

EUROPE : QUELLES FRONTIÈRES?

Élargissements et frontières européennes contemporaines

Gérard-François
Dumont

Professeur à l'université de Paris-Sorbonne, président
de la revue *Population & Avenir*.



Il a publié récemment :

- *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, perspectives*, Armand Colin, 2018.
- *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, Armand Colin, 2018.

Depuis 1945, les frontières de l'Europe n'ont cessé d'être repoussées sous l'effet de nombreux élargissements. Aux frontières pluricontinentales mais au format variable, l'ensemble se définit différemment selon que l'on considère des critères géopolitiques, conventionnels ou économiques. Le mouvement actuel, en raison principalement des tensions sur les questions migratoires, n'est plus à l'extension. Il est peut-être même au rétrécissement.

A l'échelle des continents, et tout particulièrement de l'Afrique et de l'Amérique, nombre de frontières paraissent évidentes car elles correspondent à des littoraux. Mais ce n'est pas le cas lorsque des frontières sont terrestres, comme en Nouvelle-Guinée entre l'Asie du Sud-Est et l'Océanie et, bien évidemment, entre l'Asie et l'Europe puisque, selon une formule courante des dictionnaires, « *l'Europe est le plus mal délimité des continents* »¹.

En réalité, les frontières européennes n'ont cessé d'évoluer. En se limitant aux changements constatés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe a enregistré de nombreux élargissements au fil des  v nements et des décisions géopolitiques. Mais, depuis les années 2010, cette tendance n'est-elle pas en train de toucher à son terme, voire de s'inverser ?

Des frontières internes plus certaines que les limites extérieures

Après 1945 et pendant quarante-cinq ans, ce sont les frontières géopolitiques internes de l'Europe, plus que ses frontières ext ries, qui interrogent. Il y a d'abord la grande frontière, quasi-méridienne, formée par le rideau de fer et, à compter du 13 août 1961, son appendice qu'est le mur de Berlin. D'autres frontières géopolitiques s'ajoutent entre les pays démocratiques et les régimes autoritaires, comme le Portugal jusqu'en 1974, l'Espagne jusqu'en 1975 ou la Gr ce de 1967 à 1974. Quant à la Yougoslavie ou l'Albanie, leur propre cheminement communiste est un autre facteur de frontières internes à l'Europe. En conséquence, la question des frontières extérieures de l'Europe ne soulève alors guère d'intérêt, tandis que celle de l'évolution éventuelle des frontières internes est très présente.

Du côté de l'URSS, l'objectif est d'instaurer des régimes communistes à l'Ouest, d'où d'importants soutiens aux partis communistes des pays démocratiques ainsi qu'à divers mouvements susceptibles de lui faciliter la tâche, tout particulièrement en Italie et en France. En outre, l'URSS fait preuve d'une certaine indulgence vis-à-vis des quelques régimes autoritaires de l'Europe méridionale, espérant s'en approprier l'héritage, ce qui a failli se produire au Portugal en 1974. Du côté des pays européens démocratiques, alors minoritaires, il s'agit de résister aux intentions de l'URSS, de ne pas être vassalis s comme les pays d'au-delà du rideau de fer, gr ce, d'ailleurs, au bouclier militaire américain, qui a notamment fait ses preuves lors du blocus de Berlin en 1948-1949, et à l'adhésion à l'Otan. Pour les six démocraties qui signent le traité de Rome en 1957 et fondent ainsi la Communauté économique européenne (CEE), l'objectif est de s'élargir aux autres démocraties européennes pour peser davantage. Cela se concrétise en 1973 avec le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, en 1981 avec la Gr ce puis en 1986 avec l'Espagne et le Portugal.

Une Europe institutionnelle aux frontières pluricontinentales

Le marché commun à six présentait déjà une nature pluricontinentale, puisque la France y inclut ses départements d'outre-mer². Les possessions américaines des Pays-Bas, Aruba et les territoires issus des anciennes Antilles néerlandaises, ne font pas partie de l'UE, mais leurs résidents peuvent voter aux élections européennes depuis 2009. Quant au Royaume-Uni, il donne le droit de vote à des ressortissants du Commonwealth qui n'ont pas la nationalité britannique.

1. *Petit Robert des noms propres*, 1974 et  ditions suivantes.

2. Les autres territoires ultramarins placés sous la souveraineté de la France (Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) ne font pas partie de l'Union et n'élargissent les frontières de l'UE qu'au moment des élections européennes, pour lesquelles tous les Français disposent du droit de vote.

