiquement dédié à l'Europe orientale, « frontière orientale » de l'UE, le géographe Pascal Orcier et le politologue Mihai Sebe analysent un espace également traversé par de fortes divergences mais dont la limite est moins strictement déterminée, conséquence de la géographie et de l'histoire d'une zone d'intenses brassages interethniques. Ils évoquent la longue liste des ambitieux projets d'infrastructures lancés dans la région pour mieux l'intégrer dans l'espace européen, au-delà des frontières existantes mais, là aussi, face à la « butée » russe et accessoirement biélorusse. Cette « butée » sur des régimes antidémocratiques rend peu probable à court et moyen terme les perspectives de résolution des conflits, laquelle implique un dialogue démocratique. Mais les deux analystes invitent à être patients et ne pas négliger la force des changements que la guerre en Ukraine révèle, à commencer par la faiblesse du régime « moscovite » de Poutine.

Les débats démocratiques sont rarement unanimes. Celui-ci n'y fait pas exception en soulevant aussi plusieurs désaccords ou nuances très stimulants, à propos en particulier du rapport de l'UE à la Turquie et au voisinage méridional. Si notre projet aura permis d'esquisser une vision assez précise et cohérente de nos frontières européennes et quelques pistes concrètes d'action politique, la discussion reste donc très ouverte.

ENTRETIEN

# « Quelle géo-politique des frontières européennes ? »

Propos recueillis par Pierre-André Hervé, le 25 juin 2022.

Pour poser le cadre de notre discussion sur la ou les frontières européennes, nous avons provoqué un dialogue entre un savant intéressé par le/la politique et un politique qui est aussi un homme de savoir, deux figures qui s'intéressent de longue date à la frontière européenne et qui portent un regard complémentaire sur cette dernière :

**Michel Foucher** a une double carrière. Géographe, il a enseigné la géographie et la géopolitique dans de nombreuses universités en France et à l'étranger, notamment en Pologne. Spécialiste des frontières, il est l'auteur, en 1988, d'un ouvrage devenue une référence en la matière, *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Son dernier ouvrage est un Tract Gallimard intitulé *Ukraine-Russie, la carte mentale du duel* (2022). Il est par ailleurs un diplomate chevronné. Proche conseiller d'Hubert Védrine, il a dirigé le Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay, puis a été nommé Ambassadeur de France en Lettonie, entre 2002 et 2006. Il a également été directeur des études de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Récemment, il a participé à un groupe de réflexion et de proposition sur la présidence française du Conseil de l'Union européenne, constitué par le secrétaire d'Etat Clément Beaune.

**Frédéric Petit** est député des Français établis à l'étranger (FEE). Sa circonscription couvre l'Allemagne, la Pologne, l'Europe centrale et les Balkans, une vaste région qu'il a parcourue de long en large. Ingénieur et entrepreneur, spécialisé dans les réseaux énergétiques, il a vécu et travaillé dans plusieurs pays de l'Est européen, notamment en Pologne et en Ukraine, ainsi qu'en Egypte. Engagé de longue date au MoDem, il vient d'être nommé Secrétaire Général adjoint du PDE, le parti européen auquel le MoDem est affilié.

Dialogue modéré par **Pierre-André Hervé**, Président du Cercle Agénor. Consultant indépendant spécialisé en gestion des risques internationaux, il rédige par ailleurs une thèse de doctorat à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes (EPHE) sur l'histoire du confessionnalisme politique au Liban. Diplômé de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (géographie, 2010) et de SciencesPo (sécurité internationale, 2013), il a occupé diverses fonctions dans les secteurs public et privé. En 2017 et 2018, il était conseiller sur les affaires étrangères et la défense du groupe MoDem à l'Assemblée Nationale.

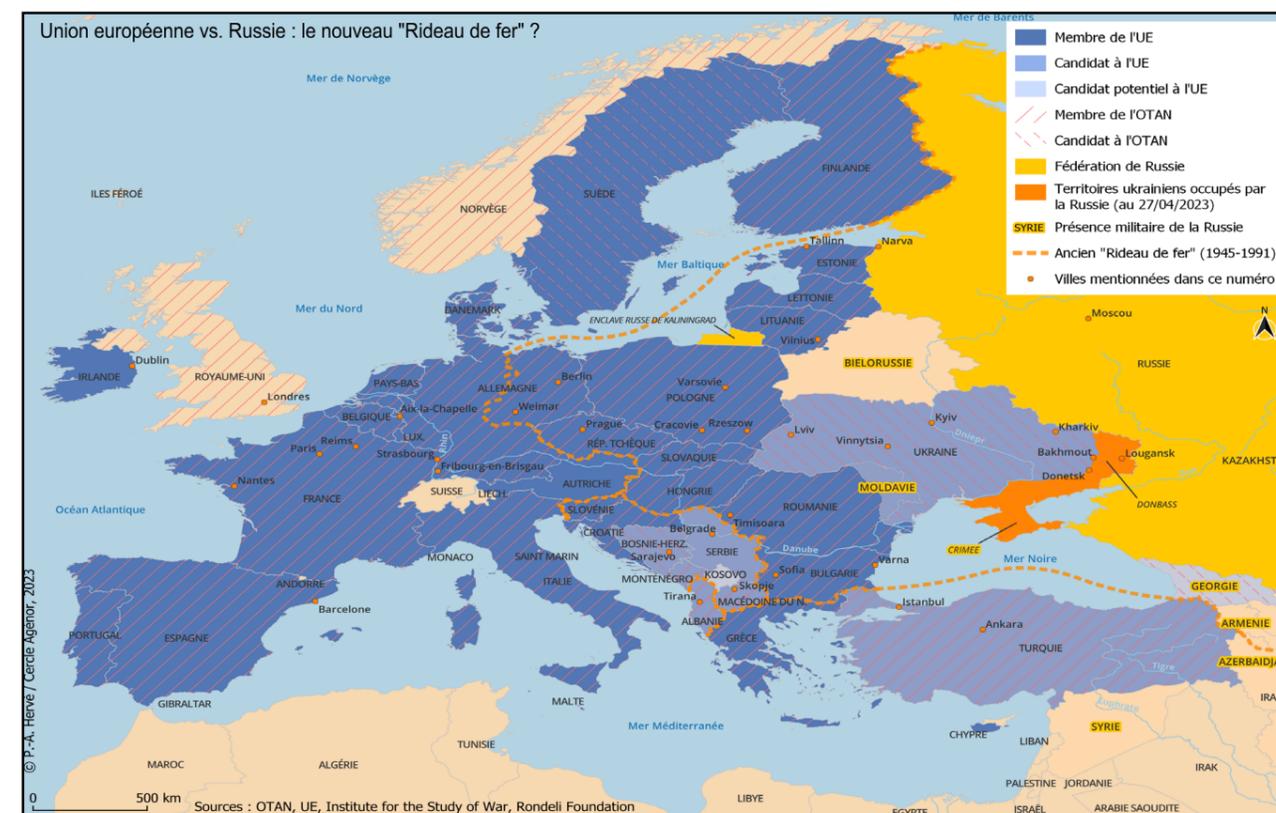
**Pierre-André Hervé (PAH)** On parle de la ou des frontière(s) européenne(s). Quelle est la meilleure forme, le singulier ou le pluriel ? De quoi parle-t-on quand on parle de frontière ? Je pose la question à la fois au géographe, M. Foucher, et au politique, M. Petit.

**Michel Foucher (MF)** Quand on parle de frontière européenne, on parle en fait de l'Union européenne. Ça renvoie à l'élargissement. En réalité, stricto sensu, l'Union européenne n'a pas de frontières car elle n'est pas un Etat. Une frontière internationale c'est une limite de souveraineté. L'UE, avec ses 27 membres, a une enveloppe territoriale, ce sont des limites qui sont constituées de segments des frontières des Etats-membres. Il est très important de faire cette distinction. Mais ce que je dis ne sera pas repris car il y a des formules qui se sont installées. Le terme Europe lui-même est beaucoup plus compliqué à définir, il est polysémique. Il y a l'Europe-continent, avec là aussi des problèmes de limites : Europe ? Eurasie ? Il y a l'Europe-civilisation. Il y a l'Europe géographique - on ne sait pas très bien ce que c'est.

Notre sujet aujourd'hui, avec cette guerre d'agression russe en Ukraine, c'est une prise de conscience que nous avons besoin, une fois pour toutes, de définir les limites de notre périmètre d'action. On est dans des

élargissements permanents. On ne sait pas où est l'extérieur. Si on ne sait pas où est l'extérieur, on ne peut pas avoir de politique extérieure, on ne peut pas être un acteur.

Le dernier point que je voudrais souligner c'est qu'on a un peu tendance, dans l'UE, à se prendre pour le centre du monde. C'est l'héritage Schuman-Monnet. On a oublié que la construction européenne est une réponse, intelligente et démocratique, à une succession de contextes géopolitiques. Dans les années 1950, c'est la réponse des démocraties occidentales, anciennes ou nouvelles - Italie, Allemagne - à la Guerre froide, sous impulsion américaine. Ce sont les Etats-Unis qui poussent Schuman à tendre la main à l'Allemagne. Ensuite, les changements à partir de 1990-1991, l'émancipation, le Printemps des peuples, sont liés à un nouveau contexte géopolitique dont nous ne sommes pas les auteurs, qui est l'effondrement



sur elle-même et par elle-même de l'Union soviétique. Dans les années 2000-2010, la globalisation et l'émergence de l'acteur chinois sont un autre élément de contexte qui est plus géo-économique - on le voit en particulier dans les Balkans, maillon faible de notre système, ou ventre mou comme disait Churchill. Depuis le 24 février 2022, il y a un nouveau contexte géostratégique qui est l'agression russe.

L'enjeu de cette agression russe, au fond, c'est de donner une réponse à ce que j'indique en exergue du Tract Gallimard, cette remarque extraordinaire de Vaclav Havel en 2005 : « La Russie ne sait pas vraiment où elle commence, ni où elle finit. Dans l'Histoire, la Russie s'est étendue et rétractée. La plupart des conflits trouvent leur origine dans des querelles de frontières et dans la conquête ou la perte de territoires. Le jour où nous conviendrons dans le calme où termine l'Union européenne et où commence la Fédération russe, la moitié de la tension entre les deux disparaîtra. » Je tire pour ma part deux conclusions : on n'a pas réglé cette question dans le calme mais

**Ce qui se joue en Ukraine et dans les 10 ans qui viennent c'est l'emplacement de la limite de l'Union européenne avec la Russie. Le critère, au fond, c'est la démocratie, démocratie contre autocratie, Etat-nation contre Empire. Ce n'est pas une question de géographie. Si vous voulez, c'est la politique qui définit notre géographie, et pas l'inverse.**

**Frédéric Petit (FP)** Je salue le géographe qui vient de me tendre une perche en disant que c'est la politique qui définit la géographie. Je vais insister là-dessus, en repartant d'une notion de frontière qui est plus personnelle, plus humaniste, qu'historique. Je m'inscris tout à fait dans ce que vient de rappeler Michel Foucher sur la frontière. On la voit très souvent

comme quelque chose qui nous aide à dire ce qui n'est pas chez nous et ce qui se passe à l'extérieur, alors que, pour moi, on oublie que c'est aussi un outil de construction personnelle.

**Je pars d'une conviction, très profonde en moi, que l'Union européenne, contrairement à ce qu'on a tendance à assimiler rapidement, n'est pas un accord international comme les autres. Pour moi, c'est une méthode de médiation permanente.**

J'ai moi-même une expérience de médiateur et je fais très souvent référence à ces outils de la médiation, qui sont passionnants dans le monde du XXIe siècle. Pourquoi dis-je cela ? Il y a par exemple un fait historique que je rappelle sans cesse : au moment où on crée l'UE, la Sarre est française, le Bade-Wurtemberg n'est pas l'Allemagne, c'est une zone d'occupation où viennent s'installer des Français, comme des boulangers venus à Fribourg à la suite des régiments, persuadés que ce territoire ne sera plus jamais l'Allemagne et en tout cas qu'ils vont y vivre. Leurs descendants sont encore là aujourd'hui. A cette époque-là, nous sommes dans un conflit de terrain, qu'on pourrait très bien comparer à ce qui se passe de temps en temps à Sarajevo aujourd'hui. On se traite de « speck française », c'est à dire de « Français du lard », parce qu'on considère que certains veulent rester Français uniquement parce qu'ils veulent avoir à manger, les Français étant alors plus riches. C'est à ce moment-là, en sachant très bien qu'il y a des tas de sujets non-réglés et que c'est encore tendu sur le terrain, que Monnet et un certain nombre de Pères de l'Europe disent effectivement « on va faire des choses qui vont nous réunir sur les grands enjeux ». Ça c'est la définition de la médiation. Je considère que l'UE est une méthode de médiation. C'est pour ça que je dis souvent que les Balkans sont l'avenir de l'Europe. Car je pense qu'on peut appliquer dans les Balkans, un des territoires les plus conflictogènes du monde, avec 29 nationalités, 5 ou 6 religions, des guerres ancestrales au sujet de la propriété du lac d'Ohrid et du champ des Merles, etc., les méthodes de règlement des conflits que nous avons inventées dans les années 1960. Notre principe d'Union européenne doit servir à ça.

Je reviens à la frontière. Pour moi, la frontière me définit moi-même. En médiation, on a une expression très intéressante : « C'est le TU qui TUE ». C'est à dire que dès qu'on commence à parler de l'autre, en essayant de régler un conflit, ou de parler en son nom, on est en fait en train de se faire la guerre. Le meilleur moyen d'avancer, y compris dans les situations de conflit, c'est de se construire soi et de parler de soi.

**Pour moi, la frontière -et c'est comme ça que je l'exprime très souvent- ça définit ma responsabilité d'abord et avant tout.**

Le fait de savoir où est-ce que je dois travailler, où est-ce que c'est à moi de tondre la pelouse et où est-ce que c'est au voisin de tondre la pelouse, quand il n'y a pas de barrière, c'est ça la frontière, d'abord un outil qui m'aide à me construire, à définir mes responsabilités et à regarder la poutre qui est dans mon œil avant de regarder la paille qui est dans l'œil de l'autre. Cette idée-là est trop souvent oubliée, alors qu'elle est si importante à l'heure des défis du XXIe siècle que sont la lutte contre les inégalités et la lutte contre le réchauffement climatique.

Pour revenir sur des notions plus historiques, oui l'UE, au sens où on en parle aujourd'hui, date des années 1950, mais elle puise plus profond. Quand on va vers ce terrain qui est entre la Mer Baltique et la Mer Noire, pourquoi dit-on « entre la Mer Baltique et la Mer Noire » ? Parce que cette expression, quand on la dit à un Estonien en Estonien, à un Lituanien en Lituanien, à un Polonais en Polonais, à un Belarus en Belarus, à un Ukrainien en Ukrainien, et même à un Juif en Yiddish, il entend « capitale : Vilnius » et il entend « c'est chez moi », il entend quelque chose de très fort sur le plan symbolique ; il entend aussi que ce n'est pas un espace qui a eu besoin de se définir par des frontières car effectivement, comme l'a rappelé M. Foucher, il n'y a jamais eu de grande délimitation très stricte. Ces territoires étaient gérés en commun.

