

Pierre Verluise*

L'EUROPE RECOMPOSÉE : UN ACTEUR GLOBAL ?

À quelques jours d'intervalle, le Président de la République française et le Président de la Commission européenne ont fait chacun une déclaration forte au sujet de la place de l'Union européenne (UE) dans le monde.

Le 26 août 2009, Nicolas Sarkozy a pris ainsi position lors de la 17ème conférence des ambassadeurs : « Il n'est pas scandaleux de poser la question : l'Union européenne veut-elle être une puissance ? L'UE veut-elle être l'un des principaux acteurs du XXI^e siècle ? Est-ce qu'elle veut faire le XXI^e siècle ou est-ce qu'elle veut le subir ? La question ne se pose pas aux adversaires ou aux concurrents de l'UE ; la question se pose aux Européens. [...] Au delà des droits de chacun, quels sont les devoirs, les responsabilités que chaque Etat est prêt à assumer pour que l'UE devienne, au XXI^e siècle, un acteur de premier rang ? »¹

Le 3 septembre 2009, José Manuel Barroso, Président sortant de la Commission européenne présente devant le Parlement européen sa candidature pour un deuxième mandat. Au nombre de ses objectifs : « Ouvrir une nouvelle ère pour l'Europe en tant qu'acteur global »². Chacun sait qu'il se trouve maintenant à la tête de la nouvelle Commission.

Comment comprendre ces deux prises de position ? Les élargissements de l'UE à 12 nouveaux États, en 2004³ et 2007⁴, résultent pour partie d'une révolution géopolitique : la fin de la Guerre froide (1990). L'adhésion à l'Europe communautaire⁵ de 10 pays qui étaient précédemment partie intégrée – les trois États baltes – ou satellites de l'URSS constitue en soi une œuvre de politique étrangère considérable. Certes, Washington donne

* Pierre Verluise est directeur du site géopolitique www.diploweb.com. Chercheur à l'IRIS. Directeur du séminaire Géopolitique de l'Union européenne et de l'OTAN au CID. Chercheur associé à la Chaire Raoul Dandurand (Université du Québec à Montréal). Dernier ouvrage : *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009.

l'impression de prendre indirectement en charge le volet sécurité, via les élargissements de l'Otan - en 1999⁶, 2004⁷ et 2009⁸ - mais l'UE doit s'occuper de tout le reste⁹. D'une certaine manière, il revient à l'UE de « gérer l'intendance » de la victoire des États-Unis sur Moscou. L'UE élargie doit, effectivement, relever maintenant de nouveaux défis géopolitiques pour devenir un acteur global. Défis internes d'abord, externes ensuite.

I - Les défis géopolitiques internes

Sans prétendre à l'exhaustivité, cernons deux fondamentaux de la puissance : la démographie et l'économie.

A - Quelles sont les incidences démographiques des élargissements de l'Union européenne ?

Avec une population d'un demi milliard d'habitants, l'UE élargie pourrait sembler bien mieux placée que les États-Unis (305 millions d'habitants en 2008). Il n'en est rien parce que les dynamiques démographiques diffèrent considérablement. Dans les années 2000, alors que les États-Unis affichent un indice de fécondité de 2,1 enfants par femme – auquel s'ajoute un accroissement migratoire largement positif – l'UE doit plus des 4/5^e de son léger accroissement total à l'accroissement migratoire.

Loin de résoudre la faible fécondité et le vieillissement qui caractérisaient déjà l'Europe communautaire, les élargissements de 2004 et 2007 forcent le trait¹⁰. Une approche multiscale le démontre.

À l'échelle des régions, les élargissements de 2004 et 2007 accroissent significativement le nombre et la proportion de régions qui combinent une variation naturelle négative et un solde migratoire négatif. Il en résulte une augmentation du nombre de régions et de villes qui connaissent un dépeuplement et qui davantage encore enregistrent un vieillissement de leur population. Le taux de dépendance vieillesse, c'est-à-dire le ratio des personnes âgées de 65 ans ou plus par rapport à la population de 15 à 64 ans, est particulièrement élevé dans plusieurs régions du nord de l'Allemagne, dans le centre la France, au Portugal, en Suède, au sud-ouest du Royaume-Uni, au nord de l'Espagne et dans plusieurs régions de Grèce et d'Italie.

À l'échelle nationale, ces nouvelles adhésions se soldent par l'intégration d'États généralement peu peuplés, mais le plus souvent en situation de vieillissement du fait d'une faible fécondité et même de dépeuplement. En 2008, l'indice synthétique de fécondité est ainsi de 1,4 enfant par femme en Lituanie, République tchèque et Bulgarie ; de 1,3 en

Roumanie, Pologne, Hongrie ; et de 1,2 en Slovaquie. Dans plusieurs pays, l'immigration ne fait qu'amoindrir la diminution de la population active.