En 1986, le troisième élargissement à l'Espagne et au Portugal repousse loin dans l'Atlantique d'autres frontières de l'UE en intégrant les possessions insulaires de ces pays. L'Espagne apporte les îles Canaries, archipel de l'océan Atlantique situé au large de l'Afrique. Le Portugal apporte Madère, au large également de l'Afrique, et les Açores. Dans ce contexte, l'UE décide de nommer régions ultrapériphériques (RUP) ses territoires situés en dehors du continent européen.

« Le caractère pluricontinental de l'UE a, bien entendu, un intérêt stratégique, permettant éventuellement à des forces militaires de se déployer bien au-delà du continent européen. »

En 2004, le caractère pluricontinental de l'UE s'élargit à nouveau, au moins selon les normes conventionnelles, puisque les statistiques internationales placent ce nouveau membre qu'est Chypre en Asie occidentale. Il s'accroît avec Mayotte, à qui la France a donné le statut de département en 2011. Le caractère pluricontinental de l'UE a, bien entendu, un intérêt stratégique, permettant éventuellement à des forces militaires de se déployer bien au-delà du continent européen.

Des frontières conventionnelles élargies

Dans cette même période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, au lendemain de l'implosion soviétique, l'Europe connaît deux types d'élargissement. Chronologiquement, le premier tient à la réunification de l'Allemagne, le 3 octobre 1990, qui engendre automatiquement l'entrée de l'ex-RDA dans la Communauté économique européenne.

L'autre élargissement, moins connu, tient aux choix effectués par l'ONU dans ses classifications conventionnelles. De 1945 au début des années 1990, l'ONU distinguait ainsi dans le monde non pas cinq ensembles correspondant aux cinq continents mais six ensembles. Il s'agissait d'abord des quatre continents habituels, Amérique, Asie, Afrique et Océanie. S'y ajoutaient deux ensembles, l'un nommé Europe et l'autre URSS. Ce dernier contraignait alors les frontières de l'Europe puisqu'il inclut notamment le territoire appelé Kaliningrad, les trois républiques baltes, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine, alors soviétiques. Aussi, jusqu'au début des années 1990, les frontières de l'Europe conventionnelle s'arrêtent aux limites orientales polonaise, tchèque, slovaque, hongroise et roumaine.

Ensuite, au début de l'année 1994, soit quelques années après l'implosion soviétique, les Nations unies élargissent l'Europe avec un profond changement dans la classification géographique des pays du monde, en supprimant ce « sixième continent » qu'était l'URSS et en se limitant donc à cinq ensembles. La nouvelle classification de l'ONU inclut la Russie, les pays Baltes, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine en Europe.

Ces changements dans les présentations des statistiques de l'Europe élargissent considérablement le continent, de l'Islande et des lointaines périphéries maritimes de l'Espagne et du Portugal jusqu'au Pacifique. Sa superficie s'accroît des pays Baltes (175 000 km²), de la Biélorussie (208 000 km²), de l'Ukraine (604 000 km²), de la Moldavie (34 000 km²) et surtout de la vaste Russie (17 098 000 km²)³. Au total, depuis 1994, la géographie conventionnelle de l'Europe couvre 23 061 000 km², soit 17 % de la superficie de l'*œkoumène* – l'ensemble des terres habitées par l'homme (133 953 000 km²).

Le considérable élargissement de l'Europe institutionnelle

En 1957, l'Europe du marché commun qui naissait avec le traité de Rome était donc une petite Europe qui ne comprenait qu'un nombre très minoritaire des États européens. Après son extension à des démocraties de l'Europe de l'Ouest, un quatrième élargissement est rendu possible en 1995 avec l'Autriche, la Finlande et la Suède.

L'Autriche, qui se voulait neutre, et excluait donc de privilégier l'Europe de l'Est ou l'Europe de l'Ouest, peut désormais dépasser ce dilemme, puisque la réalité géopolitique d'une Europe de l'Est communautaire a disparu. La Finlande, empêchée d'adhérer à l'UE en raison de sa proximité et de sa longue frontière avec l'URSS, considère qu'elle n'est plus retenue par un « ours russe » désormais affaibli. La Suède, restée à l'écart de l'UE notamment en raison de sa non-appartenance à l'Otan, ne considère plus cette particularité comme pertinente pour ne pas rejoindre l'UE.