**Je fais remonter philosophiquement l'histoire de l'UE à la République des Deux Nations, ce terme très peu connu en France mais très connu dans ces régions, qui symboliquement porte quelque chose d'extraordinaire. Peut-être qu'on pourrait définir l'UE comme la République des 27 nations, parce que dans cet espace qui était géré entre la Baltique et la Mer Noire, dont Vilnius était la capitale, il y avait des croisements administratifs, des méthodes de règlement des différends qui étaient extraordinaires et qui marchaient la plupart du temps.**

Effectivement, quand ça ne marchait pas, c'étaient des horreurs, des pogroms. Les Ukrainiens faisaient la peau aux Polonais, etc. Mais il y a eu un moment extrêmement long, de plusieurs siècles, où cet espace était géré en commun et pas par les nationalités. Il y a un très bon livre d'un très grand historien de cette partie du monde, Timothy Snyder, intitulé

*La reconstruction des nations*, qui retrace cette histoire. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit sur la symbolique de la guerre en Ukraine, c'est une guerre politique, une guerre de modèles et qui va beaucoup plus loin que la guerre entre impérialisme et démocratie. Elle va jusqu'à la question de savoir si on peut avoir une chose commune alors que nous ne parlons pas la même langue, que nous avons des intérêts divergents. Il y a d'un côté un modèle que j'appelle « moscovite » et pas russe car historiquement cet impérialisme est moscovite et très récent, face à ce que je viens de décrire de gestion commune. Cet impérialisme moscovite, totalitaire, repose sur l'histoire d'une petite nation au départ, qui est la première à avoir réussi à s'opposer aux invasions mongoles, qui était assez forte, avec quelques grands chefs et cheftaines d'Etat, et qui a cherché à gagner du territoire. Elle s'est dès lors forgé des besoins de frontière-barrière. On touche à un autre problème, une autre question, qui est au cœur de la guerre en Ukraine : qu'implique ce modèle ? Ce modèle, qui n'est pas le nôtre, entraîne mathématiquement du nettoyage ethnique. C'est ce qui s'est passé il y a quelques siècles en Crimée, quand on a, tout d'un coup, renvoyé les Turcs et les Tatars et amené de « vrais Russes ». Après plusieurs générations, ces Russes se disent que la Crimée c'est chez eux. Ces déplacements de populations ont eu lieu parce que la logique de cette réflexion totalitaire et impérialiste est qu'il faut ramener sur ce territoire, pour qu'il soit le sien, des gens qui parlent la même langue et qui mangent les mêmes plats. De l'autre côté, en Union européenne, nous disons qu'il faut continuer de parler sa langue et que non seulement chacun peut parler sa langue mais les enfants du voisin qui ne la parlent pas vont l'apprendre.

Ce sont ces deux modèles qui s'affrontent aujourd'hui et qui

posent effectivement la question de la frontière et de ce à quoi elle sert : est-ce que la frontière est quelque chose qui signifie : « toi, l'autre, tu n'iras pas plus loin qu'ici, et je ne veux plus te voir » ? Ou est-ce que la frontière veut dire : « les émissions de carbone jusqu'à tel endroit c'est mon problème » ? Je considère que la propriété du Danube, même si je suis un Portugais, c'est mon problème. Alors que la propriété du Dniepr, on s'en préoccupe mais ça va être au gens qui vivent là-bas de s'en occuper. Je crois que c'est pour ça que cette notion de frontière est pour moi si importante en termes politiques, de citoyenneté.

**MF** Je trouve très intéressante, très pertinente et effective cette idée de méthode de médiation. C'est une conception humaniste, ce n'est pas une conception technique. L'histoire de ce qu'on appelle la construction européenne passe parfois sous silence, alors que ça pourrait intéresser les citoyens, le fait que ça n'a pas seulement été conçu comme un grand marché et une communauté de droit. Il s'est passé bien d'autres choses. On parlait tout à l'heure de la Sarre et du Bade-Wurtemberg. Le point de départ de la construction européenne c'est la réconciliation franco-allemande. On oublie d'où on part. Les Français n'en voulaient pas, on avait été battu, dans cette étrange défaite décrite par Marc Bloch. Un processus s'est mis en place. Quand on lit *les Mémoires de guerre* du Général de Gaulle, on le voit visiter, dans le Bade-Wurtemberg, la future zone d'occupation avec l'armée De Lattre. Il décrit le champ de ruines, des enfants orphelins, des femmes veuves, des bourgmestres désemparés. Il traverse une terre qui était ennemie encore hier, jusqu'à la victoire de l'armée De Lattre. On est en octobre-novembre 1944 et il dit : « J'ai senti battre mon cœur d'Européen ». Cette phrase est extraordinaire. C'est la première fois qu'il l'exprime. La réconciliation

franco-allemande c'est Mgr Marty à Reims. Il y avait quelque chose de supérieur à l'antagonisme national qui était la chrétienté. Il ne faut pas oublier cette dimension historique.

La réconciliation franco-allemande c'est un processus de médiation initié d'en haut mais qui se traduit d'abord par l'Office franco-allemand de la jeunesse (OFAJ) : près de 10 millions d'échanges depuis sa création. Au début des années 1990, après la réunification allemande et la libération de la Pologne, qui n'est plus un Etat-satellite, le ministre allemand des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher demande à son homologue français Roland Dumas de l'aider à engager un processus similaire avec la Pologne. Quand on connaît l'histoire de l'Europe, on imagine l'ampleur des contentieux des deux côtés, entre l'Allemagne et la Pologne : 11 millions d'expulsés allemands parce que Churchill ne voulait pas que la Silésie devienne la future Alsace-Lorraine, et de l'autre côté la destruction de Varsovie, la brutalité contre les Slaves, etc. On appelle cela le Triangle de Weimar. C'était un format triangulaire mais qui servait de cadre à un format bilatéral. On a beaucoup travaillé ensemble - j'ai eu la chance d'y être associé - dans des réunions à trois, soit à Varsovie, soit à Berlin, soit à Paris, là aussi à tous les niveaux : comités d'historiens, échanges pour la jeunesse, bourses pour les étudiants, etc. Au moment de l'indépendance de la Lituanie et de l'Ukraine, en 1991, même situation. Côté polonais, les intellectuels de la revue *Kultura*, réfugiés en France, dans la banlieue parisienne, se méfient de l'extrême-droite nationaliste polonaise qui va essayer de remettre la main sur Vilnius et sur la Galicie. La Pologne est ainsi le premier pays à reconnaître la frontière de la Lituanie et de l'Ukraine déssoviétisées. Pourquoi font-ils ça ? Pas seulement pour reconnaître deux nouveaux Etats sur leur frontière orientale, mais pour faire comprendre à ceux qui seraient tentés, en Pologne-même, de reprendre une espèce d'élan vers l'Est, que c'est terminé et qu'il faut travailler autrement. A ce moment-là commence un processus de rapprochement et de réconciliation entre l'Ukraine et la Pologne. Là-aussi souvenons-nous des contentieux et des massacres de 1942-1944. Souvenons-nous d'où on vient, surtout qu'à l'époque soviétique il n'était pas question de mémoire. L'ancien Président polonais Aleksander Kwaniewski - j'en ai beaucoup parlé avec lui - a joué un rôle très important dans ce début de rapprochement qui n'était pas évident. La construction européenne c'est ce processus. Ça vaut aussi pour les Pays-Bas et l'Allemagne, ou pour l'Irlande et le Royaume-Uni. L'intégration de l'Irlande au sein de l'UE a sorti Dublin de son face-à-face obsessionnel avec Londres. Ça vaut aussi pour la France et l'Italie, etc.

**À l'Est, il y a une butée : la Russie. C'est le système moscovite. Ce processus-là ne marche plus, ne les intéresse pas. C'est là qu'est la frontière. La frontière de l'Union européenne démocratique c'est là où ce processus de réconciliation se trouve malheureusement arrêté.**

**FP** Je reviens sur cette idée de responsabilité. M. Foucher, vous avez cité l'OFAJ. L'OFAJ a, depuis quatre ans, un petit frère qui s'appelle le RYCO (Regional Youth Coordination Organization), parrainé par l'OFAJ et qui rassemble les pays des Balkans, où chaque pays des Balkans, Serbie et Kosovo compris, a mis un million d'euros sur la table. Le directeur est un Serbe, le directeur-adjoint est un Kosovar, ils sont installés à Tirana. Ils commencent à faire des échanges scolaires. Quand M. Macron est venu à Belgrade, voyage assez extraordinaire auquel j'ai pu participer, je l'avais incité à rencontrer le RYCO. Il l'a fait. Ça a été deux heures absolument fantastiques où il a échangé, aux côtés du Président serbe Aleksandar Vuc, avec une Macédonienne, un Kosovar, une Serbe, un Bosnien, les six nationalités, des jeunes de 25 ans, qui leur ont dit que leurs vieilles histoires ne les intéressaient pas, qu'ils voulaient travailler ensemble, comme ont vécu et travaillé ensemble les jeunes Français et Allemands, ou ceux des pays de l'Est, quand on les a intégrés, dans les années 1990, dans le travail de l'OFAJ.

Je veux reprendre un deuxième exemple mentionné par M. Foucher : Weimar. Weimar est au cœur de mon mandat. Habitant à Cracovie, parlant les trois langues, j'y suis évidemment très sensible. Nous avons créé une assemblée parlementaire franco-allemande et, s'il n'y avait pas eu le COVID, nous aurions une assemblée parlementaire « Weimar ». Je vais continuer à faire ce travail qui me semble absolument nécessaire. Je vous remercie aussi d'avoir cité *Kultura*. En France, on ne connaît pas assez *Kultura*. Je pense qu'il faudra un jour que l'UE fasse une statue à Krzysztof Skubiszewski, le premier ministre des Affaires étrangères polonais, qui était le porteur de cette parole de *Kultura*. *Kultura* est un courant intellectuel qui a commencé dans les années 1970 et qui a construit l'Europe, car il a amorti ce choc important de l'effondrement de l'Union soviétique et qui a permis qu'on continue. On l'oublie. Si Tadeusz Mazowiecki avait gagné les élections présidentielles au début des années 1990, je pense qu'on serait allé un peu plus vite dans un certain nombre de domaines.

**PAH** Ce qui ressort de vos propos c'est l'idée

de deux modèles qui s'affrontent et qui peuvent nous permettre de délimiter où est la frontière. Avant d'approfondir ce que nous sommes et ce qui nous distingue de nos voisins, j'aimerais qu'on continue à décrire, en quelque sorte, cette frontière. Pour qu'on soit clair dans notre réflexion, il faut qu'on sache de quoi on parle. Vous mettez en avant la frontière de l'Union européenne. Mais, d'une part, cette frontière de l'UE est mobile, avec les élargissements, et d'autre part il y a d'autres structures qui se superposent à l'UE et qui rendent l'identification de la frontière européenne extrêmement complexe. Doit-on seulement parler de la frontière de l'UE ? Notre réflexion sur la frontière ne doit-elle pas prendre en compte d'autres structures ? Je pense en particulier à l'Espace économique européen, la Zone euro, l'espace Schengen, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'OTAN. Il est parfois difficile de se retrouver dans cette complexité. J'imagine que le géographe va nous dire qu'il faut penser la frontière de manière multiscalaire, mais d'un point de vue politique c'est assez complexe. Il peut être difficile d'exprimer à des citoyens ce qu'est la frontière européenne si on met de suite en évidence cette grande complexité. Il y a parfois une forme de contradiction à dire qu'il faut délimiter la frontière et en même temps reconnaître qu'elle est mobile, qu'elle est multiscalaire. Comment sortir de cette contradiction ?

**MF** Qu'il y ait différentes institutions est assez secondaire. En réalité il y en a deux centrales, l'UE et l'OTAN. Depuis quelques mois, l'OTAN a retrouvé une raison d'être. Il faut essayer de faire exister un pilier européen de l'OTAN. C'est très compliqué, la plupart n'en veulent pas, et les Etats-Unis sont le réassureur de dernier ressort. Le Conseil de l'Europe a perdu beaucoup de légitimité à partir du moment où on a laissé la Russie



s'y installer. J'avais demandé qu'on suspende la Géorgie et la Russie du Conseil de l'Europe en 2008, or ça n'a pas été fait. C'est une institution qui a été complètement détournée par la Russie, avec l'influence des Suédois. Je ne lui fais plus beaucoup confiance. La Zone euro, Schengen, ce sont plus des questions techniques, c'est secondaire. Ce qui nous intéresse ce sont les structures politiques importantes, l'UE et l'OTAN. L'OSCE pour sa part est morte. N'oublions pas que depuis le début, les Etats-Unis sont un acteur de la construction européenne. La vision des Etats-Unis c'était que l'UE du futur coïncide avec le Conseil de l'Europe sauf la Russie. Ça a été dit par tous les présidents successifs, Bush à Istanbul, Obama à Ankara : « il est dans l'intérêt des Etats-Unis que la Turquie fasse partie de l'Union européenne ». Pour leur candidature à l'UE, les Ukrainiens ont très tôt écouté les conseils des Polonais et des Américains. Notre réponse, positive, est une réponse géopolitique d'une certaine façon.

Cette diversité des limites institutionnelles n'est pas très importante, ce qui compte c'est la hiérarchie des institutions, et il y en a deux qui comptent : l'UE et l'OTAN. De plus, cette pluralité des limites n'est pas un problème, nos concitoyens doivent aussi accepter que les choses soient parfois complexes. On ne peut pas toujours être dans la simplicité.

**FP** Sur la dictature de la simplicité, je vous rejoins complètement. J'utilise d'ailleurs plus ce terme que celui de populisme parce que je crois que quand on prend les gens pour des imbéciles c'est méprisant et je pense que les citoyens ne sont pas des imbéciles et qu'ils peuvent comprendre la complexité pour autant qu'on leur permet de l'appréhender. Je rejoins ce qui a été dit en allant même un peu plus loin, en termes de citoyenneté.

### **C'est parce que c'est compliqué qu'il faut des repères, et donc qu'il faut des frontières. La frontière est un signe, ce n'est pas un mur.**

Quand je dois construire une maison, ou même faire des choses plus faciles, j'essaye de me mettre deux-trois repères. Les frontières ça sert à ça. On peut très bien se battre pour qu'il y ait un travail sur la frontière de l'Union européenne, un travail plus approfondi de citoyenneté complexe sur les frontières de l'UE, et en même temps savoir que l'OTAN existe. Là encore, on est en lutte politique. C'est sur cette base que, en tant que parlementaire dans l'espace franco-français, je dis à mon ex-collègue Jean-Luc Mélenchon que ce qu'il affirme sur le fait qu'il faut tout décider à l'ONU et qu'on va transformer l'ONU, c'est du stalinisme international ! C'est le contraire de ce qu'il faut faire.

Quand on fait de la médiation, on prend très souvent un exemple très facile à comprendre : comment deux frères qui se disputent peuvent-ils régler leur conflit ? Il y a deux solutions : ou bien ils se disent qu'ils vont continuer à se bagarrer mais pas ici sinon leur père va venir, ou bien le père arrive et renvoie les deux chacun dans sa chambre. La médiation c'est la première solution. Quand on passe à la deuxième - puisque l'ONU a décidé qu'il fallait faire comme ça, tout le monde doit faire comme ça - on va vers le totalitarisme - c'est l'étymologie du mot totalitaire - et on va vers la violence car on ne peut plus faire respecter l'ordre autrement que par la violence. C'est pour ça que le gouvernement soviétique était violent dans sa manière d'être. Et c'est pour ça que la République des Deux-Nations était un gouvernement qui n'était pas violent. Dans cette République des Deux-Nations il y avait non seulement un enchevêtrement mais un tissage - j'aime beaucoup ce mot car il donne aussi un résultat de solidité dans une société. Dans le Yiddishland, on avait un judaïsme de villages. La même personne pouvait s'adresser à trois administrations différentes dans son village pour régler trois choses différentes. Si j'étais amoureux d'une Juive, je devais aller voir le gaon, le chef religieux, pas seulement le maire. Si j'avais un problème de terrain, de bornes mal faites, on allait voir le folwark polonais. Il y avait une multiplicité qui n'était pas un problème mais une richesse. Copernic, Chagall, sont le produit de cette culture. L'idée selon laquelle le fait que la frontière est multiscalaire provoque des blocages, je n'y souscris pas. Ça incite seulement à la lecture des citoyens qui veulent bien y passer un quart d'heure environ par semaine pour être à peu près informés.