À l'échelle de l'UE, le solde migratoire est d'ailleurs le véritable moteur de l'accroissement total de la population depuis le début des années 1990. Pour l'Europe communautaire, ces élargissements renforcent la tendance antérieure au vieillissement. Ainsi, non seulement ne résolvent-ils pas les faiblesses démographiques notoires de l'UE – faible fécondité et vieillissement – mais ils les accentuent et ajoutent des régions menacées de dépeuplement.

Afin de prendre la mesure du défi démographique à relever, il faut s'intéresser aux projections. Selon les projections moyennes d'Eurostat pour 2060¹¹, l'ensemble formé par l'UE pourrait voir s'accroître le vieillissement de sa population. Entre 2008 et 2060, seuls sept États de l'UE-27 pourraient afficher une croissance naturelle positive : l'Irlande, Chypre, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la France, la Suède et le Danemark. Parallèlement, pour tous ces pays, le solde migratoire projeté serait positif.

Les vingt autres États membres de l'UE-27 pourraient présenter un déficit de naissances par rapport aux décès sur la période 2008-2060. Il s'agit des pays suivants : Belgique, Pays-Bas, Finlande, Autriche, Espagne, Malte, Estonie, Portugal, Grèce, Pologne, République tchèque, Italie, Slovaquie, Slovénie, Roumanie, Hongrie, Allemagne, Lituanie, Lettonie, Bulgarie. Leur déficit de population représenterait une perte cumulée de 20,6 millions d'habitants. Parmi ces vingt pays, seuls les trois États baltes auraient une très faible émigration. En revanche, l'apport du solde migratoire à l'échelle de l'UE-27 serait de 58,4 millions de nouveaux habitants, soit la population de l'Italie en 2008.

Pour la perspective 2060, le vieillissement s'amplifierait. Dans les sept pays dont la population connaîtrait une croissance naturelle positive, la population de 65 ans ou plus passerait du sixième au quart de la population totale, au détriment des 15-64 ans. Pour les vingt pays où la natalité ne compenserait pas la mortalité, les 65 ans ou plus constitueraient presque le tiers de la population, les jeunes seraient réduits au huitième environ de celle-ci. La classe des 15-64 ans composerait 55 % de la population contre 67,8 % en 2008.

À l'exception des îles méditerranéennes, seuls les États de la frange maritime nord-ouest connaîtraient à l'horizon 2060 une proportion de la classe des 0-14 ans supérieure à la moyenne communautaire. À l'inverse, les pays d'Europe balte, centrale et orientale afficheraient en 2060 une proportion de 65 ans ou plus supérieure à la moyenne communautaire. Il s'agit d'une forme de « fracture démographique » entre deux parties de

l'UE. Cette même source prévoit par ailleurs que tous les pays d'Europe balte, centrale et orientale, sauf la Hongrie, compteraient en 2060 un nombre d'habitants inférieur à celui de 2008. Les défis démographiques de l'UE élargie sont donc bien le vieillissement et la dépopulation. Face à de telles perspectives, on comprend que les inhibitions antérieures finissent par être levées dans l'enceinte des institutions communautaires, notamment au Parlement.

Alors que la question du vieillissement a été mise en évidence dès la fin des années 1970, les institutions communautaires sont longtemps restées sourdes à cette préoccupation. Ce n'est qu'une fois l'élargissement de 2004 réalisé qu'on a pris conscience de ce problème. Au mois de mars 2005, la Commission européenne publie un « Livre vert » intitulé *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*¹². En 2008, le *Rapport sur l'avenir démographique de l'Europe* marque une nouvelle étape de cette prise de conscience¹³. Dans le style qui convient à ce genre de production, le Parlement européen « reconnaît que la condition pour améliorer le taux de natalité est d'avoir une société qui place les enfants au centre de ses préoccupations ; insiste sur la nécessité de mettre en place un cadre favorable à la famille et d'améliorer les conditions de vie des familles et des enfants, qui devront permettre la réalisation des désirs familiaux réels. »¹⁴

Puis les députés européens demandent aux États membres « d'adopter des mesures susceptibles de prévoir la création de structures d'accueil des enfants et d'autres personnes dépendantes, de bonne qualité et à des prix accessibles, conformément aux objectifs fixés par le Conseil européen de Barcelone de 2002, qui invitent les États membres à créer, d'ici 2010, des structures permettant d'accueillir au moins 90 % des enfants entre 3 ans et l'âge du début de la scolarité obligatoire et au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans ; souligne que ces mesures doivent permettre aux parents d'adapter leur participation au marché du travail en fonction de leur rythme de vie. »¹⁵ Que restera-t-il de ces ambitions après la hausse des déficits publics induite par la crise économique déclenchée en 2008 ? En attendant, considérons un autre défi interne : l'économie.

B - Quelles sont les incidences économiques des élargissements de l'Union européenne ?

Les vastes élargissements de 2004 et 2007 de l'UE engendrent-ils une économie plus performante ? Nullement. À l'échelle régionale, jamais l'UE n'a été marquée par de telles disparités économiques.