Quant aux pays libérés de l'URSS qui a implosé, ils choisissent la démocratie et écartent le collectivisme au profit de l'économie de marché. Cela conduit au grand élargissement du 1^{er} mai 2004 avec les trois États baltes, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, ainsi que la Slovaquie libérée du communisme yougoslave. À la même date, deux pays insulaires de la Méditerranée, Chypre et Malte, adhèrent à l'UE.

3. Jean-Paul Sardon, « La population des continents et des États en 2018 », *Population & Avenir*, n° 740, novembre-décembre 2018.

« Quant aux pays libérés de l'URSS qui a implosé, ils choisissent la démocratie et écartent le collectivisme au profit de l'économie de marché. Cela conduit au grand élargissement du 1^{er} mai 2004 avec les trois  tats baltes, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, ainsi que la Slovénie. »

Après ce cinquième élargissement de l'UE, la géographie des frontières de l'organisation régionale la plus intégrée de l'Europe est métamorphosée. En dépit de l'éclatement de la Yougoslavie en plusieurs entités, et donc d'une Europe conventionnelle qui compte désormais 44  tats, une majorité des pays européens (25) sont désormais membres de l'UE.

Espace de reconnaissance économique élargi jusqu'aux frontières de l'Iran

Il convient aussi de considérer les frontières économiques de l'Europe, dont l'étendue est plus ou moins grande selon le critère retenu. Une première possibilité consiste à ajouter à l'UE la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein,  tats membres de l'Espace économique européen (EEE), accord d'association résultant d'un traité de 1992. La Suisse a refusé, par votation, la ratification de ce traité mais a signé avec l'UE des accords qui y ressemblent.

Un autre critère géographique consiste à considérer les pays officiellement candidats à l'UE, dont la procédure d'adhésion est en cours et qui perçoivent en conséquence des financements et participent à de nombreuses instances en vertu de leur statut de candidats. Cinq pays ont ce statut de pays candidats à l'intégration : la Turquie, avec des négociations officiellement ouvertes depuis 2005, la Macédoine depuis 2005, le Monténégro depuis 2010, la Serbie depuis 2012 et l'Albanie depuis 2014. Enfin, deux autres  tats, la Bosnie-Herzégovine depuis 2003 et le Kosovo⁴ depuis 2008, sont reconnus comme candidats potentiels mais n'ont pas déposé leur candidature. Au total, ces élargissements politico-économiques donneraient à l'UE des frontières communes avec la Syrie, l'Irak, l'Iran, l'Arménie et la Géorgie. En outre, ce dernier pays, avec les deux autres  tats du Caucase du Sud, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ainsi

que la Biélorussie et l'Ukraine, s'inscrit dans ce que l'UE appelle la politique européenne de voisinage (PEV), lancée en 2004 pour améliorer les relations de l'Union avec des pays situés à l'est et au sud de ses frontières et n'entrant pas dans une procédure d'adhésion. Il existe aussi une politique européenne de voisinage vers le sud, dite partenariat Euromed ou Processus de Barcelone, puis Union pour la Méditerranée (2008), avec les pays d'Afrique du Nord et d'Asie occidentale riverains de la Méditerranée.

« La réalisation de l'Europe communautaire s'est toujours présentée comme un processus politique et économique ouvert à tous les pays européens disposés à adhérer aux traités constitutifs et à reprendre l'acquis communautaire. »

La réalisation de l'Europe communautaire s'est toujours présentée comme un processus politique et économique ouvert à tous les pays européens disposés à adhérer aux traités constitutifs et à reprendre l'acquis communautaire. Ainsi, l'article 237 du traité de Rome stipule la condition d'adhésion suivante : « *Tout  tat européen peut demander à devenir membre de la Communauté.* » Cependant, la définition de l'adjectif « européen », pourtant utilisée pour refuser la demande d'adhésion du Maroc, n'a jamais été précisée. Certes, les traités ne définissent pas l'Europe, mais par convention celle-ci ne s'étend pas jusqu'au Maroc.

Enfin, les élargissements concernent une autre institution : le Conseil de l'Europe, n  le 5 mai 1949, comptant désormais 47 pays, dont la Russie et les trois  tats du Caucase du Sud. Les frontières de cette institution dont le nom comprend le mot « Europe » s'étendent donc jusqu'à la Caspienne et au Pacifique.