**MF** Je suis évidemment d'accord avec l'idée

de la frontière signe, de la frontière repère. C'est un marqueur symbolique. On a besoin de symboles. C'est un besoin qui existe toujours même si c'est une dimension qui semble souvent oubliée aujourd'hui. Et depuis le COVID ça s'est encore aggravé, on vit dans la société du « sans contact ». Il faut redonner toute sa place au symbole. J'aime bien l'idée de tissage.

### **« Complexus », étymologiquement, ça veut dire ce qui est tissé ensemble. C'est exactement la réponse.**

**PAH** J'entends de ce que vous dites qu'il y a à la fois des éléments de distinction entre l'Union européenne et ce qui lui est extérieur - l'Etat-nation face à l'Empire, la démocratie face à l'autoritarisme ou l'autocratie - et des éléments de tissage ou de métissage, avec cette dimension d'Europe médiatrice. Ces tendances très lourdes de l'espace européen entrent en résonance avec l'actualité très chaude. Par exemple, le Président Macron a fait une proposition de nouvelle échelle, qui serait cette « communauté politique européenne ». C'est quelque chose de nouveau, de supplémentaire, qu'on peut regarder négativement. Mais c'est aussi une réponse à ces dimensions de métissage ou de flexibilité. Ça répond à des demandes d'acteurs qui ont quitté l'UE ou qui veulent la rejoindre et qui savent que ça va prendre beaucoup de temps. Ça peut être le lieu où peut se construire l'Europe politique sur la base de ces tendances lourdes ou de ces critères qu'on a évoqué. Comment percevez-vous cela ? J'adresse la question en particulier à Michel Foucher, qui a une vision historique large sur ce sujet. Cette « communauté politique européenne » fait écho à un projet plus ancien porté par la France et notamment par François Mitterrand. Il y a à la fois la dimension d'une nouvelle structure politique plus large qui s'appelait à l'époque confédération et celle d'une Europe à plusieurs vitesses, l'Europe des cercles concentriques, qui serait un gage d'efficacité et au final de légitimité du projet européen pour les citoyens. Est-ce que ça répond à une demande ? Est-ce un projet proprement français, qui s'est déjà pris des murs et qui va s'en prendre encore ? On voit par exemple, dans les Balkans occidentaux, qu'il y a une tension en ce moment car ils sont engagés de longue date dans le processus d'intégration à l'UE et ils voient que l'Ukraine et la Moldavie, qui ne sont pas encore dans ce processus-là, sont de suite, pour des raisons conjoncturelles, liées à la pression russe, intégrés dans le projet européen, on leur propose des choses. Les Balkans occidentaux ont l'impression d'être un peu délaissés. Est-ce que

le projet de Macron répond à ces problématiques-là ?

**MF** L'idée du président Macron est née au moment où l'Ukraine a fait savoir qu'elle souhaitait se voir reconnaître le statut de candidat. La première réaction du Président c'est : 1) on ne peut pas faire entrer un pays en guerre, 2) il y a une liste d'attente avec les Balkans occidentaux, 3) il faut d'abord réformer l'Union européenne, à la fois la Commission et les problèmes de décision qu'il faudrait prendre à la majorité qualifiée. Mais comme on ne peut pas dire non, il faut envoyer un message aux Ukrainiens en lutte pour leur indépendance sur le thème de la famille européenne. C'est un thème très général, très symbolique. Donc, il essaye de théoriser un peu ça. Le problème c'est que c'est un concept très français et la méthode est très française aussi, c'est à dire qu'on a fait ça tout seuls, sans consulter personne avant et sans faire le service après-vente après, comme d'habitude. Je rappelle qu'à l'époque de la confédération - j'y étais directement associé avec l'équipe de l'Elysée - il y a eu un an et demi de préparation, avant les Assises de Prague de juin 1991. Avec des groupes de travail thématiques - c'est d'ailleurs ça qu'il faudra reprendre. J'avais suggéré au Président de tenir les assises à Prague, sauf que la veille de la réunion George Bush a téléphoné à Vaclav Havel pour lui dire qu'il ne voulait pas de ça. Pourquoi ? L'idée était bonne mais, à l'époque, en juin 1991, il y avait encore l'Union soviétique et l'idée de Mitterrand était d'avoir une organisation continentale pacifique, c'était une façon d'aider Gorbatchev que Bush ne voulait pas aider.

L'idée d'avoir une structure englobante rejoint celle du Conseil de l'Europe, qui est à Strasbourg mais nos gouvernements successifs ont toujours négligé le Conseil de l'Europe, sous-estimé

son rôle. C'est la France qui a refusé que Catherine Lalumière ait un second mandat de secrétaire générale de cette institution. On avait là un outil englobant dans des champs fondamentaux - le droit, la justice, l'éducation, la culture - que nous avons complètement négligé. C'est une structure sous-employée et nous en sommes en partie responsables. Je ne reviens pas là-dessus.

Cette idée de communauté politique c'est une manière de dire : « vous êtes dans la famille européenne mais vous ne pouvez pas entrer dans le processus d'élargissement ». Enrico Letta et Mario Draghi avaient déjà travaillé cette idée. Elle a fait son chemin sur la route de Kiev, lors du voyage commun de Macron, Draghi et Scholz. Dans le train apparemment, car il y a quand même 700 km entre Rzeszów et Kiev, Scholz s'est laissé faire parce qu'il avait besoin de venir à Kiev avec quelque chose de positif. Mais cette idée est morte, je le regrette, parce que la semaine suivante le Conseil européen a accordé à juste titre le statut de candidat à l'Ukraine. Le statut de candidat ce n'est pas du tout le début des négociations. Le Président macédonien était furieux mais ce n'est pas nous qui avons bloqué le début des négociations avec la Macédoine du Nord, c'est la Bulgarie parce que la Bulgarie veut que le macédonien soit reconnu comme un dialecte bulgare. La Bulgarie vient de lever son blocage, cette affaire est réglée. Malheureusement la promesse d'élargissement est le seul outil de la politique extérieure de l'UE sur le continent. Il n'y a pas d'autre outil possible, tout le monde voit que ça marche, tout le monde veut en profiter, en bénéficier.

Je crois quand même qu'il faut à un moment ou un autre s'attaquer non pas tellement à une révision des traités mais à une réforme de la Commission. On ne peut pas avoir autant de commissaires que d'Etats,

ce n'est pas possible. Il n'y a pas 27 compétences communautaires, il y en a beaucoup moins. Que penser par ailleurs du message adressé à Boris Johnson, qui pourrait faire partie de la communauté politique européenne ? Boris Johnson a une très bonne politique ukrainienne, bien plus efficace que la nôtre depuis le début. Il a même anticipé. Et il vient de faire une remarque, que vous pouvez retrouver dans le journal Le Monde hier ou avant-hier, en comparant l'UE à une cathédrale gothique et en disant : « nous ne faisons peut-être plus partie de l'architecture intérieure de la cathédrale UE mais nous sommes un arc-boutant ». J'aime beaucoup cette formule. Ce personnage remonte dans mon estime. La messe est dite, puisqu'on est dans une cathédrale : l'élargissement est le seul outil dont nous disposons pour envoyer le signal qu'un Etat candidat dans le malheur est dans la famille européenne. Je préfère que l'on parle de famille européenne plutôt que, comme j'ai dû le vivre et le subir dans les années 2000 en Lettonie au moment de l'élargissement, de famille euro-atlantique. Cette dissociation UE-OTAN dans le cas de l'Ukraine c'est du réalisme géopolitique mais c'est aussi une bonne chose pour nous, ça nous donne une responsabilité plus importante.

**FP** Je vais prendre un exemple que je porte dans les Balkans pour vous dire comment j'ai entendu cette histoire de « communauté politique européenne ». J'aime beaucoup les Balkans, je connais tous ces pays, j'y ai même travaillé. J'adore ce foisonnement d'histoires qui se disputent : « est-ce que ma langue est une langue qui vient de la tienne ? » Je parlais tout à l'heure du Champ des Merles et du Lac d'Ohrid. Savez-vous que l'Université de Sofia s'appelle Ohrid, du nom d'un lac qui fait la frontière entre l'Albanie et la Macédoine ? On est dans des symboles croisés, discutés, et je crois que c'est extraordinaire, c'est une richesse. Evidemment c'est source de conflits mais des conflits qui, si on les résout, laisseront place à une grande richesse. Dans les Balkans, je consens que l'UE doive s'occuper techniquement d'appliquer les procédures qui existent mais on devrait avoir dans l'UE une réflexion sur l'avenir de cette région, réflexion que j'ai appelée « Balkans 2050 » : quel est l'avenir de cette région à horizon 2050 ? Cette région qui comprend 11 pays et non pas 6. Le problème de la désertification des jeunes, le problème de la réconciliation entre anciens combattants, le problème de l'aide aux PME, la seule arme anti-corruption réelle - quand les PME ont passé un certain cap de niveau de business dans un pays la corruption disparaît ou presque - ce sont des sujets vrais aussi bien à Varna ou à Timișoara qu'à Skopje ou à Tirana ou même en Grèce. On doit réfléchir à ces sujets, entre Européens. Moi-même je suis en train de construire une interparlementaire

«Balkans 2050» qui réunit des parlementaires de ces 11 pays. Donc, quand j'entends ce que dit le Président, j'entends un peu la même chose : oui, il faut un symbole.

**Je l'ai dit bien avant le Président, je l'ai dit à Clément Beaune : il faut accepter la candidature ukrainienne, parce que c'est un symbole. Avant la fin du mois de février, j'ai prétendu que nous pouvions aller à Lviv et même jusqu'à Vinnytsia avec un drapeau français, pas avec des militaires.**

C'était évident, au bout de trois jours on avait compris que les armées russes se contenteraient de reproduire l'accord de 1681, qu'elles n'iraient pas au-delà du Dniepr. On aurait pu venir avec des pompiers, des ambulances et des drapeaux. Au-delà du symbole, je prétends aussi qu'on peut déjà reconstruire. Suivons l'exemple de l'Union européenne dans les années 1950 : il y avait la CEEA, Jean Monnet, etc. mais c'étaient aussi des syndicats qui se sont rencontrés et ont fait un travail très concret, immédiatement.

Je voudrais insister sur trois autres choses. Michel Foucher a dit que tout le monde voit que ça marche. Je crois que ça c'est une réponse, à mon avis c'est la sortie de guerre. Prenons l'exemple de Kharkiv : en 2014, il y avait dans cette ville une manifestation de gens russophones qui voulaient essayer de déchirer le drapeau ukrainien, comme ça s'est fait à Lougansk et à Donetsk. A Kharkiv, une ville étudiante et à l'histoire bien ancrée, les autorités ukrainiennes leur ont répondu : oui on parle tous russe, oui on aime bien les blinis, mais chez nous on va laisser le drapeau ukrainien. On calme ainsi cette espèce de manifestation dirigée depuis l'extérieur et Kharkiv ne prend pas la voie de Lougansk et Donetsk et reste côté ukrainien. Huit ans après, avec le déclenchement de la guerre, les dirigeants de Kharkiv, pourtant historiquement liés au parti pro-russe de Medvedtchouk, ont fait le choix clair du côté ukrainien. Non seulement ils s'indignent des missiles russes qui s'abattent sur leur ville mais ils sentent bien que la population refuse de suivre la voie de Lougansk. Il faut voir l'énorme avancée de ces jeunes générations qui se sentent européennes parce qu'il y a des échanges étudiants, des laboratoires connectés aux universités européennes. Aujourd'hui, encore moins qu'en 2014, quelqu'un qui a 25 ou 30 ans à Kharkiv ne dit pas qu'il souhaite que sa ville devienne une « république populaire » à l'image de Lougansk, il souhaite rester en Ukraine parce que, dans son université, il échange avec Paris, avec Berlin, parce qu'il se rend bien compte aussi qu'à Lougansk on mange mal, on se chauffe mal, on ne fait pas de

travaux. A Kharkiv, huit ans après 2014, cette différence entre ce qui marche et ce qui ne marche pas est évidente. On y élit encore des dirigeants pro-russes mais, quinze jours après le début de la guerre, ces mêmes dirigeants disent désormais que les Russes sont fous. Ils prennent un drapeau jaune et bleu, ils mettent un treillis et défendent leur ville, comme le maire de Kiev a défendu la sienne. Et ils libèrent Kharkiv. Ca ce sont des signes que, quand l'Union européenne marche, et ça marche, tout le monde le voit. Si on va reconstruire l'Ukraine et que, dans la gare de Bakhmout, les trains arrivent à l'heure et sont plus confortables, de l'autre côté, à 100 km à l'est, ils vont finir par le savoir et ça va commencer à bouger. On oublie trop dans l'histoire de l'UE comment s'est passée la réunification de l'Allemagne. J'ai une grande différence avec mon collègue Mélenchon : ce qui s'est passé là ce n'est pas une annexion, c'est la stratégie de médiation de l'Union européenne qui, tout d'un coup, après trente ans, est devenue une évidence incontestable.

Deuxième chose que je veux dire, et je le dis souvent depuis que j'habite en Pologne, quand on construit une communauté de quelque chose, en particulier cette communauté de la défense, il faut partager y compris les erreurs et les fantasmes des autres. Quand votre fille ou votre fils vous dit qu'elle ou il a peur du crocodile qui est dans l'armoire, si vous commencez par lui expliquer que ce n'est pas possible qu'il y ait un crocodile dans l'armoire, vous ne faites pas votre travail, la première chose à faire est de partager son fantasme. Quand on vit à Tallinn et qu'on a, à proximité de la frontière russe, la région de Narva qui est un décalqué sociologique, linguistique, économique de la Crimée, on a peut-être tort de craindre une agression russe mais on ressent les choses différemment d'un habitant de Nantes. Il faut le comprendre. De la même manière il faut que mes

amis polonais comprennent ce que l'Afrique veut dire pour nous. Nous ne sommes plus des coloniaux mais ce n'est pas pareil. Je crois qu'il faut partager y compris les fantasmes, sinon on ne fera pas une communauté de la défense.

Troisième remarque : j'ai entendu la distinction entre Etat impérialiste et Etat-nation, moi je n'ai pas dit Etat-nation, ou alors en mettant nation au pluriel : « Etat-nations ». On pourrait imaginer quelque chose comme ça. Je parle de technique, de plan « Balkans 2050 », etc., mais moi qui suit du Mouvement Démocrate - on ne se refait pas - je me demande où est le mouvement de bascule de l'intégration européenne ? Un mouvement qu'il faut préparer et bien préparer, c'est la présence au Parlement européen. C'est le jour où on dit : « voilà, vous pouvez envoyer des parlementaires nous rejoindre au Parlement européen ». Avant, on peut avoir plusieurs routes, des communautés, des choses qui s'intègrent. Là où il y a un point de bascule c'est ce moment de confiance, où on se fait assez confiance pour considérer que, oui, on peut venir, à égalité, participer au Parlement européen. C'est pour ça qu'aujourd'hui je considère que l'Ukraine ne peut pas être dans l'UE. Je suis observateur électoral, j'ai vu les élections en Ukraine, j'ai vu les élections en Bosnie. On ne peut pas s'appuyer sur ces processus tels qu'ils sont menés, qui ont certes beaucoup progressé vers de véritables attitudes citoyennes, mais on casserait le Parlement européen si on y faisait entrer des gens de ces pays recrutés selon ces processus. Ils ne sont pas encore prêts.