Loin d'induire une économie globalement plus productive, les élargissements récents de l'UE se soldent par un appauvrissement statistique relatif. Ils dessinent donc une nouvelle UE et dressent sur sa

route deux défis économiques majeurs : l'hétérogénéité et la compétitivité.

Selon les prévisions 2008 pour le Produit intérieur brut¹⁶ (PIB) moyen par habitant de l'UE en standards de pouvoir d'achat (SPA), UE-27 =100, le passage de l'ex-UE-15 à l'UE-27 se traduit par une perte relative de 10,8 points. En effet, aucun pays entré dans l'UE en 2004 ou 2007 n'affiche en 2008 un PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) supérieur à la moyenne de l'UE-27 (base 100). Autrement dit, les douze nouveaux Etats membres (NEM) sont en dessous de la moyenne UE-27. Les plus riches sont Chypre (92,2 %), la Slovénie (91,3 %), la République tchèque (81,8 %), et Malte (76,5 %). Les huit autres NEM se placent à un niveau inférieur à 75 %. Le plus peuplé des pays entrés depuis 2004, la Pologne, affiche 55,4 % du PIB/ht moyen de l'UE-27 en SPA. Les deux NEM les plus pauvres sont la Bulgarie (39,4 %) et la Roumanie (43,6 %). Si ces données étaient calculées non pas sur une moyenne UE-27 mais sur une moyenne ex-UE-15, les performances des NEM paraîtraient encore plus modestes.

Les élargissements réalisés mettent en concurrence des territoires où les coûts de la main-d'œuvre diffèrent énormément. Par rapport à la France, le coût mensuel de la main-d'œuvre en 2006 est presque cinq fois inférieur en Pologne. Toujours par rapport à l'Hexagone, le coût mensuel de la main-d'œuvre est dix-huit fois inférieur en Bulgarie. On observe, cependant, d'importantes disparités de coûts entre NEM : la main-d'œuvre coûte six fois plus cher à Chypre qu'en Bulgarie.

Pour autant, la productivité des NEM reste modeste. En 2007, la productivité de la main-d'œuvre par heure de travail des douze NEM est inférieure à la moyenne ex-UE-15 = 100, et même inférieure à 76 %. Les pays caractérisés par la productivité la plus faible sont, par ordre croissant : Bulgarie (31,2 %), Roumanie (31,4 %) et Lettonie (39,7 %). Autrement dit, les trois pays où les coûts mensuels de la main-d'œuvre sont les plus réduits affichent aussi les productivités de main-d'œuvre les plus modestes. Ces paramètres, et bien d'autres, pèsent dans les décisions concernant la localisation des activités de production et de services. Ce qui peut nourrir les inquiétudes d'une partie des opinions publiques des anciens États membres au sujet des délocalisations d'activités.

Autre difficulté qui n'a pas été résolue par l'élargissement : le déficit de la balance commerciale extra-communautaire. Certes, l'UE est une grande puissance commerciale. En 2006, il s'agit de la zone la plus exportatrice du monde, devant les États-Unis, la Chine, le Japon et le Canada. Cependant, la balance commerciale de biens de l'UE est déficitaire. Il s'agit d'une tendance lourde, antérieure aux derniers élargissements. Durant la période 1999-2006, la balance commerciale de l'espace UE-27 a été régulièrement

déficitaire. Le déficit commercial s'est creusé sans discontinuer depuis 2002. La raison tient à un manque de champions à l'exportation, mis à part l'Allemagne. La plupart des autres pays membres manquent de compétitivité à l'exportation.

Les défis économiques de l'UE élargie sont donc l'hétérogénéité des niveaux de richesse et la compétitivité des personnes comme des territoires. Il va sans dire que les défis démographiques – vieillissement et dépeuplement – entrent en synergie, puisqu'une main-d'œuvre insuffisante et vieillissante peut pénaliser la compétitivité d'une économie.

Dans un contexte de crise majeure, les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) disposent cependant d'une forme de « bonus » : une large part des fonds de la politique régionale communautaire destinés à mettre à niveau les régions les plus pauvres de l'UE. Pour les années 2007-2013, les fonds structurels et de cohésion atteignent des montants parfois considérables. En Pologne, l'apport des fonds européens représente chaque année près de 5 % du PIB ; en République tchèque, elles pèsent environ 2,5 % du PIB annuel. Cette manne tombe à propos pour amoindrir les effets de la crise. Les PECO bénéficient ainsi d'un « plan de relance » qui ne dit pas son nom - décidé bien avant 2008 - et qui peut les aider à amortir des chocs violents. Encore faudrait-il remplir au moins trois conditions. En premier lieu, il faut trouver les co-financements indispensables, ce qui peut s'avérer difficile dans une période de raréfaction du crédit. Ainsi, pour les dix premiers mois de 2008, l'Estonie rencontre des difficultés pour le cofinancement nécessaire à l'utilisation des fonds européens, consommant seulement 10 % des sommes prévues pour l'année. En deuxième lieu, les pays considérés doivent être capables d'imaginer des projets. Ils doivent conjointement renforcer leur lutte contre la corruption, faute de quoi la Commission européenne pourrait bloquer les versements. En troisième lieu, il importe que les politiques économiques mises en œuvre par les gouvernements ne touchent pas aux facteurs qui contribuent au dynamisme économique et social du pays.