Un double processus de rétrécissement ?

Les années 2010 marquent la fin des élargissements, voire un processus de double r tr cissement⁵.

La première nature du rétrécissement tient à ce que, en 2015, l'Islande a interrompu sa procédure d'adhésion. Puis, à la suite du référendum de juin 2016, le Royaume-Uni a demandé à quitter l'UE (Brexit).

4. Précisons que cinq pays membres de l'UE ne reconnaissent pas cet état qui, à ce jour, n'a pas non plus obtenu le statut de membre de l'ONU.

5. On pourrait ajouter à ces rétrécissements potentiels et à ces possibles renforcements des frontières d'autres formes de resserrement, comme ce qui se dessine pour la période 2021-2027 avec le rabotage d'une politique fondatrice, la politique agricole commune (PAC), qui sera, en conséquence, certainement en partie renationalis e, d'où la réapparition de frontières.

Parallèlement, un certain nombre de freins semblent suspendre certains élargissements qui paraissent bien engagés encore dans les années 2000. Ainsi, les négociations de l'UE avec la Turquie piétinent. Il semble en être de même pour l'élargissement de la zone euro et de l'espace Schengen. Selon les traités, tout pays membre de l'UE⁶ doit intégrer la zone euro. Et il est vrai que, depuis sa création en 1999 par onze pays, cette zone a connu sept élargissements, et compte aujourd'hui dix-neuf États membres. Toutefois, plusieurs pays ayant un poids démographique ou économique significatif, comme la Pologne ou la Suède, ne semblent guère pressés d'entrer dans la zone euro.

« L'espace Schengen n'a cessé de se fissurer, les événements migratoires du milieu des années 2010 s'étant traduits par la renaissance de frontières internes théoriquement temporaires. »

La seconde nature du rétrécissement tient aux questions migratoires. En dépit des demandes réitérées tous les six mois de la Roumanie et de la Bulgarie, l'élargissement de l'espace Schengen, créé par un accord de 1985, paraît suspendu. Cet espace semble demeurer dans ses frontières comprenant 26 États européens, précisément 22 pays membres de l'UE et quatre États associés⁷, puisque aucun nouveau pays n'est devenu membre de l'espace Schengen depuis 2007. En outre, cet espace n'a cessé de se fissurer, les événements migratoires du milieu des années 2010 s'étant traduits par la renaissance de frontières internes théoriquement temporaires, mais qui se prolongent officieusement ou officiellement.

Une autre frontière élargie reste en attente. Le traité

de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, rendait possible et obligatoire l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Cela obligerait l'UE et ses institutions, dont sa Cour de Justice, à considérer comme contraignantes la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Mais cette adhésion n'a toujours pas eu lieu.

Enfin, une nouvelle frontière interne s'est accentuée avec le pacte sur les migrations de l'ONU, signé à Marrakech le 10 décembre 2018. Avant cette date, six pays de l'UE avait décidé de ne pas y adhérer : Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Pologne et République tchèque.

Une analyse géopolitique de la stratégie de l'UE depuis 1957 montre que sa seule constante a été l'élargissement de son périmètre, soit par l'acceptation de nouveaux membres, soit par le fait de décerner le statut de pays reconnu comme officiellement candidat, soit par l'extension de certaines de ses politiques, comme l'euro ou l'espace Schengen, à de nouveaux pays, y compris à des non-membres pour ce dernier cas⁸.

« Une nouvelle frontière interne s'est accentuée avec le pacte sur les migrations de l'ONU, signé à Marrakech le 10 décembre 2018. »

Les événements géopolitiques des années 2010 semblent contraindre l'UE à refréner cette stratégie constante. Non seulement des élargissements qui semblaient aller de soi dans les années 2000 semblent suspendus, mais de nouvelles frontières internes apparaissent, compte tenu des divergences politiques, notamment sur les questions migratoires. ●

6. Excepté deux pays déclarés, à leur demande, officiellement non contraints à rejoindre la zone euro : le Danemark, même s'il est membre du système monétaire européen, et le Royaume-Uni.

7. Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

8. Gérard-François Dumont, Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe. De l'Atlantique à l'Oural*, PUF, 2016.

LES ÉLARGISSEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE



■ Les 6 pays fondateurs

■ 7 élargissements :

1. 1973 : Danemark, Irlande, Royaume-Uni.
2. 1981 : Grèce.
3. 1986 : Espagne, Portugal.
4. 1995 : Autriche, Finlande, Suède.
5. 2004 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Rép. tchèque, Slovaquie, Slovénie, Chypre, Malte.
6. 2007 : Bulgarie, Roumanie.
7. 2013 : Croatie.