**MF** Plutôt que cette communauté politique, il faudrait réfléchir à une formule d'Etat-associé. Tout le monde sait que les négociations prennent entre 10 et 15 ans : Etat de droit, marché, gouvernance. Je rappelle que l'Ukraine est contrôlée par une dizaine d'oligarques, encore aujourd'hui. Ce n'est pas parce

qu'ils sont en guerre qu'ils sont devenus vertueux. Ils ont gagné notre sympathie, notre solidarité et une conscience nationale définitive. Il y a certaines politiques auxquelles ils pourraient être associés d'une façon ou d'une autre. Il faut qu'on essaie d'adapter notre façon de fonctionner aux nouvelles réalités géopolitiques, ce qu'on a en fait toujours fait. Le Britannique Andrew Duff, ancien parlementaire européen, a écrit un article dans Politico sur cette idée d'« Affiliate State ». Je pense aux Etats-associés, ça fait longtemps que j'ai écrit ça. Ils sont associés à certaines politiques ou à certains types de réunions. Ça n'empêche pas que les procédures doivent continuer. Dans le cas de l'Ukraine, elles ne commenceront pas tout de suite.

**FP** Je crois pour ma part beaucoup au travail des Parlements nationaux. La route que j'essaie de suivre c'est la création d'interparlementaires ad hoc, où on est à égalité, sur des sujets précis, un peu comme on vient de le dire. C'est ce qu'on a fait avec l'Assemblée parlementaire franco-allemande, qui était un peu un OVNI au départ. On a renouvelé le traité d'Aix-la-Chapelle de 1963, qui avait créé l'OFAJ. Désormais, au lieu que le contrôle par les peuples des deux exécutifs qui sont chargés de mettre en place ce traité se fasse chacun dans son parlement - si je demande au ministre des Affaires étrangères s'il est bien en train d'appliquer le traité d'Aix-la-Chapelle, il va me dire « oui moi je le fais mais mon ami allemand ne le fait pas et moi je n'y peux rien » - cette Assemblée parlementaire franco-allemande permet un contrôle direct des deux peuples sur l'application du traité bilatéral. C'était une idée un peu bizarre au début qui a passé la rampe. Je crois qu'elle va continuer son chemin et c'est intéressant. Dans cet esprit, je veux faire une « interparlementaire Weimar ». Dans une « interparlementaire Weimar », à supposer qu'elle existât, aujourd'hui nous aurions côté polonais une majorité de gens du PIS, qui ont failli refuser un ambassadeur allemand, qui veulent revoir l'histoire des réparations, qui sont dans un délire qui repart à avant 1990. Au lieu que ce soit géré uniquement par un exécutif, il pourrait y avoir un travail de parlementaires dont le rôle est de se parler. La définition de Michel Foucher est excellente : le Triangle de Weimar c'est plus la France qui aide le germano-polonais à se parler. Sur l'Ukraine, je fais partie d'un forum qui a été créé deux ans avant la guerre, le forum Kalinowski, qui est un forum interparlementaire basé à Vilnius qui rassemble non seulement des Français et des Allemands mais aussi des députés polonais, des Belarusses en exil, des Ukrainiens.

**J'encourage mes amis lituaniens à faire de ce forum une vraie interparlementaire pour gérer le problème entre la mer Baltique et la mer Noire. Je crois profondément que plutôt que d'être associés, petits frères au Parlement européen, il vaut mieux faire des interparlementaires nationales, ad hoc, parce que c'est plus efficace et plus respectueux.**

**MF** En effet, l'avantage de cette formule c'est qu'il y a une égalité. Quand on est dans la salle d'attente, on est au club, on a le droit au jus d'orange mais pas à autre chose, il y a un sentiment d'inégalité. J'aime bien cette formule de l'interparlementaire. En plus c'est légitime car chaque parlementaire est élu, qu'il soit ou non d'un pays membre de l'UE, il y a une égalité de statut et de légitimité politique. C'est une formule à creuser en effet.

**FP** Je me permets de citer une expérience très intéressante à laquelle j'ai participé. En 2019, on fêtait les trente ans de la fin du Rideau de fer, j'ai rassemblé dans la salle Lamartine de l'Assemblée nationale des représentants nationaux, un ou deux, de chacun des pays de ma circonscription, car il se trouve que ce Rideau de fer traversait ma circonscription. C'était absolument extraordinaire, il fallait voir quelqu'un comme Sikorsky parlant à une députée du Fidesz de cette histoire, de ces trente ans, ou encore des députés des Landtage de l'Allemagne de l'Est parlant à des députés du Bundestag actuel. C'est quelque chose qui est très peu médiatisé mais qui marche bien.

**PAH** Vous dites que la politique d'élargissement est l'outil principal de l'UE dans sa relation à son voisinage, que ça fonctionne. En même temps, cet élargissement a connu quelques difficultés. Je pense en particulier à la Turquie. Celle-ci a connu une phase de consolidation et d'ouverture de l'Etat et de l'économie entre 1990 et 2010, qui laissait augurer d'un rapprochement, voire même d'une intégration de la Turquie dans l'UE. Mais, comme en Russie, et suivant une même temporalité, on a vu une crispation autoritaire et néo-impériale du régime turc et un éloignement. Le chercheur Hamit Bozarslan a récemment utilisé le terme d'« anti-démocraties » pour désigner la Turquie, la Russie mais aussi l'Iran. On est ainsi passé d'un rapprochement à désormais une distinction extrêmement forte en termes de modèles, entre un modèle démocratique et un modèle anti-démocratique. Faut-il acter le fait que l'UE doive fonder son intégration sur la démocratie et donc assumer de dire que ses voisins,

de manière tendancielle, sont des systèmes autoritaires à dimension impériale, que c'est leur histoire et qu'inéluctablement ils reviendront à cette forme de régime, et qu'en conséquence il faut accepter que la frontière de l'UE s'arrête en Ukraine, dans les Balkans occidentaux et ne pourra pas dépasser cet espace ? Quel bilan dresser du processus d'intégration de la Turquie ? Un certain nombre d'acteurs européens avaient très tôt mis en garde contre l'intégration de la Turquie, d'autres au contraire avaient souhaité favoriser son ouverture démocratique - il y a en Turquie des forces démocratiques même si elles sont aujourd'hui clairement bafouées. Comment voyez-vous cette relation à la Turquie et, de manière plus générale, cette relation avec les deux grands acteurs autoritaires et néo-impérialistes du voisinage européen que sont la Turquie et la Russie ?

**FP** Je reviens sur quelque chose que j'ai souvent dit : je crois que la Politique de voisinage est une politique de l'UE qui a été très mal faite. La Politique de voisinage a été comprise, dans l'UE, comme une politique de pré-adhésion, or, à mes yeux, une politique de voisinage doit partir du fait que c'est chez mon voisin, ce n'est pas chez moi.

Quand j'ai un voisin, je ne cherche pas systématiquement ni à ce que ma fille épouse son fils, ni à capturer sa maison ou à faire une grande communauté. Je crois qu'on a raté cette idée de voisinage. Il aurait fallu que la Politique de voisinage soit une politique qui exclue l'adhésion par principe. Pour moi, la politique de voisinage c'est la politique avec le sud de la Méditerranée, avec la Turquie. On a des choses à faire ensemble entre voisins : je vais te surveiller ta maison quand tu ne seras pas là, je vais nourrir tes chats si jamais tu dois partir, on va se cotiser pour faire le tuyau d'évacuation de l'eau, etc., mais ça sera chez toi. On ne vit pas pareil et

on doit avoir la possibilité de ne pas se voir sans que ce soit la guerre. Michel Foucher disait que si on ne connaît pas l'extérieur on n'a pas de politique extérieure. Pour moi, la politique de voisinage devrait être l'une de nos politiques extérieures, avec la Géorgie, avec la Turquie, avec un certain nombre de pays comme ceux-là qui ne sont, à mes yeux, pas dedans. Pourquoi je dis que les Balkans sont dedans ? Je l'ai exprimé tout à l'heure. Pourquoi je dis que l'Ukraine est dedans et que le Bélarus est dedans ? Parce que, historiquement, c'étaient des précurseurs de cet « Etat-nations ». Je crois que c'est pour cela que, très profondément, ces sociétés se sentent attirées plus à l'ouest qu'à l'est. L'UE doit avoir le courage de dire ça, même si les frontières au début ne sont pas très bien dessinées sur la carte. Ça n'a jamais été très dérangeant. Le Yiddishland n'a jamais été sur une carte, pourtant il avait une réalité, une capitale, des routes, des relations, une administration.

**MF** Je suis tout à fait d'accord. Je n'emploie jamais le mot de voisinage. C'est une idée de Mario Monti, d'influence américaine. Je rappelle que la Turquie est dans l'OTAN, c'est la deuxième armée de l'OTAN et c'est un membre fondateur du Conseil de l'Europe. On a aussi une union douanière. Simplement, on n'a pas osé arrêter les négociations clairement après l'accord de Mme Merkel avec M. Erdogan sur la question migratoire. On est coincé. Chirac était pour l'intégration de la Turquie, car il faisait le pari que l'islamo-démocratie deviendrait une vraie force sur le modèle de la démocratie chrétienne, ce que la présidence de Turgut Özal pouvait laisser penser. Schröder a aussi soutenu cette idée quand il s'est rendu compte que les Turcs devenus Allemands votaient pour le SPD. Mais cette parenthèse est terminée. Il ne s'agit pas pour autant de les mettre à l'écart. Je pense d'ailleurs

qu'il faut cesser de mettre sur le même plan Turquie, Iran et Russie. Nous avons besoin de la Turquie, pour toute une série de raisons et notamment nous avons besoin d'un contrepoids pour éviter l'annexion de la mer Noire par la Russie. Union douanière, politique migratoire, sécurité, Bosphore (convention de Montreux) : de facto, la Turquie est un Etat associé.

**L'UE doit avoir une politique extérieure ad hoc, qui doit privilégier ceux qui sont des acteurs de la sécurité européenne ou de l'économie européenne. La Turquie en fait partie, tandis que la Russie s'est mise complètement hors jeu, pour une génération.**

On a proposé beaucoup de choses, on allait à Moscou très souvent quand je travaillais auprès de Védrine, à la demande de Chirac, et quand on revenait on se disait qu'on avait beaucoup donné sans contreparties, on a tout le temps été face à des gens qui étaient dans une logique de domination et d'hégémonie. La rupture est consommée durablement. On peut le regretter, mais c'est un fait. Ça nous permet en tout cas d'être plus clairs. Sur la Biélorussie, je suis d'accord, je pense qu'on sous-estime complètement le potentiel d'évolution de la société biélorusse, précisément à cause des liens sociétaux, politiques, avec l'émigration biélorusse en Lituanie, en Lettonie, en Pologne et en Allemagne. Je pense que la Biélorussie évoluera dans le bon sens.



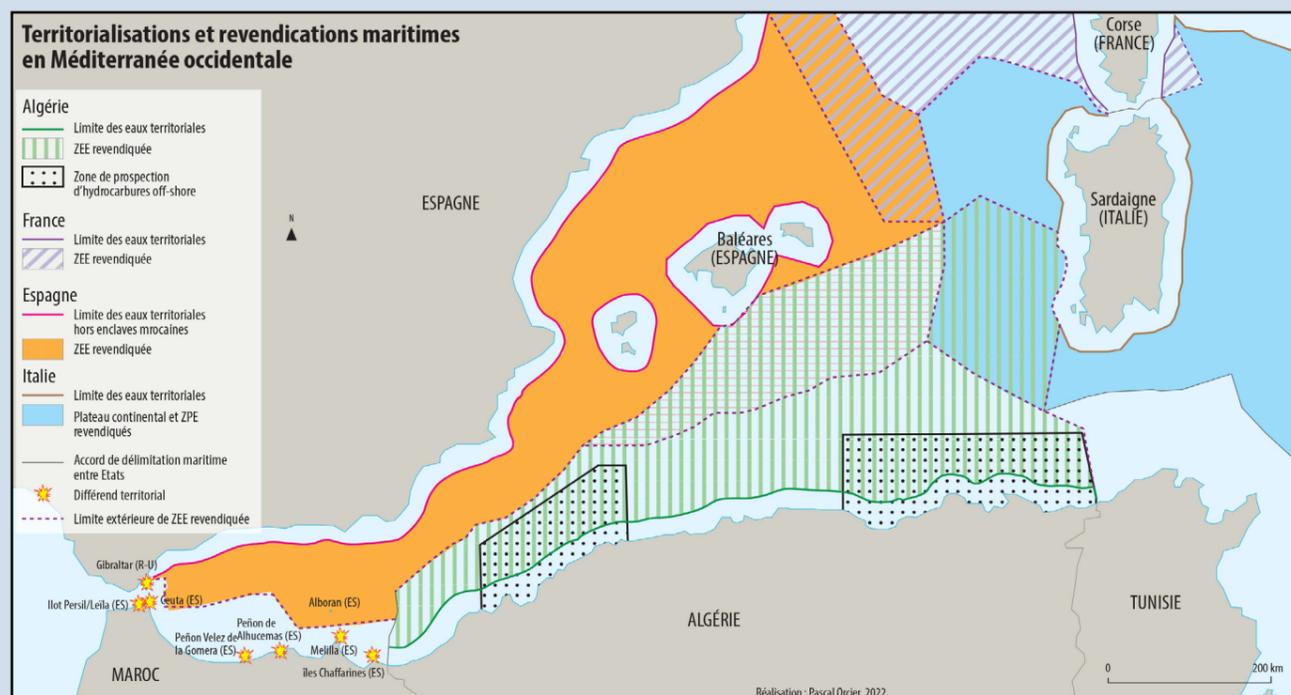
EN CARTES

# De Gibraltar à Istanbul : la frontière méridionale de l'Union européenne

La « frontière méridionale » en cartes  
par Pascal Orcier

L'espace méditerranéen fait l'objet d'attentions diverses selon les Etats européens, et malheureusement trop souvent réduites à la question des migrations, surtout illégales, au détriment des autres problématiques. L'attention se focalise légitimement sur les points chauds voire les drames souvent liés à cette question migratoire (Lampedusa, Mer Egée) mais la Méditerranée est un vaste espace, aux enjeux multiples.

## La Méditerranée occidentale



La Méditerranée occidentale apparaît comme un espace globalement pacifié, si l'on excepte les tensions répétées entre l'Espagne et le Maroc portant sur la possession de micro-territoires. Elle reste cependant un lieu de revendications maritimes, affirmées en application des principes de la Convention sur le droit de la mer mais qui se heurtent ici à des interprétations différenciées. Il existe par exemple un désaccord entre la France et l'Espagne à propos d'une zone située au nord des Baléares, et entre l'Espagne et l'Algérie à propos d'une autre zone située cette fois-ci au sud-est de l'archipel espagnol. Se pose ainsi la question de la territorialisation des mers et de la nature des relations entre les différents Etats concernés. Ces revendications sont liées à des campagnes de recherche d'hydrocarbures entreprises en particulier sur les côtes algériennes. Un autre enjeu est la sécurité maritime, avec l'augmentation du trafic, des risques liés à la navigation maritime, au gigantisme des navires

qui empruntent les voies navigables. Dans leurs espaces maritimes de souveraineté, les Etats doivent déployer des moyens colossaux pour contrôler les flux, légaux comme illégaux, et porter assistance à des navires en cas d'avarie.