La crise économique de 2008-2009 redistribuera probablement les cartes, à plusieurs échelles. Il faudra sans doute attendre 2011 pour disposer de données consolidées pour le PIB¹⁷ de l'année 2009. Pour autant, les prévisions mises en ligne fin décembre 2009 par la base de données d'Eurostat offrent des indications assez proches des réalités.

À l'échelle de l'UE-27, le PIB aurait diminué de 4,1 % en 2009 par rapport à l'année précédente. Il s'agit d'un choc considérable, inédit depuis la création de l'Europe communautaire en 1957. En 2009, le PIB des Etats-Unis aurait baissé de 2,5 % et celui du Japon de 5,9 %. La crise a mis à jour le haut niveau d'interdépendance *de facto* entre les anciens Etats membres

de l'UE et les pays d'Europe balte, centrale et orientale. La Suède et l'Autriche sont les deux pays les plus exposés dans la zone. La Suède a près de 60 milliards de dollars exposés dans les États Baltes. Une multiplication des défaillances pourrait affecter durant plusieurs années la croissance suédoise, par le durcissement des conditions d'octroi du crédit auquel les banques suédoises se verraient contraintes.

À l'échelle des États membres de l'UE, 26 pays sur 27 auraient enregistré une « croissance négative » de leur PIB en 2009. On peut y distinguer trois groupes de pays.

Primo : le groupe des trois pays marqués par une diminution du PIB de -18,1 % à -13,7 %. Il s'agit des États baltes : Lituanie (-18,1 %), Lettonie (-18 %) et Estonie (-13,7 %). Pour la Lituanie et la Lettonie, le choc est supérieur à celui enregistré à la fin des années 1990 par la Thaïlande, l'Argentine ou l'Indonésie. Pour autant, il faut le ramener l'échelle d'économies plus petites et plus flexibles, sans oublier pour autant l'impact social.

Secundo : le groupe des quatorze pays caractérisés par une diminution du PIB de -8 % à -4,1 %, soit la moyenne de l'UE-27. Il s'agit des pays suivants : Roumanie (-8 %), Irlande (-7,5 %), Slovénie (-7,4 %), Finlande (-6,9 %), Hongrie (-6,5 %), Bulgarie (-5,9 %), Slovaquie (-5,8 %), Allemagne (-5 %), République tchèque (-4,8 %), Italie (-4,7 %), Royaume-Uni et Suède (-4,6 %), Pays-Bas et Danemark (-4,5 %).

Tertio : le groupe des dix pays dont l'évolution du PIB est « supérieure » à la moyenne de l'UE-27. Il s'agit des États suivants : Espagne et Autriche (-3,7 %), Luxembourg (-3,6 %), Portugal et Belgique (-2,9 %), Malte et France (-2,2 %), Grèce (-1,1 %), Chypre (-0,7 %). Seule la Pologne, membre depuis 2004, afficherait en 2009 une croissance positive : 1,2 %. Comment expliquer cette singularité ? « Moins dépendante à l'égard des exportations que ses voisins, la Pologne a mieux résisté à la crise et la demande intérieure a permis une contraction modérée, explique Gilles Lepesant. La croissance de la consommation (5,3 %) et de l'investissement (7,9 %) ont compensé la baisse des exportations. [...] Sans engager un plan de relance explicite, les autorités polonaises ont accru les investissements publics, réformé la fiscalité des ménages et réduit les taxes pesant sur les entreprises. »¹⁸ Relevons par ailleurs que la Pologne est le premier pays bénéficiaire des fonds de la politique régionale de l'UE, compte tenu de sa superficie, de sa pauvreté relative et de sa population. Reste cependant à disposer des capacités administratives nécessaires pour en tirer le meilleur parti, éventuellement par des partenariats public/privé. L'expérience a démontré que les principes d'action des fonds structurels peuvent générer des logiques de développement à long terme si leur usage est approprié. En

attendant, la crise se traduit par des destructions d'emplois.

À l'échelle de l'UE-27, le taux de chômage¹⁹ s'est élevé à 9,3 % en octobre 2009, contre 7,3 % en octobre 2008²⁰. Selon ces estimations d'Eurostat, 22,51 millions de personnes étaient au chômage en octobre 2009 dans l'UE-27. Ce qui représente deux fois le nombre d'habitants de la Grèce. Comparé à octobre 2008, le chômage a augmenté de 5 millions. Ce qui représente la population de la Finlande.