■ Pays non membres de l'UE en 2009 (outre cinq États fort peu vaste comme Monaco).

📍 Monténégro

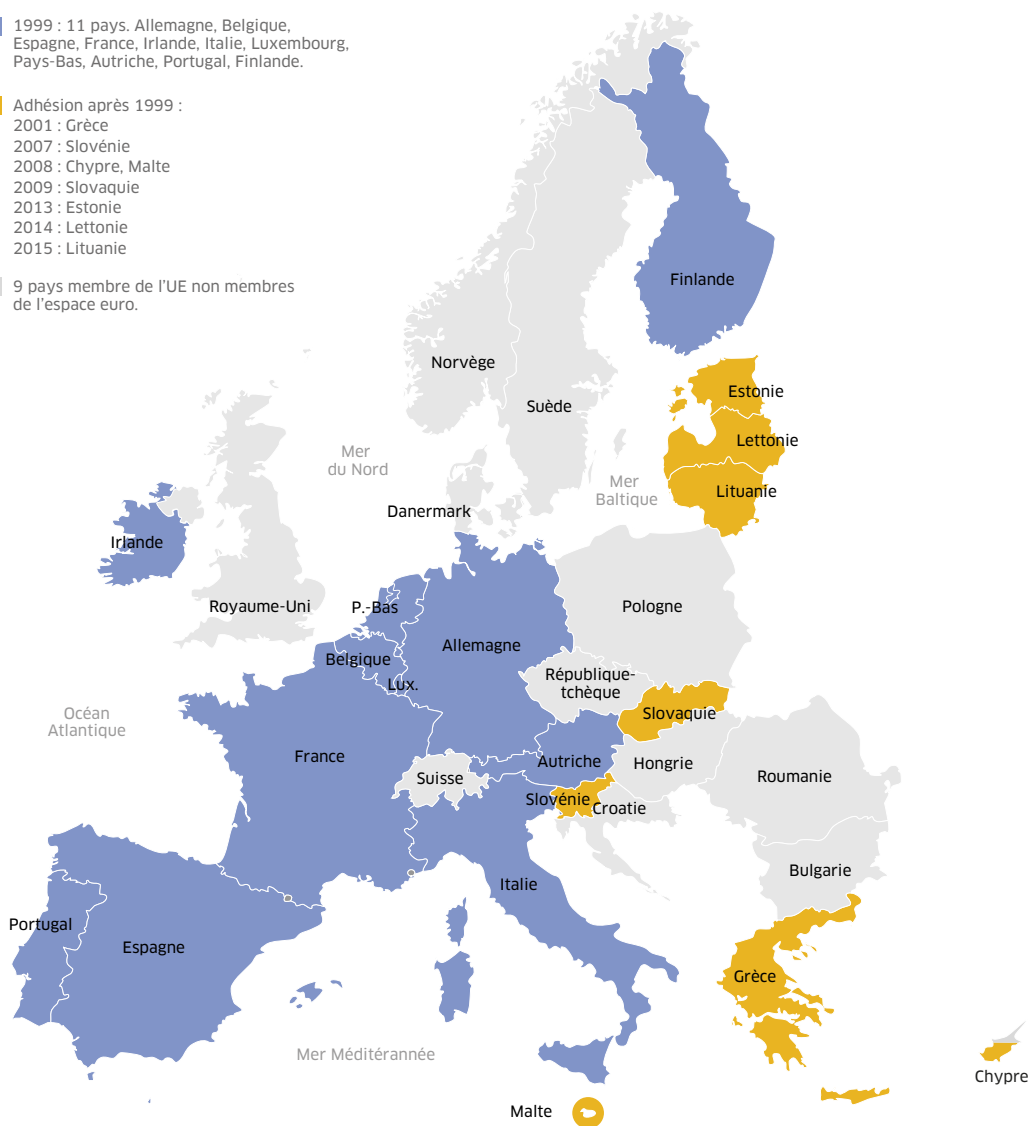
📍 Ancienne république yougoslave de Macédoine

LES ÉLARGISSEMENTS DE LA ZONE MONÉTAIRE EURO

■ 1999 : 11 pays. Allemagne, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande.