La Méditerranée orientale est un espace sur lequel se concentrent les enjeux géopolitiques et stratégiques, renforcés ces derniers mois par le blocus de la Mer Noire provoqué par la guerre russe en Ukraine. En conséquence de ce blocus, le blé ukrainien qui ne peut plus être exporté depuis les ports ukrainiens transite tant bien que mal par les ports grecs, tandis que la Bulgarie et la Roumanie

## La Méditerranée orientale



redéployent aussi leurs échanges maritimes, en raison des restrictions au franchissement du Bosphore et des Dardanelles. La question migratoire fait également l'objet de tensions répétées entre la Grèce et la Turquie. Cette dernière, qui a proclamé la doctrine de la « Patrie bleue », au nom d'une volonté de puissance et d'une injustice présumée datant du traité de Lausanne que Erdogan entend réparer, revendique des espaces maritimes qui, en vertu du droit international, appartiennent ou pourraient appartenir plutôt à la Grèce et à Chypre. Ces revendications relèvent d'un enjeu de puissance auquel s'ajoutent des arrière-pensées économiques, en particulier à cause du gaz repéré en Méditerranée orientale et déjà exploité par Israël, l'Égypte et bientôt Chypre. L'enjeu est également important pour l'UE puisqu'elle y voit l'occasion de diversifier son approvisionnement en gaz depuis les gisements chypriote et israélien. Sur le plan militaire, la Méditerranée orientale reste par ailleurs un espace très surveillé compte tenu des foyers de tensions très proches (Syrie, Liban, Palestine). En raison de l'alliance renforcée entre la Russie et la Syrie, une route baptisée « Tartous-Express » était avant la guerre en Ukraine régulièrement empruntée par les bateaux de guerre russes pour permettre de ravitailler le régime de Bachar El-Assad en armements tout en garantissant la présence russe en Méditerranée. La présence d'autres flottes nationales dans la zone et la nécessaire sécurisation des flux transitant par le Canal de Suez achèvent d'indiquer le caractère hautement stratégique de cet espace où l'Union européenne, qui s'est construite contre l'idée traditionnelle de puissance, est mise au défi de revendiquer un statut de puissance.



## DIALOGUE

# De Gibraltar à Istanbul : la frontière méridionale de l'Union européenne

Propos  
recueillis le 30  
juin 2022

Dialogue avec **Pascal Ausseur, Pascal Orcier  
et Catherine Wihtol de Wenden**

**Pascal Ausseur** est directeur général de la Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques (Institut FMES), un think-tank dédié aux enjeux géostratégiques en Méditerranée et au Moyen-Orient. En tant que Vice-amiral d'escadre, retiré du service actif en 2018, il a commandé plusieurs navires et participé à de nombreuses missions opérationnelles notamment dans cette région. Il a également occupé des responsabilités dans le domaine politico-militaire. Il a notamment été chargé des relations internationales de l'Etat-Major des Armées avec l'UE et l'OTAN et a servi à deux reprises au sein du cabinet du ministre de la Défense : en tant que chef de la cellule internationale « Monde occidental et Asie » de Hervé Morin et en tant que chef du cabinet militaire de Jean-Yves Le Drian.

**Pascal Orcier** est professeur agrégé et docteur en géographie, enseignant en classes européennes au lycée Beauissier de la Seyne sur Mer (Var). Cartographe, il a réalisé les cartes de nombreux atlas. Spécialiste des pays baltes, en particulier de la Lettonie, il a aussi travaillé sur d'autres régions dont la Méditerranée et le Moyen-Orient. Il est notamment l'auteur d'un *Atlas du Moyen-Orient*, paru en 2020.

**Catherine Wihtol de Wenden** est chercheuse en sciences politiques, directrice de recherche émérite au CNRS, rattachée au CERI Sciences Po. Elle a publié de nombreux ouvrages et articles sur les migrations et les politiques migratoires, y compris en Méditerranée. Militante, elle défend le droit d'émigrer/droit de migrer.

Dialogue modéré par **Pierre-André Hervé**.

**Pierre-André Hervé (PAH)** La Méditerranée est-elle une frontière ? La notion de frontière est-elle utile pour penser cette région en termes géopolitiques et politiques ?

**Catherine Wihtol de Wenden (CWW)** En ce qui concerne les migrations, la Méditerranée est bien une frontière, entre le nord et le sud de cette mer. Elle est à la fois un espace qui sépare et un lieu d'échanges, très traversé. Elle est d'abord une frontière institutionnelle, avec une politique européenne des visas lourdement vécue et tout un arsenal de contrôle de la frontière (Frontex, Système d'informations Schengen, accords de Dublin, etc.) qui n'a d'égal que la frontière entre les USA et le Mexique. Lieu de passage contrarié, elle connaît une grande mortalité (environ 50 000 morts depuis les années 1990). C'est aussi une frontière démographique : compte tenu du vieillissement de la population en Europe, le seul facteur de croissance y est l'immigration, tandis que le Sud vit sa transition démographique. C'est aussi une frontière économique et politique : il y a peu de démocraties au Sud.

Il y a donc une opposition Nord-Sud, mais il y a aussi des convergences, en partie liées d'ailleurs à cette fermeture car les trafics de passage sont d'autant plus importants que l'entrée est difficile, notamment depuis la mise en place de la politique européenne des visas en 1986. Il y a une ancienneté des liens de travail entre le Maghreb et l'Europe. Il y a des liens transnationaux, familiaux, économiques, culturels (langues, radios, télévision). La rive Nord fait rêver celle du Sud, en particulier sa population jeune, sans emploi ou qui aspire à un avenir meilleur. Je précise que pour partir il faut des ressources, non seulement économiques mais relationnelles, de réseaux. Sans réseau, pas de migration, en général. La Méditerranée est un des premiers points de passage des migrations dans le monde. On a fermé cette frontière méditerranéenne quand on a ouvert les frontières orientales de l'Europe, ce qui a été très mal perçu par les habitants de la rive sud de la Méditerranée. Ces populations sont mal outillées pour dialoguer avec l'Europe, car d'un côté on a une UE très militarisée et répressive donc dissuasive à l'égard des flux migratoires irréguliers et de l'autre la moribonde Union du Maghreb arabe, réunissant les 5 pays du Maghreb, qui a échoué car ses membres sont en conflit entre eux et dans une sorte de concurrence d'image bilatérale avec les Etats européens. En conséquence, ils ne font pas front commun dans des négociations qui pourraient être plus efficaces vis-à-vis de l'Europe. Il y a essentiellement des accords bilatéraux (commerciaux, militaires, etc.) entre les pays de la rive sud et ceux de la rive nord de la Méditerranée. Côté européen, l'Union pour la Méditerranée est quasiment morte, c'était une tentative visant à compenser

l'ouverture à l'Est de l'Europe qui a fait suite aux accords de Barcelone de 1995.

**L'essentiel de l'activité géopolitique en Méditerranée est tout un maillage d'accords (environ 500) sur le contrôle des frontières, demandant l'externalisation du contrôle des frontières de l'Europe plus loin par les pays de la rive sud. C'est un « containment » qui vise à empêcher les gens de partir. Son efficacité est très limitée, les politiques de retour ont 30 ans d'échec derrière elles.**

Ce n'est pas forcément dans cette voie qu'il faut continuer d'aller. Ce que demandent les pays de la rive sud c'est pouvoir circuler, ouvrir des voies légales de passage, ce qu'on avait en Europe avant 1974, quand on a fermé l'immigration de travail salarié. Les gens allaient et venaient. L'ouverture à l'Est nous a montré que plus on ouvre les frontières plus les gens circulent et moins ils s'installent. Aujourd'hui, on paye les conséquences de cette fermeture : ceux qui arrivent à passer, à leurs risques et périls, même s'ils sont en situation irrégulière ne repartent pas car ils essaient de consolider, dans la précarité, leur situation. Plus on ferme plus les gens s'installent, plus on ouvre plus ils circulent. On a une sorte de blocage de la mobilité autour de la Méditerranée qui est liée à cette frontière institutionnelle accentuée depuis l'institution des visas et que s'est imposée l'idée que les frontières extérieures de l'UE se situaient notamment en Méditerranée et qu'il fallait les consolider. On est perdants économiquement comme humainement, compte tenu des scènes dramatiques de passage des frontières. L'Europe manque d'imagination dans son entêtement à vouloir regarder la Méditerranée uniquement comme une frontière militarisée.

**Pascal Ausseur (PA)** La rive sud de la Méditerranée est un sujet qui, pour le dire trivialement, empoisonne tout le monde. Les politiques ont beaucoup de mal à s'en emparer craignant qu'on en revienne toujours aux mêmes sujets sensibles de migrations, de terrorisme

ou de colonialisme. Politiquement, il n'y a rien à gagner à s'occuper des relations entre les deux rives ce qui explique que ces problèmes, faute d'être traités, ont empiré.

### **Contrairement aux attentes, matérialisées par le processus de Barcelone en 1995 qui visait à faire converger les deux rives par l'accroissement des échanges économiques, les deux rives ont divergé.**

Il n'y a eu ni convergence économique (la zone de libre-échange prévue pour 2010 n'a par exemple pas vu le jour), ni politique, ni sociale, ni culturelle, mais au contraire des divergences accrues. Un des points qui me semble préoccupant est la différence croissante en termes de représentations culturelles et intellectuelles entre les deux rives. Les référents en termes de valeurs, d'organisation de la société, de rapport au religieux, ou de mémoire coloniale sont de plus en plus éloignés. Cette différence participe d'une incompréhension et d'un ressentiment qui s'accroissent.

### **L'Europe ne fascine plus, son modèle est beaucoup moins attractif qu'au sortir de la Guerre froide, il suscite même un rejet croissant qui n'est pas seulement lié à la lenteur du processus de rapprochement mais également à l'émergence de modèles alternatifs, voire antagonistes vis-à-vis du modèle européen : la Chine, la Turquie, la Russie, l'islam politique.**

Une fois ce constat posé, que faire ? Le préalable à la résolution des problèmes de l'espace méditerranéen me semble être le développement économique de la rive sud. Compte tenu des très mauvaises conditions de vie de ce côté-là, rien ne peut retenir les migrants (également issus d'Afrique sub-saharienne) désirant rejoindre l'Europe, pas même le risque de mort. Il n'y a pas, à mon sens, d'alternative à un transfert massif de richesses. Les pays de l'Union

européenne, collectivement ou individuellement, transfèrent environ 5 milliards d'euros par an vers les rives est et sud de la Méditerranée (dont environ 1 milliard à destination de la Turquie dans le cadre du « deal migratoire »), un chiffre qui peut sembler important mais qui est en réalité dérisoire au regard des enjeux. Les recettes du passé, du libéralisme économique à la convergence culturelle sur le modèle du melting-pot, paraissent en tout cas inopérantes.

**CWW** Les travaux de recherche, qui n'ont rien d'idéologique, menés par l'OCDE ou l'Institut de recherche sur le développement (IRD), montrent tous que le développement accélère la migration : plus il y aura de développement au Sud, plus il y aura de mobilité. Quelles que soient les différences, les habitants de la rive sud nous ressemblent aussi beaucoup et, comme nous, ils veulent bouger. Ils aspirent à la mobilité pour se donner de nouvelles opportunités. Par ailleurs, la démographie est un facteur de convergence. Aujourd'hui, le taux de natalité au Maghreb est de 2,5 enfants par femme, un chiffre qui se rapproche des taux moyens européens. La région a connu une transition très rapide, en une génération on est passé de 6 enfants par femme à 2,5. Les taux de scolarisation ont aussi beaucoup augmenté, l'égalité garçons-filles pour l'accès à l'école s'améliore également. Les médias, partagés entre les deux rives, sont un autre facteur de convergence. Le tout alimente un cercle : plus il y aura de développement économique, plus cette convergence va s'accroître, car plus il y a de migration plus il y a de développement, notamment via les transferts de fonds (550 milliards de dollars par an envoyés par les migrants vers leurs pays d'origine ; un chiffre d'ailleurs en chute de 20% lors de la crise sanitaire mondiale) et plus il y a de développement plus il y a de migration. En résumé, le développement n'est pas une alternative à la migration, il l'accompagne. On a trop souvent tendance à considérer ce qui se passe dans le sud de la Méditerranée comme ce qui s'est passé dans le sud de l'Europe, c'est-à-dire en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce, où il y a eu un arrêt de la migration quand ces pays sont entrés dans une phase de développement. D'une part, il y a eu dans ces pays à partir de ce moment un déclin démographique radical, alors que la rive sud a déjà largement convergé sur le plan démographique. D'autre part, ces pays sont entrés dans l'UE et ont bénéficié des facilités de mobilité interne, ce qui n'arrivera pas aux pays de la rive sud.

Comme le demande le Pacte de Marrakech, préparé par Kofi Annan et adopté en 2018, il faut légaliser toute une série de parcours migratoires. Alors que l'Europe subit un déclin démographique et manque de main d'œuvre, il est rationnel d'ouvrir plus largement

des voies légales pour l'immigration de travail. Les gens viendront travailler avec des contrats au lieu de traverser la Méditerranée sur de frêles esquifs.

### **Plus les gens viendront légalement plus ils feront des allers-retours. Le grand enseignement de l'ouverture de l'Europe à l'Est c'est que les gens ne se sont pas installés, contrairement à ce qu'on imaginait au début, mais ils ont circulé car ils pouvaient aller et venir. L'avenir pour la rive sud c'est de s'installer également dans la mobilité comme mode de vie, plutôt que s'acharner comme depuis 30 ans sans aucun succès à verrouiller les frontières précisément au niveau de la Méditerranée.**

**Pascal Orcier (PO)** La crise du COVID a révélé la pénurie de main d'œuvre au sein de la rive sud également. L'ouverture vers l'Europe n'achèverait-elle pas de priver les Etats du Sud de cadres nécessaires au bon fonctionnement de leur pays, notamment dans le secteur médical et hospitalier ?

Par ailleurs, concernant l'échec des projets de rapprochement entre les deux rives, il faut reconnaître que toutes les politiques tentées localement ont échoué : l'idéologie nassérienne du panarabisme a échoué, les tentatives unificatrices de Kadhafi aussi, les constructions nationales ont dans l'ensemble tenu, à l'exception de la Libye, mais au prix de pouvoirs autoritaires, les Printemps arabes ont déçu, la Ligue arabe en plus de soixante-dix ans d'existence n'est pas même parvenue à mettre en place une zone de libre-échange. Autre point, la guerre en Ukraine a rappelé combien la rive sud a vu sa dépendance accrue dans le domaine alimentaire. Les livraisons de blé sont cruciales pour la stabilité des Etats et des pouvoirs en place. Poutine a pillé certains entrepôts ukrainiens pour alimenter le régime de Bachar El-Assad en période de soudure, pour acheter la paix civile. L'Egypte, un des plus gros importateurs mondiaux de céréales, est sous pression. Les Etats de la rive sud n'ont pas trouvé de modèle de développement satisfaisant, sans parler de développement durable. Les hydrocarbures ont créé l'illusion d'une manne à même de faire fonctionner ces Etats, mais la rente a été captée par une oligarchie et a permis à cette dernière de financer son système répressif.

Avec la fin de la Guerre froide, les conditions paraissaient favorables, le Maroc en particulier était une sorte d'arrière-cour immédiate de l'Europe, il envisageait même de se porter candidat à la CEE. Mais l'élargissement à l'Est a marqué une rupture, en se faisant au détriment de la rive sud. Ajoutons à cela la

réactivation de la question mémorielle et la montée de l'islamisme (attentats de Paris en 1995, dans le contexte de la « Décennie noire » de l'Algérie). Ce dernier a suscité de nouvelles peurs et pris le relais, en quelque sorte, du « péril rouge » venant de l'Est.