À l'échelle de l'UE-27, Eurostat prévoit²¹ pour l'année 2010 une croissance du PIB en volume de 0,7 %. Soit une reprise assez peu dynamique, en tous cas moindre qu'au Japon (1,1 %) et aux États-Unis (2,2 %)²². Sans parler des performances prévues pour la Chine (environ 10 %).

À l'échelle des États membres de l'UE-27, les taux de croissance du PIB prévus pour 2010 varieraient de -4 % (Lettonie) à 1,9 % en Slovaquie. L'ampleur des écarts serait donc moindre qu'en 2009. En 2010, quatorze pays membres présenteraient un résultat inférieur ou égal à la moyenne communautaire (0,7 %) ; treize afficheraient un résultat supérieur à la moyenne de l'UE, mais inférieur à 2 %.

Autrement dit, même pour les pays membres bénéficiant d'une croissance positive en 2010, rien ne permet d'affirmer que son rythme sera suffisant pour enrayer la hausse du chômage, et encore moins engager sa décline. C'est pourquoi l'année 2010 pourrait être une année sociale difficile. D'autant que l'UE se caractérise jusqu'ici par un chômage de longue durée important : ces dernières années, près de 45 % de l'ensemble des épisodes de chômage ont duré plus d'un an dans l'UE, contre 10 % aux États-Unis.

Au-delà de ces défis démographiques et économiques, il faut relever un paradoxe. Plus d'un demi siècle après la création de l'Europe communautaire, il existe encore entre pays membres de l'UE un véritable déficit d'interconnaissance et un grand besoin d'inter-culturalité autour des questions européennes, aussi bien au niveau des institutions que des entreprises ou des citoyens. Il subsiste une tendance à conserver une perception exclusivement nationale – souvent émotionnelle – d'enjeux qui sont pourtant également communautaires. Cela est vrai des questions intracommunautaires comme des enjeux extracommunautaires (frontières de l'UE, relation transatlantique, aide au développement...). Les « parties du tout » ne pourraient que s'enrichir d'une interconnaissance porteuse d'une cohérence plus grande, aussi bien en interne qu'à la face du monde. Ce qui nous conduit à considérer les défis externes.

II - Les défis géopolitiques externes

Sans prétendre davantage être exhaustif, on peut observer la nature des relations de l'UE avec les deux ex-Grands de la guerre froide : les États-Unis et la Russie, héritière de l'Union soviétique.

A - Quelles ont été les conséquences stratégiques des élargissements de l'UE sur ses relations avec les États-Unis ?

En 1994, alors que l'adhésion à l'UE semblait une perspective éloignée et aléatoire, les gouvernements des pays d'Europe balte, centrale et orientale ont vu dans le « Partenariat pour la Paix » proposé par l'OTAN un gage de sécurité, voire d'identité. Dans les représentations communes de ces décideurs, la perspective d'une appartenance à l'OTAN ressemblait à une confirmation identitaire d'appartenance à l'Occident, d'autant plus précieuse que l'Europe communautaire manquait d'enthousiasme. L'OTAN apparaissait comme une forme de « labellisation » d'appartenance à l'Europe, ce qui peut sembler paradoxal compte tenu du poids prédominant des États-Unis dans cette structure. Derrière le mot « Europe » se cache en fait le concept d'Europe occidentale, qui fait en partie référence à la guerre froide, donc aux États-Unis. Derrière le paradoxe apparent se faufile une forme de cohérence.

L'adhésion des pays d'Europe balte, centrale et orientale à l'OTAN en 1999, 2004 ou 2009 affirme symboliquement la place prédominante des États-Unis en Europe. Il faut bien admettre que « la pénétration américaine en Europe centrale et orientale ne dépend pas que de la seule volonté de Washington, mais qu'elle repose également sur les attentes des pays anciennement communistes »²³. L'alignement relatif de plusieurs de ces pays découle d'une fascination pour les États-Unis et de la crainte d'un retour en force de la Russie. La réceptivité des sociétés concernées a facilité le jeu de Washington. Depuis les années 1990, de nombreux jeunes diplomates et hommes d'État est-européens ont été formés dans les universités américaines. Et les États-Unis ont donné des gages de leur engagement, particulièrement à travers le redéploiement de leurs bases militaires au bénéfice des nouveaux membres de l'OTAN, notamment en Pologne, Roumanie, Bulgarie et peut-être en Hongrie. Ce qui leur a permis à la fois de rapprocher les troupes américaines des « arcs d'instabilités » et de consolider leur primauté dans un espace clé de la planète.

Pour autant, les nouveaux États membres de l'UE n'ont pas tous la même relation avec les États-Unis. En 2007, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie s'affichent comme des atlantistes convaincus. En République tchèque et en Slovaquie, les dirigeants semblent atlantistes mais certaines franges de la population sont plus réservées. La Hongrie et la Bulgarie se trouvent quelque part entre ces deux postures.

Notons cependant que ce genre de relation évolue avec le temps.