■ Adhésion après 1999 :
 2001 : Grèce
 2007 : Slovénie
 2008 : Chypre, Malte
 2009 : Slovaquie
 2013 : Estonie
 2014 : Lettonie
 2015 : Lituanie

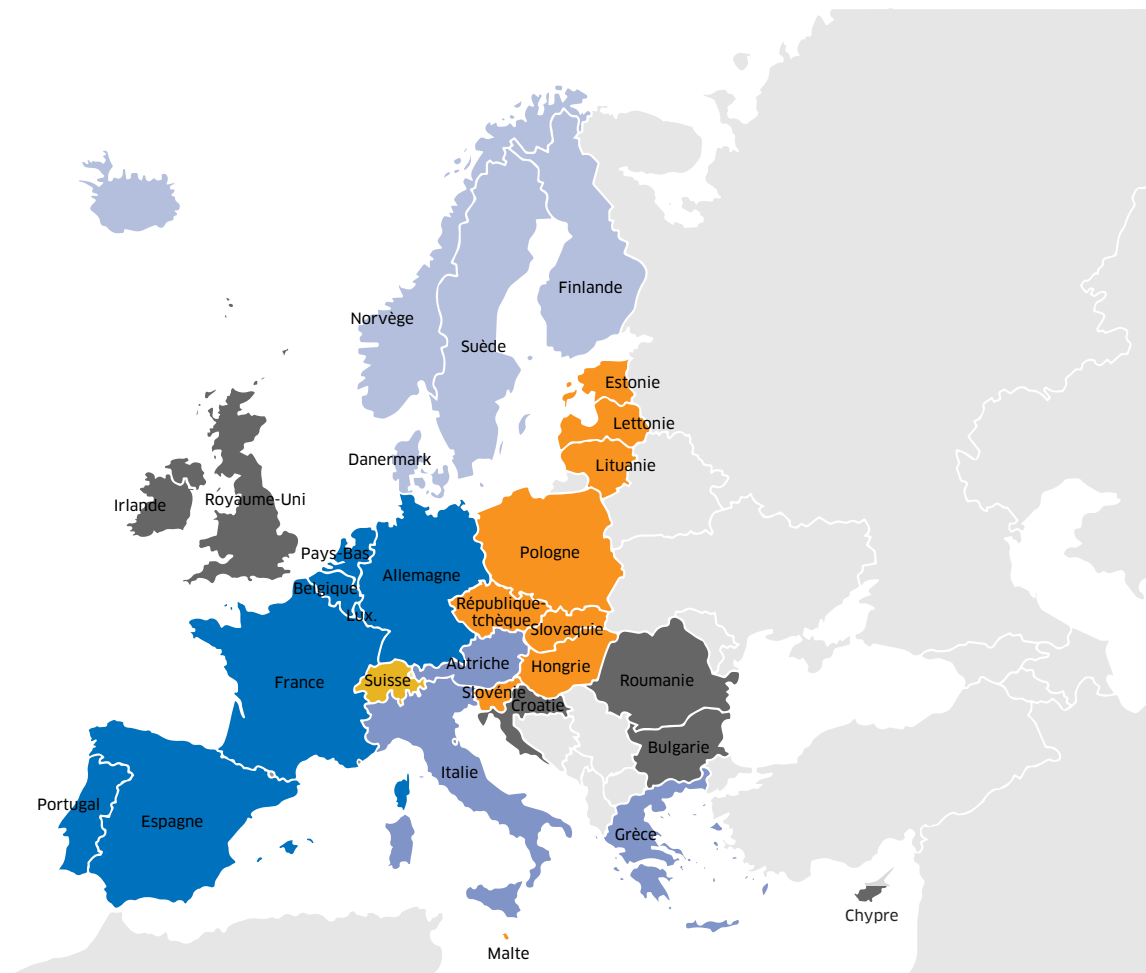
■ 9 pays membre de l'UE non membres de l'espace euro.



0 ----- 1000 km

© Gérard-François Dumont

LES ÉLARGISSEMENTS DE L'ESPACE SCHENGEN (26 MEMBRE EN 2014)



  Gerard-François Dumont

- 26 mars 1995 : 7 pays
- 1997 : + 3 pays
- 2001 : + 5 pays
- 2007 : + 9 pays
- 2008 : + Suisse
- 2011 : + Liechtenstein
- 6 pays membres de l'UE, non membres de l'espace Schengen