**CWW** La fuite des cerveaux est en effet un enjeu en particulier pour les petits pays. Mais c'est la responsabilité des Etats concernés de se rendre plus attractifs pour leurs élites. Certains pays trouvent d'ailleurs un intérêt dans le départ de leurs élites qui rapportent ensuite des transferts de fonds. La jeunesse est un sujet crucial. Si l'âge médian en Europe est de 41 ans, il est de 25 ans au Maghreb et de 19 ans en Afrique subsaharienne. Le poids de cette jeunesse, lié au passé démographique de ces pays, fait que l'éducation de classes d'âge aussi nombreuses a un coût public considérable pour beaucoup de ces Etats. L'insertion professionnelle de cette jeunesse peu ou mal formée est problématique. L'agitation et l'instabilité de leurs sociétés en est aussi une conséquence. Plus généralement, le problème dans les pays du Sud est surtout politique : absence de démocratie, de liberté d'expression, clientélisme, etc. L'Europe devrait se préoccuper de ces problèmes de gouvernance quand elle négocie sur d'autres aspects avec ces pays.

**PA** Cette analyse est à mon sens trop eurocentrée. Ce n'est pas parce que les Européens ont trop regardé vers l'Est que les populations du Sud ont rejeté progressivement le modèle européen. Il y a eu un grand changement, plus large que la chute du mur en Europe, depuis les années 1990 avec l'émergence de modèles alternatifs au modèle européen. Cela impose de se poser des questions sur notre modèle, probablement trop exclusivement centré sur sa dimension économique libérale. Si une partie de la jeunesse du Sud regarde en effet les télévisions

occidentales, d'autres parties - de plus en plus importantes - regardent les chaînes du Golfe ou turques. La pratique de la langue française s'est affaiblie au sein de cette jeunesse. Une élite reste certes bien insérée dans les réseaux connectés à l'Europe et se trouve à l'aise dans la mobilité Sud-Nord, mais une grande partie de la population vit cette situation beaucoup plus mal et trouve même insupportable de voir ses médecins partir en France par exemple. Cela nourrit un ressentiment très fort au Sud qui renforce la frontière psychologique, intellectuelle et culturelle qu'est aussi la Méditerranée.

Il faut tirer les leçons de la politique que nous avons menée depuis 30 ans. Qu'avons-nous manqué ? Pourquoi les initiatives lancées dans les années 1990, fondées sur une intégration socio-économique, ont-elles échoué ? Une des pistes me semble d'accepter le fait que les deux rives sont différentes. L'idée de conditionner l'aide à des réformes politiques, en imposant des règles occidentales de gouvernance et d'éducation, est désormais perçue comme du néocolonialisme. En la matière, l'action menée en Afghanistan est le contre-modèle par excellence.

**Comment faire en sorte que les deux rives de la Méditerranée cessent de diverger et que leurs populations vivent de la manière la plus harmonieuse possible ? J'y reviens : par un transfert massif de richesses. Encore faut-il pour cela réviser nos règles d'attribution de l'aide au développement, afin de mieux prendre en compte les modes de fonctionnement des pays auxquels on s'adresse et ainsi gagner en efficacité et éviter la critique en néocolonialisme.**

**PAH** Quelles relations politiques envisager entre l'UE et ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée, alors que beaucoup

sont des Etats autoritaires ? Une tentation peut être de court-circuiter ces Etats en parlant directement avec la société civile, souvent contestataire, au risque d'accentuer les tensions avec les Etats et en leur sein. A partir de ce contexte politique, quelle relation Nord-Sud « intelligente » imaginer ? Comment parler à la fois avec ces Etats et leur société civile ?

**CWW** Il y a depuis longtemps des formes de coopération décentralisée. L'aide au développement ne se limite pas à des accords d'Etat à Etat. Beaucoup d'Etats européens mènent des actions de codéveloppement décentralisé, en signant des accords avec des associations de développement, en envoyant directement l'argent aux populations concernées, précisément pour court-circuiter des régimes considérés comme peu fiables. L'Agence française de développement est très active à cet égard. Il y a d'autres instruments, comme par exemple la coopération interurbaine. Une ville comme Montreuil, qui accueille la deuxième population malienne au monde après Bamako, a signé des accords avec la capitale malienne pour toute une série d'actions de développement urbain, autour de la gestion de l'eau notamment. Des actions similaires associent des villes françaises et maghrébines ou subsahariennes. Elles permettent de soutenir des initiatives de populations locales. Il faut toutefois noter un problème : ces actions concernent surtout des régions de départ de populations migrantes et créent parfois des décalages avec des régions moins marquées par des traditions migratoires et qui en conséquence reçoivent moins d'aide. Dans l'ensemble, cela reste un moyen efficace de contourner la mauvaise gouvernance d'Etats de la rive sud de la Méditerranée.

**PA** Pour réaliser le transfert massif de richesses, il faudra passer par tous les canaux possibles, des réseaux d'hommes d'affaires aux réseaux de municipalités, sans oublier bien sûr les canaux étatiques existants. Sans forcément fermer complètement les yeux et déverser l'argent sans contrôle, il faut accepter que les modes de fonctionnement soient différents de ceux de la Commission européenne et être un peu plus patient. Le cas du Rwanda est intéressant. Sous l'effet, il est vrai, de l'histoire particulière de cette région marquée par le génocide des populations tutsis, les Occidentaux ont largement laissé faire le régime de Kagamé, pourtant peu démocratique mais qui a permis un développement très important de son pays. Ma propre expérience de coopération entre think-tanks méditerranéens me convainc aussi que, lorsqu'on accepte l'altérité, c'est-à-dire dès qu'on respecte le point de vue de l'autre, on peut apaiser un débat. L'indifférenciation crée de la tension, avec des phénomènes de résistance de la part de populations

qui se sentent désappropriées, dépossédées de leur culture, de leur mode de vie. Y renoncer, accepter une différenciation et l'assumer peut être le point de départ d'une relation plus apaisée. Dès lors qu'on acte nos différences, on réduit la rivalité mimétique et on peut plus facilement discuter d'un rapprochement.

Un mot sur le Maghreb : il y a sur ce sujet un énorme éléphant dans la pièce, c'est la relation franco-algérienne. Le Président Macron a tenté d'ouvrir un nouveau chapitre dans cette relation, sans réel succès jusqu'à présent car, dans ce cas, le ressentiment est entretenu depuis 60 ans. Il faut je pense accepter que la France et l'Algérie aient des trajectoires différentes et peut-être est-ce en acceptant cette altérité qu'on pourra poser les bases d'une nouvelle discussion plus positive. C'est la démarche inverse de celle engagée dans les années 1990 quand on a annoncé qu'on allait converger en faisant fi des différences.

**PAH** L'Europe n'adopte-t-elle pas d'ores et déjà cette position en retrait, plus modeste ? L'exemple syrien est parlant, l'Union européenne y est un acteur humanitaire important, elle envoie des fonds considérables pour soutenir les populations locales, tout en restant en retrait sur le plan politique. Ne rechigne-t-elle pas désormais à chercher à imposer sa vision parce qu'elle a compris à quel point son entreprise coloniale et la violence qui l'avait accompagné avaient été mal perçues ?

**CWW** L'Europe n'est pas si en retrait que cela, sur le plan de la politique migratoire en particulier elle dispose de leviers. C'est elle qui a demandé en 2016 à la Turquie de garder sur son territoire les 4 millions de réfugiés syriens, en échange de 6 milliards d'euros et de quelques autres concessions dont l'allègement des visas pour les citoyens turcs. Elle a par ailleurs son mot à dire dans le conflit qui oppose la Grèce à la Turquie. Cette dernière est signataire de la Convention de Genève de 1951 sur l'asile mais n'a jamais adopté le Protocole de New York de 1967 qui élargit la Convention aux nouveaux groupes de réfugiés apparus après 1951. Cela signifie qu'en Turquie on ne peut être réfugié au titre de la Convention de Genève que si l'on est Européen, ce qui n'a plus beaucoup de sens aujourd'hui. En conséquence, les Syriens qui veulent le statut de réfugiés essayent de passer en Grèce. De son côté, celle-ci gère mal les migrants qui arrivent de Turquie, elle les laisse patienter dans de très longues procédures arguant de ses difficultés à accueillir un tel flux. Les Etats de la rive sud mènent une « diplomatie des migrations », ils ont bien compris le malaise européen autour des migrations et l'importance stratégique que cela leur confère. C'est le cas en particulier de la Turquie et du Maroc qui constituent une sorte de bouclier contre les

migrations du Proche-Orient et de l'Afrique subsaharienne vers l'Europe et jouent de cette situation en ouvrant ou fermant les frontières selon les contextes et en signant des accords avec les pays de l'UE.

**PA** Je ne pense pas que l'Europe soit en retrait au Proche-Orient en raison de son histoire coloniale avec cette région. Au contraire, la France y est plutôt bien perçue, notamment au Liban. C'est très différent du Maghreb et surtout de l'Algérie où en effet la France pâtit d'une très mauvaise image.

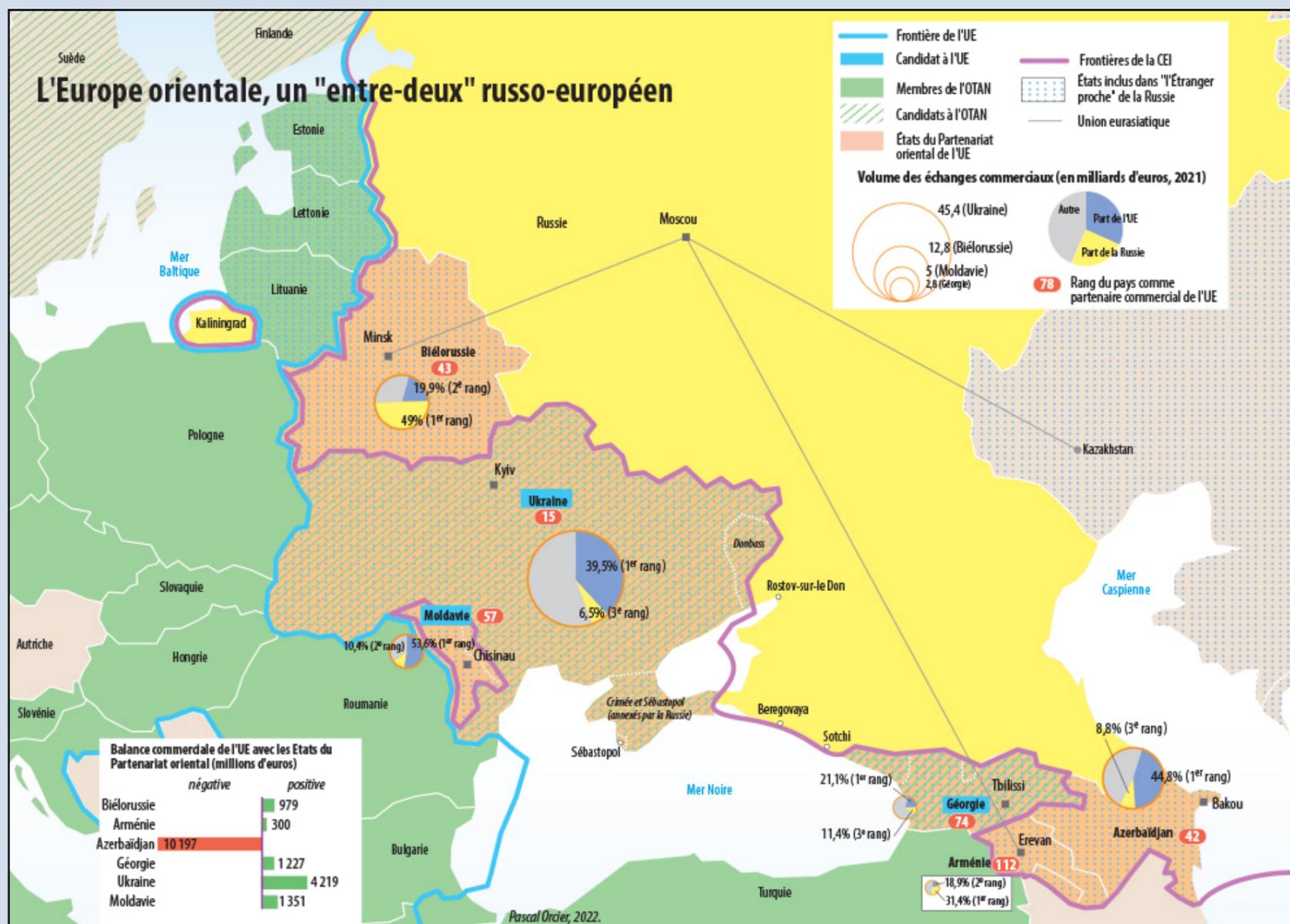
**Si l'Europe est faible c'est parce qu'elle a peur non seulement des migrants mais de la complexité géopolitique et de la prise de risque que cette complexité implique. En face, les nouveaux compétiteurs n'ont plus peur et voient bien les nouveaux espaces de manœuvre qui s'ouvrent à eux. L'Europe gagnerait à s'adapter à ce nouveau monde.**

La realpolitik n'implique pas de se renier mais d'accepter que les autres ne soient pas ce que nous sommes. Sur cette base, on peut trouver un nouvel équilibre, ici par le rapport de forces, là par la négociation, là encore par la coopération. Les politiques de « la forteresse » ou de « la porte béante » sont, à mon avis, toutes les deux délébiles.

EN CARTES

# De la Mer Baltique à la Mer noire : la frontière orientale de l'Union européenne

La « frontière orientale » en cartes  
par Pascal Orcier



La « frontière orientale » de l'UE doit être regardée à plusieurs échelles. A l'échelle continentale, elle est devenue une ligne de partage ou de fracture du continent. A l'échelle régionale, elle est provisoire car elle est le résultat d'élargissements successifs. La candidature de l'Ukraine et de la Moldavie, voisins immédiats de l'UE, a ainsi été validée par le Sommet européen de juin 2022. Quoique non limitrophe de l'UE, la Géorgie a elle aussi déposé sa candidature. On distingue deux tronçons distincts de cette frontière. De la Finlande à la Lettonie, c'est la frontière immédiate avec la Russie, un espace où la frontière est perçue comme définitive dans la mesure où elle correspond aux frontières de la Russie et de l'UE. Plus au sud en revanche, de la Lettonie à la Roumanie, l'espace frontalier est une zone de divergences.

Avant même que l'Ukraine ne dépose sa candidature, le rapprochement avec l'UE avait été amorcé dans le cadre du partenariat oriental de l'UE et des Etats européens comme la Pologne et la Roumanie voyaient plutôt d'un bon œil ce processus. La Biélorussie n'est quant à elle pas candidate et ne répondrait d'ailleurs pas actuellement à l'ensemble des critères nécessaires à ce statut, notamment concernant le respect des droits de l'Homme, mais elle le pourrait tout à fait en se réformant et en faisant le choix géopolitique et stratégique de se rapprocher de l'UE.

L'espace qui s'étend de la Baltique à la Mer Noire est historiquement une zone de brassages et de contact entre les grands empires qui se sont succédé sur le continent, de l'Empire austro-hongrois à l'Empire russe en passant par la République des Deux-Nations et l'Empire ottoman. Ces confins d'empires ont émergé tardivement en tant que nations et Etats, depuis l'éclatement de l'URSS en 1991 ; ce sont des Etats jeunes et fragiles car nés de la dislocation de l'Union soviétique plutôt que de processus internes. Leurs frontières sont d'ailleurs un héritage soviétique, elles n'ont pas été tracées à la suite de l'affirmation de nations, de conflits et d'accords entre Etats comme en Europe de l'Ouest. Ce sont des frontières héritées que l'on a décidé de respecter, au moins jusqu'en 2014.