Le jeu des États-Unis a été initialement facilité par les ambivalences de l'Europe communautaire à l'égard des pays d'Europe balte, centrale et orientale après la Guerre froide. Les ressources et les garanties de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) n'ont pas été jugées suffisantes, au grand désespoir de Paris. De surcroît, l'attitude de plus en plus offensive de la Russie dans son « étranger proche » et les relations parfois ambivalentes de l'UE avec Moscou n'ont fait que consolider l'influence de Washington dans la zone. Résultat : la stratégie des États-Unis en Europe a été facilitée par les huit nouveaux États membres de l'UE issus du bloc de l'Est. C'est le résultat majeur des mutations géopolitiques de l'Europe de 1989 à 2004. L'élargissement de 2007 à la Roumanie et à la Bulgarie s'inscrit dans cette dynamique, bien que leurs relations avec la Russie soient assez solides. Depuis le 1^{er} janvier 2007, il faut prendre en compte que vingt et un des pays membres de l'UE-27 sont aussi – voire pour certains d'abord – membres de l'OTAN.

La France a bien été obligée d'en prendre acte et de revoir sa relation à l'OTAN²⁴. Après en avoir quitté en 1966 les structures de commandement intégré, Paris a admis l'esquisse d'une nouvelle donne au milieu des années 1990. Sans revenir pleinement dans le commandement militaire de l'OTAN, la France est montée progressivement en gamme dans ses engagements auprès de l'Alliance. Par exemple, elle a obtenu en 2005 le label de « Nation Cadre » de la composante aérienne. En 2006, les forces françaises ont été engagées au Kosovo, mais aussi en Afghanistan.

Le 6 mai 2007, l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République française a joué un rôle d'accélérateur dans l'évolution de la place de la France dans l'OTAN. Le 11 septembre 2007, le ministre de la Défense Hervé Morin déclare : « Jamais, à mon sens, nous ne ferons progresser l'Europe de la défense si nous ne clarifions pas notre position dans l'OTAN. C'est ma conviction profonde. Car pourquoi voudriez-vous que nos partenaires perdent confiance dans un système qui a assuré la paix depuis cinquante ans pour un système [l'Europe de la défense] qui n'existe pas encore ? »²⁵ Le 3 avril 2008, à l'occasion du sommet de l'OTAN à Bucarest, le président Sarkozy confirme la nouvelle orientation de la politique française : « L'Alliance atlantique c'est notre alliance : la France est l'un de ses membres fondateurs et l'un de ses principaux contributeurs. [...] Nous avons besoin de l'OTAN et d'une défense européenne. Nous avons besoin des États-Unis et les États-Unis ont besoins d'alliés forts. Cela ouvre la porte pour la France à une rénovation forte de ses relations avec l'OTAN²⁶ ». Au mois de juin 2008, le *Livre blanc sur la défense* écarte toute divergence en arrêtant la nouvelle doctrine française quant aux relations entre l'UE et l'OTAN. « Il n'y a pas concurrence entre l'OTAN et

l'UE, mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises. » Au mois de mars 2009, la France fait officiellement son retour dans le commandement militaire intégré de l'OTAN. Il ne faut pas se cacher qu'au sein d'une partie des élites militaires françaises, ce changement de posture contrarie une lecture des intérêts nationaux, mais la doctrine est désormais arrêtée.

Dans ce contexte, le développement hypothétique de la puissance de l'UE semble ne pouvoir se faire qu'à l'intérieur d'une relation transatlantique rénovée. Les défis des relations de l'UE élargie avec les États-Unis passent donc par l'invention de nouvelles modalités relationnelles entre l'Europe communautaire et l'OTAN. Après avoir longtemps freiné par divers biais le développement de l'Europe de la défense, l'administration finissante de G. W. Bush a elle-même admis la nécessité d'une Europe forte, à partir de début 2008. En difficulté en Afghanistan comme en Irak, les États-Unis ont enfin compris qu'une UE capable de peser davantage dans le monde se justifie. L'administration de B. Obama voit-elle véritablement ses relations avec l'UE sous un angle plus coopératif ? Cela mériterait une étude spécifique. Reste à savoir ce que les pays membres de l'UE sont prêts à consentir comme efforts politiques, stratégiques et financiers pour peser davantage sur l'échiquier mondial.

Ils doivent également s'accorder à propos de leurs relations avec Moscou.

B - Quelles ont été les incidences stratégiques des élargissements de l'UE sur ses relations avec la Russie ?

Il faut d'abord admettre, avec Catherine Durandin, que « [...] le pouvoir russe tout comme le fut le pouvoir soviétique est hanté par la menace de l'exclusion, de l'encerclement et de l'humiliation²⁷ ». L'intégration à l'UE en 2004 puis en 2007 d'États marqués par une relation forte avec l'URSS durant quatre décennies ne peut rester sans incidences sur les relations entre l'UE et la Russie post-soviétique. Certes, tous n'ont pas la même histoire. La Slovaquie, intégrée à la Yougoslavie de Tito ou la Roumanie de Ceausescu, n'avaient pas les mêmes rapports avec l'URSS que la Pologne ou bien encore les pays baltes, intégrés à l'URSS à la faveur de la Seconde Guerre mondiale. Il en résulte des représentations variées de la Russie d'aujourd'hui. Il n'empêche que la plupart des ressortissants d'Europe balte, centrale et orientale aspirent à conserver leur indépendance récemment acquise à l'égard de la Russie. Les mémoires restent à vif, à l'image d'une blessure non cicatrisée.

Tout en conservant des liens économiques importants avec la Russie, les gouvernements des nouveaux États membres peuvent aussi affronter directement les intérêts russes. En 2004, la Pologne et la Lituanie ont été

particulièrement actives pour soutenir la révolution orange en Ukraine, à laquelle la Russie reste très attachée. En 2006, ces mêmes pays ont incité l'UE à s'engager en faveur de l'opposition biélorusse lors des élections présidentielles anticipées. À chaque fois, l'UE s'est avancée sur un terrain que Moscou considère comme son « étranger proche ». La Pologne a apporté également son soutien à la Géorgie pour qu'elle puisse s'émanciper de la tutelle russe. C'est peut-être pourquoi la Russie a interdit les importations de viande polonaise, sous des prétextes sanitaires. Quoi qu'il en soit, à partir de novembre 2006 la Pologne s'est permise de bloquer durant plus d'un an le lancement de la négociation d'un nouveau partenariat UE-Russie. Que de chemin parcouru depuis la guerre froide, voire depuis la fin des années 1990... En 1999, qui aurait envisagé publiquement qu'un candidat à l'adhésion apparemment fragile puisse devenir, en quelques années, le fer de lance d'une tension manifeste entre l'UE et la Russie ?

Dans le même temps, la Russie est devenue le premier pays fournisseur de l'Europe communautaire pour le gaz (40 %) comme pour le pétrole (20 %). Cela n'a pas empêché les relations UE-Russie de se dégrader²⁸.

D'un côté, la Russie tire d'importants bénéfices financiers et stratégiques de ses hydrocarbures. En effet, depuis de nombreuses années, la balance commerciale UE-Russie est largement excédentaire au bénéfice de Moscou. Autrement dit, l'UE est une très bonne cliente...des hydrocarbures russes. Gaz et pétrole constituent l'essentiel des importations communautaires. De 1999 à 2007, selon Eurostat, le déficit cumulé de la balance commerciale de l'UE avec la Russie atteint 375,4 milliards d'euros... Une somme qui représente presque dix fois les flux d'investissements directs étrangers (IDE) entrants en Russie pour l'année 2007. L'excédent commercial russe cumulé entre 1999 et 2007 avec l'UE dépasse même les réserves de la Banque centrale russe, or exclu, pour l'année 2007 : 317 milliards d'euros. Pourtant, au nom de la défense de ses intérêts, la Russie peut à la fois imposer son contrôle sur l'exploitation et son monopole sur le transit, et profiter de l'ouverture des marchés européens pour s'y implanter. Ce qui lui permet de se ménager des positions de force pour l'avenir.

D'un autre côté, les membres de l'UE sont devenus de plus en plus dépendants des hydrocarbures russes, mais leurs entreprises voient les accords signés durant les années Eltsine (1990-1999) remis en question ... et s'élever le prix à payer pour les opportunités qui les font rêver. Enfin, l'UE n'a pas été en mesure d'imposer au Kremlin la ratification de la charte de l'énergie.

Il existe donc un déséquilibre croissant entre l'ouverture progressive des marchés de l'UE et une monopolisation nationale renforcée au niveau des

approvisionnement et du transit russes. Si l'accès européen à la production en amont des hydrocarbures russes n'est pas véritablement garanti, alors l'ouverture du marché communautaire risque d'être un marché de dupes.

Dans le même temps, Moscou fait tout pour démonétiser la situation stratégique des pays par lesquels passent actuellement ses tubes – à commencer par l'Ukraine – en construisant des infrastructures de contournement. Au nord, il s'agit du gazoduc *Nord Stream*, entre la Russie et l'Allemagne, via la mer Baltique. Au sud, la Russie entend installer le gazoduc *South Stream* via la mer Noire, la Bulgarie et la Serbie, notamment au bénéfice de l'Italie. Ce gazoduc serait notamment alimenté par le gaz du Kazakhstan et du Turkménistan... que visait le projet communautaire appelé *Nabucco*. Ce dernier reste pour l'instant dans les cartons.

Quelle stratégie l'UE devrait-elle avoir avec la Russie de Medvedev et de Poutine ? Toute la difficulté de cette question tient à son singulier : une stratégie. En effet, l'UE compte 27 États membres, tous forts d'une histoire différente, notamment vis-à-vis de la Russie. Et chaque pays rassemble des acteurs qui peuvent avoir des approches contradictoires. Les entreprises, les cercles d'experts, les réseaux d'influence, les différents ministères et la direction politique d'un État membre n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts. Il en résulte le plus souvent à l'échelle d'un même pays non pas une mais des stratégies. Que dire, alors, à l'échelle de l'Europe communautaire ? Celle-ci est elle-même divisée en plusieurs institutions et cercles, qui cherchent chacun à faire valoir un point de vue, évidemment au nom de l'intérêt général.