## DIALOGUE

# De la Mer Baltique à la Mer noire : la frontière orientale de l'Union européenne

Propos  
recueillis le 2  
juillet 2022

## Dialogue avec Pascal Orcier et Mihai Sebe

**Pascal Orcier** est professeur agrégé et docteur en géographie, enseignant en classes européennes au lycée Beaussier de la Seyne sur Mer (Var). Cartographe, il a réalisé les cartes de nombreux atlas. Spécialiste des pays baltes, en particulier de la Lettonie, il a aussi travaillé sur d'autres régions dont la Méditerranée et le Moyen-Orient. Il est notamment l'auteur d'un *Atlas du Moyen-Orient*, paru en 2020.

**Mihai Sebe** est cofondateur et Vice-Président du Cercle Agénor. Docteur en sciences politiques de l'Université de Bucarest, Roumanie, il s'intéresse aux affaires européennes et à la manière dont elles s'insèrent dans la politique nationale ainsi qu'à l'impact des nouvelles technologies dans la vie politique.

Dialogue modéré par **Marie-Sixte Imbert**, consultante en affaires publiques et relations européennes, spécialisée sur les relations franco-allemandes. Après des études en affaires européennes et relations internationales, elle a travaillé en cabinet de conseil, en parti politique, au sein d'une administration publique, puis au sein de l'Assemblée nationale auprès de la présidence de la commission des Affaires européennes. Elle a ensuite rejoint l'Institut Open Diplomacy comme Directrice des opérations, dont elle est aujourd'hui Senior Fellow.

**Marie-Sixte Imbert (MSI)** En 2004 et 2007, l'UE a connu deux élargissements successifs vers des Etats anciennement membres de l'Union soviétique. Quel a été l'impact de ces élargissements sur les duels anciens entre ces anciennes Républiques socialistes soviétiques (RSS) et la Russie voire entre ces anciennes RSS elles-mêmes ?

**Pascal Orcier (PO)** Derrière ces élargissements, il y avait d'une part une demande des Etats candidats à la fois de sécurité et de démocratisation et d'autre part le sentiment d'une réparation d'une injustice historique. En Lettonie par exemple on entendait un discours qui regrettait la coupure des relations traditionnelles du pays avec le reste de l'Europe. La thématique associée à l'élargissement des années 1990 et 2000 était ainsi celle du retour à l'Europe, au sens de l'Europe de la démocratie, du libre-échange, des idées et des circulations. On était en effet jusqu'à sur un espace dans lequel les circulations étaient restreintes, contraintes. Les frontières étaient gardées par l'armée et les passeports exceptionnellement accordés. Rejoindre l'espace européen c'était accéder à un espace de libre circulation (des biens, des marchandises, des capitaux et surtout des personnes : « les quatre libertés »). Suite à l'élargissement, on a vu les flux se redéployer vers l'ouest et se démultiplier ce qui a impliqué de moderniser les infrastructures. Ce processus est d'ailleurs toujours en cours : cette partie du continent concentre les plus vastes chantiers de construction ou d'amélioration des réseaux routiers, ferroviaires et aériens. Il y a évidemment des enjeux, des calendriers et des priorités différenciés d'un pays à l'autre, ce qui peut expliquer les décalages dans le rapprochement qu'on a pu observer entre les Etats concernés. Dans le cas des pays baltes, il s'agissait par exemple d'obtenir dès que possible le « pack » complet, c'est-à-dire l'adhésion à l'UE, à l'OTAN, à l'euro et l'intégration dans Schengen, quand d'autres, comme la République tchèque, demandaient des concessions ou des dérogations, à l'image du Danemark.

**Mihai Sebe (MS)** La « frontière orientale » est un espace fluide du point de vue politique comme géopolitique. Il s'agit d'une sous-région qui a été plus ou moins construite politiquement. Jusqu'en 1990, parler de « l'Europe orientale » c'était parler des pays du Bloc soviétique. Ensuite, dans les années 1990 on est passé à la rhétorique de « l'Europe centrale et orientale » qui incluait ces anciens pays soviétiques mais pas seulement. Désormais on parle de l'Europe orientale pour désigner les pays du voisinage oriental de l'Union européenne. On parle parfois dans la littérature scientifique de la « Nouvelle Europe orientale », c'est-à-dire les membres du Partenariat oriental lancé en 2009. En somme, l'Europe orientale

est une construction idéologique et symbolique plutôt qu'une réalité géographique. La question de l'identité culturelle de cette région a été posée. Cette région appartient-elle à la grande culture européenne ? En est-elle une variante ? Tout cela a des implications sur la façon dont on interprète ce qu'est la « frontière orientale ».

Il faut aussi insister sur le caractère transactionnel de cette région. Depuis son entrée dans l'histoire, l'Europe orientale a été l'objet de sphères d'influence et de conflits irrésolus. On peut dater cette entrée de la région dans l'histoire politique de l'Europe de la Guerre de Crimée, au XIXe siècle. La formation de la Roumanie est par exemple plus ou moins une conséquence de ce conflit. L'une des racines de la Première Guerre mondiale est un conflit entre l'Autriche-Hongrie et l'Empire tzariste sur le contrôle de cette région et de l'Empire ottoman. Contrairement à l'Europe de l'Ouest, la Seconde Guerre mondiale n'a ensuite pas vraiment été conclue par une solution aux conflits d'Europe orientale.

**L'ascension du communisme et de l'Union soviétique a largement gelé les tensions ethniques et politiques de la région. Le débat actif pendant l'Entre-deux-guerres sur ce que signifiait être Roumain, Hongrois ou Polonais a été mis de côté. Avec l'effondrement de l'URSS on a assisté au resurgissement de ces tensions anciennes qui n'avaient pas été réglées mais seulement gelées.**

Aujourd'hui, en raison de cette fluidité de la frontière orientale, chacun des Etats de cet espace perçoit différemment son appartenance à l'Europe. Par exemple, en Roumanie, on s'attache de plus en plus au concept de l'Europe du Sud-Est ou de l'Europe centrale, pour reléguer l'Europe orientale au seul Partenariat oriental de l'UE.

**MSI** Comment est perçu et vécu cet espace frontalier entre l'UE et son voisinage ? Est-il perçu, vécu comme une frontière ?

**MS** L'un des motifs de la crise de l'Union européenne c'est l'abolition de la notion de frontière, comme limite qui protège. N'oublions pas que la plupart des nations d'Europe centrale et orientale sont nouvelles à l'échelle de l'histoire. L'idée nationale s'y est développée à partir du XIXe siècle. La frontière joue le rôle de protection de l'idée nationale. La nation se définit à partir de ces limites physiques et symboliques de protection. Autrement dit, on peut envisager la construction d'une identité nationale à l'intérieur de ces frontières qui protègent.

### **Ajoutons à cela que la perte de l'identité nationale est l'une des peurs historiques dans cette région, accentuée par des décennies de dictature communiste qui avaient imposé le thème de la disparition des frontières au nom de l'union du prolétariat**

Après la chute du communisme, les frontières sont revenues à leur rôle de protection symbolique. Elles résistent dans l'imaginaire des populations, comme la crise migratoire de 2015-2016 l'a montré, en activant des peurs souvent injustifiées dans cette région où le nombre des migrants était pourtant limité. La frontière reste un symbole de l'identité nationale. Elle aide à apaiser le psychisme des populations : en établissant ce que nous sommes, à partir de ces limites, on peut parler et collaborer plus paisiblement. La frontière extérieure de l'UE est en tout cas devenue une limite symbolique de protection de l'Union, à même de protéger ses citoyens et le bon déroulement de sa vie démocratique et économique. La notion de frontière aide aussi à clarifier la discussion importante dans cette région sur les relations de voisinage. Il est donc trop tôt pour parler d'une disparition des frontières

en Europe.

**MSI** Vos propos font écho à notre dialogue avec Michel Foucher et Frédéric Petit. M. Foucher évoquait lui aussi des frontières plus politiques que géographiques. L'idée de la frontière comme délimitation d'espace politique fait penser à la définition de F. Petit de la frontière comme limite d'un espace de responsabilité politique.

**PO** Il faut distinguer deux niveaux quand on aborde la question de la nécessité des frontières comme limites de protection : les représentations et les pratiques. Evoquons d'abord les représentations. Quand on discute avec des Finlandais, ils disent qu'ils partagent « 1300 kilomètres d'angoisse avec la Russie ». Cela fait référence à l'histoire, à la guerre d'hiver de 1940 puis à la guerre de continuation de 1944 au cours de laquelle la Finlande a perdu 1/5e de son territoire et a dû déplacer une partie importante de sa population. En vertu d'un compromis conclu pendant la Guerre froide, la Finlande a ensuite renoncé à prendre une quelconque mesure susceptible de porter atteinte à l'URSS. Sa stricte politique de neutralité et de non-intégration politique ou militaire a été la condition du maintien de sa souveraineté. Du côté des pays baltes, l'occupation par l'Armée rouge des années 1940 à 1991 a aussi laissé une trace très forte. Par ailleurs les frontières de ces pays ont réactivé des délimitations plus anciennes. La frontière russo-estonienne qui va de Narva jusqu'au lac Peipous correspond peu ou prou à la frontière de l'Ordre de Livonie, rattaché à l'ordre des Chevaliers teutoniques au Moyen-Age. C'était aussi une limite religieuse qui séparait la Chrétienté occidentale de la Chrétienté orthodoxe. Elle correspond enfin à une limite humaine nette, en termes de densité d'occupation de l'espace et d'intensité de sa mise en valeur. En 1990-1991, à la restauration des indépendances, il y a eu des combats meurtriers au niveau des postes frontières que les jeunes républiques ont essayé de reconstruire.

Du point de vue des pratiques en revanche, les frontières avec la Russie ont été pleinement intégrées par les populations qui les exploitent économiquement en usant de visas à entrées multiples et de la double nationalité. De même, la frontière entre la Pologne et l'Ukraine est un espace de flux, puisque de nombreux Ukrainiens vont travailler en Pologne en profitant de contrats courts souvent pour remplacer des Polonais partis pour leur part travailler en Europe de l'Ouest. Autre exemple, la très longue et sinueuse frontière entre la Roumanie et la Moldavie est aussi l'objet d'une exploitation économique y compris irrégulière avec un important trafic de cigarettes rendu lucratif par le différentiel de prix.

**MSI** Se pose ici la question de la gouvernance de la frontière : comment réguler ces enjeux frontaliers, d'ailleurs évolutifs, qu'il s'agisse des déplacements de populations, des échanges économiques y compris irréguliers ou encore des problématiques environnementales et de ressources ?

**PO** Il y a là aussi deux niveaux : national et européen/communautaire. Au niveau national, chaque Etat peut déployer un dispositif de contrôle, comme l'a par exemple fait la Pologne en installant des barrières physiques pour dissuader les flux non désirés à sa frontière avec la Biélorussie. Au niveau européen/communautaire, il y a la possibilité d'associer des régions frontalières dans le cadre d'Euro-régions avec des fonds dédiés au financement de projets transfrontaliers. C'est l'ancien programme Interreg.

Il existe aussi des accords bilatéraux permettant à des populations frontalières de traverser les frontières sans visas, comme par exemple avec la Russie au sujet de l'enclave de Kaliningrad ou entre l'Ukraine et la Biélorussie. La coopération transfrontalière peut inclure des échanges entre élus locaux et entre sociétés civiles. La gestion de l'eau est par exemple un enjeu transfrontalier important dans un espace parcouru par des fleuves et des rivières qui passent d'un pays à l'autre. Quand je vivais en Lettonie, les projets biélorusses de barrages hydroélectriques et de centrale nucléaire notamment inquiétaient les Lettons et les Lituaniens situés en aval. Ces enjeux concrets ouvrent potentiellement des canaux d'échanges transfrontaliers, pour coordonner les projets ayant des impacts de part et d'autre des frontières, mais il faut reconnaître que les enjeux environnementaux ne sont pas aujourd'hui une priorité de la Biélorussie ou de la Russie.

**MSI** Cette question de la gestion en commun des enjeux transfrontaliers est aussi centrale dans les échanges franco-allemands, y compris d'ailleurs en matière nucléaire puisque la centrale de Fessenheim a été un abcès de fixation de la relation franco-allemande. Cette comparaison amène à se demander si les Européens de l'Ouest et de l'Est et en leur sein chaque pays partagent globalement une même perception de la frontière. Quels sont les points communs et les différences ?

**MS** Quand on parle de coopération transfrontalière, il faut faire des distinctions. La Roumanie par exemple est à la fois voisine de pays membres de l'UE, qui en conséquence appliquent un certain nombre de règles spécifiques, et des pays non membres comme la Serbie, l'Ukraine et la Moldavie. Sur le plan économique et commercial, la Roumanie regarde surtout vers l'UE,

elle participe aux Euro-régions mais ressent une frustration, au même titre que la Bulgarie et la Croatie, de ne pouvoir rejoindre l'espace Schengen pour des raisons politiques alors que ces pays respectent les critères techniques d'adhésion [NDLR : la Croatie a finalement rejoint l'espace Schengen le 1er janvier 2023, tandis que les demandes d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ont été rejetées en raison d'un veto de l'Autriche pour les deux demandes et des Pays-Bas pour la seule Bulgarie]. Ces dernières années, la Roumanie a néanmoins développé également une coopération avec l'Ukraine et la Moldavie pour réduire les restrictions aux échanges transfrontaliers. La question de la citoyenneté est importante ici car de nombreux citoyens moldaves ont aussi la citoyenneté roumaine et donc européenne et il est légitime qu'ils puissent passer plus facilement cette frontière. La gestion du Danube est aussi un enjeu au cœur des projets roumains de coopération transfrontalière. L'UE a d'ailleurs développé une stratégie pour la région du Danube, malheureusement sous-dotée pour être réellement efficace mais qui influence la coopération entre la Roumanie et la Bulgarie. Des discussions assez avancées entre la Roumanie et l'Ukraine ont aussi eu lieu pour faciliter la navigation sur le Danube et la mobilité transfrontalière par la construction de ponts.

Plus généralement, les infrastructures régionales sont un enjeu frontalier majeur.

**Depuis des décennies, surtout dans l'espace anciennement communiste, toutes les infrastructures ont été dirigées de l'Est vers l'Ouest, il y a un déficit de liaisons entre le Nord et le Sud. Au sein de l'UE, l'initiative polonaise et croate des Trois Mers vise précisément à résorber ce déficit en construisant des infrastructures de la Mer Baltique à la Mer Adriatique et à la Mer Noire.**

Comme par exemple une liaison ferroviaire entre les ports de Gdansk en Pologne et Constanța en Roumanie (projet « Rail2Sea ») et une liaison routière à travers les Carpates (projet « Via Carpatia »). Il y a une volonté d'étendre cette initiative des Trois Mers à l'Ukraine, la Moldavie et même la Géorgie. Tout cela soulève de lourdes questions financières et d'harmonisation des normes, mais ces infrastructures sont un outil indispensable au dépassement des frontières physiques entre les Etats.

**PO** En effet, alors même qu'on est sur un espace d'isthme, c'est-à-dire de rétrécissement de l'espace européen entre Mer Baltique et Mer Noire, il n'y a jamais eu d'infrastructure traversante. Il y a seulement eu dans le passé des réseaux plus localisés comme par exemple une ligne de chemin de fer entre Saint Pétersbourg et Varsovie mais son trajet a été contrarié par les indépendances nationales et elle a finalement été abandonnée. Il existe aujourd'hui différents projets. La Finlande et la Norvège se sont accordées sur un projet de liaison ferroviaire au niveau de la Mer de Barents visant à tirer profit de l'ouverture des routes maritimes dans l'Arctique et permettre l'acheminement rapide vers l'Europe des marchandises en provenance d'Extrême-Orient. Il existe aussi un projet de tunnel entre Helsinki et Tallinn sous le Golfe de Finlande. Actuellement sont en cours des travaux de réalisation d'un axe baptisé « Rail Baltica » qui reliera Tallinn à Varsovie en passant par Riga et Kaunas. Il y avait aussi un projet de ligne à grande vitesse entre Budapest et Belgrade, avec un financement chinois, mais la Commission européenne y a opposé son veto car certaines règles n'avaient pas été respectées. Concernant les réseaux énergétiques, l'Ukraine s'est raccordée au réseau électrique européen. Il existait aussi des projets de raccordement de l'oléoduc ukrainien qui rejoint le port d'Odessa et la ville de Brody, près de Lviv,

à Gdansk afin de connecter les réseaux de tubes énergétiques entre l'Ukraine et la Pologne.

Cette structuration Nord-Sud plutôt que seulement Est-Ouest pourrait permettre de renforcer les collaborations entre les Etats de la région. L'UE a bien compris cet intérêt en lançant le développement de grands corridors de transport à l'échelle du continent. Mais tous ces projets tardent à se concrétiser car, d'ampleur pharaonique, ils demandent des financements considérables et font également face aux priorités divergentes des Etats concernés. Deux échelles se télescopent : d'un côté les Etats veulent structurer leur territoire, par exemple autour de leur capitale, pour le rendre plus fonctionnel et attractif économiquement, de l'autre la dynamique européenne plus large implique des infrastructures qui dépassent les frontières et des enjeux complexes d'harmonisation des normes et notamment d'interopérabilité des matériels et des signalisations.

**MSI** Ces exemples montrent bien l'implication de l'UE dans la structuration de cet espace frontalier notamment autour d'enjeux économiques. De fait, l'UE s'est longtemps perçue comme un espace de coopération économique ouvert sur le reste du monde. Toutefois, la réaction de l'UE à l'invasion de l'Ukraine par la Russie semble indiquer qu'une nouvelle étape a été franchie dans la prise de conscience par l'Union de sa responsabilité politique vis-à-vis de son propre espace et vis-à-vis du voisinage. Que nous dit la frontière de l'évolution du rapport de l'UE à la puissance ?

**MS** Un dicton dit que si on n'est pas à la table c'est qu'on est dans le menu. La situation de l'élargissement de l'UE en est une bonne illustration. Cet élargissement a été fondé sur une décision politique de l'Union pour intégrer les pays d'Europe centrale et orientale. La seule perspective de l'élargissement a ensuite eu un effet psychologique fort sur les Etats voisins qui ont fait des progrès considérables pour rejoindre l'UE. Mais on observe aujourd'hui une sorte de fatigue de l'élargissement. Un problème majeur à ce sujet concerne les Balkans occidentaux. La candidature de plusieurs pays de cet espace fait l'objet de vetos, par exemple de la Bulgarie vis-à-vis de la candidature de la Macédoine du Nord, qui n'ont pas de justification sinon d'un point de vue symbolique. Ces pays ont le sentiment d'être abandonnés, d'autant plus que le processus a été à l'inverse accéléré pour l'Ukraine et la Moldavie. Il faut également accélérer les négociations avec les pays des Balkans occidentaux pour ne pas renforcer ce sentiment, tout en faisant en sorte de maintenir la Géorgie dans le « bateau » européen. Il faut aussi résoudre la question lancinante du maintien de la Turquie dans le processus d'adhésion à l'Union

européenne. Si l'on part du principe que la Turquie fait partie de l'Europe, comme l'indique le fait de lui avoir accordé le statut de candidat, l'UE doit faire des efforts pour débloquer la situation et en même temps agir pour soutenir les forces pro-européennes au sein de la Turquie, comme elle peut le faire en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie. Parmi les pistes, on doit réfléchir à simplifier le processus d'élargissement et faciliter l'intégration différenciée dans certains domaines où elle peut être plus rapide.

Bloquer le processus d'élargissement est au désavantage de l'UE elle-même. La tendance naturelle de tout organisme vif et prospère est de s'élargir. Prenons l'exemple de l'Empire romain : celui-ci a connu une phase d'expansion de plusieurs siècles et son déclin politique a commencé avec la fin de cette expansion. Peut-être le processus d'élargissement de cet espace de valeurs et de libertés qu'est l'Union doit-il se poursuivre pour ne pas connaître une fin similaire.

### **Un élargissement vers l'Europe orientale par un processus de négociation ouvert et sincère ne peut que promouvoir les valeurs de l'Union dans cet espace conflictuel. A l'inverse, à défaut d'engagement européen, la nature ayant horreur du vide, cet espace risque de devenir plus attractif pour d'autres acteurs qui profiteront de la faiblesse européenne.**

**PO** Derrière la durée des processus il y a le télescopage de plusieurs temporalités. Il y a celle de l'urgence dans laquelle vit le peuple ukrainien travaillé par des aspirations légitimes à rejoindre un espace de paix et de prospérité. Il y a celle du politique et des décisions prises au niveau national. Or celle ou celui qui engage son pays dans un tel processus, qui dure 10 ans environ dans le cas des derniers élargissements, doit mesurer l'ampleur de sa tâche, la difficulté des réformes à mener souvent impopulaires, avec la quasi-assurance de voir son successeur en récolter les bénéfices, ce qui n'accélère pas forcément le processus.

À l'échelle de l'UE, les précédents élargissements ont révélé des failles dans la procédure de négociation, comme la capacité de blocage d'un seul Etat membre, à l'image de la Slovaquie qui a bloqué les négociations avec la Croatie pendant plusieurs mois. Le cas chypriote interpelle de ce point de vue. Dans les années 1990 et au début des années 2000, on pouvait espérer que l'UE parviendrait à régler le conflit dans le pays dans la mesure où la Turquie était elle-même engagée dans

le processus d'adhésion à l'Union. Le blocage est venu non pas de la partie chypriote turque mais de la partie chypriote grecque qui a voté contre la réunification dans un Etat confédéral. L'UE n'est pas une baguette magique, il ne suffit pas de la convoquer pour résoudre tous les problèmes, loin de là. Il y a plusieurs niveaux d'analyse, plusieurs temporalités. Autre exemple, un Etat peut donner l'impression de progresser rapidement sur certains aspects de l'intégration des règles européennes et lentement sur d'autres : Chypre, Malte ou l'Islande ont par exemple transposé très rapidement des règles européennes relatives au transport car ces pays ne disposaient pas des infrastructures ferroviaires ou routières visées par ces règles et n'avaient donc qu'à copier, traduire et coller la législation européenne. En revanche, quand ces pays possèdent déjà une législation, le travail d'adaptation est beaucoup plus complexe et lent.

**PAH** Michel Foucher et Frédéric Petit définissent le projet européen comme un modèle ou une méthode de médiation, initié par le processus de réconciliation franco-allemand qui a été reproduit dans le cas d'autres duels européens, entre l'Allemagne et la Pologne ou le Royaume-Uni et l'Irlande par exemple. Selon Michel Foucher ce qui permet de déterminer la frontière européenne à l'Est c'est là où échoue ce processus de médiation ou de réconciliation. Or, selon lui, ce processus échoue en Ukraine face à la Russie. Il y a en effet eu un processus de médiation engagé par les Européens avec la Russie en Ukraine, suivant le format dit « Normandie » qui fait écho à cette histoire franco-allemande et réunit France, Allemagne, Ukraine et Russie pour discuter des problématiques russo-ukrainiennes. Mais ce processus a complètement échoué puisque la guerre est survenue. Qu'est-ce qui explique fondamentalement cet échec, en comparaison des cas ouest-



européens ? Par ailleurs, la Russie adopte un discours révisionniste sur l'histoire qui rappelle celui adopté en Allemagne dans les années 1920 et 1930, remettant en cause les accords sur les frontières signés après la Première Guerre mondiale. Cette perspective révisionniste a-t-elle une légitimité ? Doit-on accorder un certain crédit aux demandes de la Russie au sujet du Donbass ou de la Crimée ?

**PO** Pour qu'il y ait réconciliation il faut qu'il y ait volonté commune de réconciliation. Pour qu'il y ait volonté commune, il faut qu'il y ait dialogue. Pour qu'il y ait dialogue il faut qu'il y ait démocratie. Or, dialoguer aujourd'hui avec Vladimir Poutine ou avec d'autres régimes autoritaires ce n'est pas la même chose pour la France que dialoguer avec le chancelier allemand ou avec le Président du Conseil italien dans les années 1950. On est confronté au même problème avec l'Algérie par exemple, dont on a également parlé par ailleurs. Si le pouvoir algérien était démocratique, le dialogue serait certainement plus facile. Il y a là une part d'idéologie qui entrave un dialogue serein et une mise à plat des sujets avec un travail d'historiens. La relation entre l'UE et la Russie est gênée par des questions historiques irrésolues, comme celle du massacre de Katyń ou plus récemment de l'indépendance du Kosovo, toutes les affaires qui ont jalonné les 20 dernières années dont des empoisonnements d'opposants y compris sur le sol européen communautaire, et les désaccords internationaux autour du soutien du régime russe au régime syrien ou à l'Iran. Au fond, ce sont deux conceptions totalement opposées de l'exercice du pouvoir et de la place de chacun dans le monde qui s'affrontent. La Russie reste persuadée que l'UE se construit contre elle et que les Américains veulent éliminer totalement du jeu, alors que le monde a besoin de la Russie, mais d'une autre Russie, plus constructive dans les relations

internationales, d'une puissance apaisante plutôt qu'engagée – comme d'ailleurs parfois les Etats-Unis – dans une surenchère qui empêche tout dialogue.

**MS** On a besoin d'un dialogue démocratique pour résoudre les problèmes. En Roumanie on a eu depuis les années 1990 un dialogue constructif avec la Hongrie qui a plus ou moins résolu les questions irrésolues depuis l'Entre-deux-guerres concernant les droits de la minorité hongroise en Roumanie et de la minorité roumaine en Hongrie. Un parti politique hongrois participe même au gouvernement à Bucarest. Le progrès est remarquable si l'on compare aux années 1980. Dialogue d'un côté et respect des droits des minorités de l'autre sont deux exigences pour envisager la réconciliation historique de la région. Dans le cas de l'Ukraine, s'y ajoutent aujourd'hui la question des territoires occupés par la Russie dont la Crimée et la guerre qui complique évidemment beaucoup les choses. Pour l'Ukraine la paix implique la restitution des territoires, des réparations et la punition des crimes de guerre. Aucune issue à court terme n'est visible, il faudra beaucoup de temps pour résoudre le problème russo-ukrainien. Dans le cas de la relation entre la Roumanie et la Hongrie, les choses étaient plus simples car il n'y avait pas de conflit actif.

**MSI** Des attaques cyber à la mobilisation de constellations de satellites, le conflit russo-ukrainien a montré que la question des frontières et de leur dépassement ne porte pas seulement sur les territoires classiques des Etats, au sens d'espaces terrestres, mais également sur les espaces cybernétique et extra-atmosphérique. Comment prendre en compte ces nouvelles dimensions dans l'analyse ?

**PO** En effet, le cyberspace est un des nouveaux espaces de conflit. On sait l'importance de son rôle dans les guerres hybrides modernes, depuis au moins une quinzaine d'années. L'Estonie en avait fait les frais dès 2007, ce qui l'avait poussée à se doter tôt d'infrastructures de sécurité du cyberspace. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le collectif de hackers Anonymous a déclaré la guerre à la Russie tandis que des hackers russes ont mené des attaques contre la Norvège notamment. N'oublions pas que les infrastructures qui permettent le fonctionnement du cyberspace sont très concrètes, il s'agit de câbles sous-marins qui peuvent être sectionnés ou sur lesquels une puissance peut se connecter pour intercepter des informations. En ce domaine comme dans celui des satellites se creuse le fossé entre les Etats qui peuvent développer ce type d'infrastructures et ceux qui n'en ont pas les moyens et sont dépendants de fournisseurs extérieurs. L'Agence spatiale européenne a accumulé un retard qu'elle cherche à rattraper pour ne pas être

dépendante de dispositifs américains.

**MSI** En conclusion, peut-on se projeter dans l'avenir ? Comment éviter que l'Union européenne ne s'enferme dans des frontières trop rigides face à un voisinage turbulent ?

**MS** La paix doit rester l'horizon mais nous n'y arriverons pas en quelques mois ou même quelques années. Il faut déjà préparer ce qui va advenir après la fin du conflit russo-ukrainien pour la région et pour la construction européenne.

### **Les changements qui s'opèrent sous nos yeux vont se poursuivre. La guerre accélère la remise en cause du concept de « monde russe », l'indépendance de l'Ukraine et l'affirmation de ce pays comme une puissance importante dans la région, qui doit à terme faire partie de l'UE.**

Ensuite, le dialogue ne se limite pas aux dirigeants actuels des pays de la région, le régime russe n'est pas éternel, il faut évaluer les risques et les opportunités que la perspective de ce changement implique. La reconexion de l'UE avec l'OTAN est un axe de travail important, qui nécessite d'avancer dans le débat entre autonomie stratégique et résilience et de redéfinir le rôle des Etats-Unis dans la région alors que les pays d'Europe centrale et orientale perçoivent encore ces derniers comme le seul véritable garant de leur sécurité du point de vue militaire. Il faut aussi penser la région à long terme dans l'optique des conflits futurs, notamment entre les Etats-Unis et la Chine, afin d'éviter qu'elle ne demeure un champ de bataille. Il est probable que la puissance de la Fédération russe va s'écrouler à moyen terme, compte tenu notamment de la crise démographique qui la frappe, au même titre que l'Europe d'ailleurs. Une bonne solution de long terme est une solution qui avantage tous les acteurs impliqués et qui permet de faire face aux défis du futur. Parmi ceux-ci il y a l'indépendance énergétique nécessaire en cas de conflit et en contexte de crise environnementale. La réforme des institutions de l'UE, pour les rendre plus efficace, est aussi un grand défi mais il faut peut-être remettre à plus tard la révision des traités, qui est très risquée à un moment où la désinformation ravage l'espace médiatique au sein de l'UE, et privilégier un usage optimisé des traités existants en mettant de côté ce qui ne fonctionne pas et en utilisant au maximum ce qui fonctionne.

**PO** Ce sont de multiples processus de réconciliation qui devront être engagés, entre l'Ukraine et la Russie mais aussi entre l'Ukraine et la Biélorussie, entre la Pologne et la Biélorussie et même entre la Biélorussie et la Russie. Tout cela va demander du temps et de la volonté. Ça ne pourra pas se faire sans les populations concernées. Le cas des Balkans est instructif. La réconciliation entre la Serbie et le Kosovo reste en chantier, plus de 20 ans après la guerre. Dépasser ces tensions et ces conflits exige un environnement politique favorable, que le nationalisme soit mis de côté et donc que des forces plus modérées et constructives prennent le relais.



## remerciements

Le Cercle Agénor remercie chaleureusement Pascal Orcier, auteur de plusieurs cartes présentées dans ce numéro, Pascal Ausseur, Michel Foucher, Marie-Sixte Imbert, Frédéric Petit, Mihai Sebe et Catherine Wihtol de Wenden pour leur participation.

## mentions légales

CERCLE AGÉNOR, association loi 1901  
6, rue des Cailloux - 92110 Clichy  
[www.cercle-agenor.org](http://www.cercle-agenor.org)  
Email : [contact@cercle-agenor.org](mailto:contact@cercle-agenor.org)  
ISSN : 2741-4213  
Dépôt légal : Mai 2023

Directeur de la publication : Pierre-André Hervé

Comité de rédaction : Viviane Boussier, Charles Coudoré,  
Kôichi Courant, Marthe Marti, Chang Hua Peng, Mihai  
Sebe

Réalisation graphique : Pauline Zhor Belhamani

Tous droits réservés aux auteurs respectifs.  
Reproduction interdite sans autorisation.