Face à la multitude d'acteurs et de stratégies des pays membres de l'UE, un interlocuteur unique : la Russie. Certes, la Russie est elle-même, ne serait-ce que par son immensité, à la fois une et multiple. Cependant, l'organisation de sa stratégie n'est pas autant dispersée. Elle est pour partie dans les mains de responsables compétents qui connaissent les contradictions intra-communautaires. Il existe même en Russie des synergies porteuses entre le monde de l'entreprise et l'Etat, par exemple dans le secteur énergétique. Après avoir refusé les conditions de la « politique européenne de voisinage », Moscou privilégie les relations bilatérales. C'est le cas de l'accord germano-russe pour le gazoduc *Nord Stream*.

Comment construire une stratégie communautaire face à la Russie ? Il importe d'abord d'admettre que les relations de l'UE avec ce pays-continent ne peuvent être les mêmes à 27 qu'à 15. Parce que la plupart des nouveaux États membres ont une histoire à la fois riche et complexe avec ce pays. Cela ne peut rester sans effets sur les relations entre l'UE et la Russie. S'imaginer pouvoir continuer « comme avant » serait une illusion

destructrice. Encore faut-il se donner les moyens de comprendre, partager et construire une approche commune.

*

Face à de tels défis géopolitiques dans un monde globalisé, il est frappant de constater que les pays membres de l'UE et les institutions communautaires ont tardé à se donner réellement les moyens d'analyse et d'action pour construire une Europe globale. Faire de la diversité des approches des pays membres de l'UE un facteur de puissance serait une manière de réinventer le projet des pères fondateurs pour l'inscrire dans le monde du XXI^e siècle.

Dans cette attente, qu'apporte le traité de Lisbonne ? Il importe d'abord de relever que sa mise en œuvre se fait de manière progressive, à compter du 1^{er} décembre 2009. En effet, le traité de Lisbonne est le premier traité signé par les Etats membres de l'UE dont la pleine mise en œuvre demandera une dizaine d'années. Ce traité connaîtra une longue phase intermédiaire au niveau institutionnel avant de prendre sa forme définitive et un développement de ses compétences très incertain avant d'atteindre à leur stabilisation²⁹.

Selon Pierre Saucedo³⁰ qui propose une approche géopolitique du traité de Lisbonne, ce dernier procure dans une certaine mesure des moyens de puissance renforcés. D'abord avec de nouvelles capacités d'action sur la scène internationale, via une personnalité juridique propre, un Président stable du Conseil européen (Herman Van Rompuy) et la personnalisation de la politique extérieure de l'UE. Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Catherine Ashton) bénéficiera d'ici quelque temps d'un service européen pour l'action extérieure opérationnel, composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des pays membres. Ce service diplomatique pourra s'appuyer sur le réseau des 186 délégations de l'UE dans le monde. Ces dispositions procureront un potentiel d'influence pour permettre à l'UE de devenir un acteur global à part entière dans le jeu mondial. Reste à savoir si Madame Ashton saura dépasser un début de prise de fonction en demi-teinte.

Le traité de Lisbonne rendra les institutions communautaires – Conseil des ministres, Commission, et Parlement – de plus en plus indépendantes des États membres. Cependant, les règles du traité de Nice doivent continuer à s'imposer au Conseil des ministres jusqu'en octobre 2014, avec la possibilité d'une prolongation « à la carte » jusqu'en mars 2017. Le système de double majorité prévu par le traité de Lisbonne est supposé être plus efficace que celui de Nice, parce qu'il facilite la formation des majorités, donc la prise de décision. Au renforcement de l'efficacité du dispositif décisionnel s'ajoute une extension du vote à la majorité qualifiée

à de nouveaux domaines. En votant à la majorité qualifiée, le Conseil devient probablement de moins en moins intergouvernemental et de plus en plus supranational. Cependant, l'Europe de la défense continue à relever du champ de l'unanimité, ce qui laisse à chaque État une forme de « veto ». Enfin, le Parlement européen voit ses pouvoirs fortement accrus en matière législative, budgétaire et de contrôle politique.

Sans pouvoir encore parler d'État européen supranational, l'UE du traité de Lisbonne augmente le pouvoir des instances communautaires, mais cela suffira-t-il à conduire vers une UE plus puissante ? Le traité de Lisbonne ne comble pas le « déficit de sens » de l'UE, qui reste un projet de puissance à définir. Ce traité ne précise pas ce qu'est l'UE et quels sont ses objectifs stratégiques, même s'il resserre les liens UE-OTAN.

À la lecture du traité, on ne sait si l'UE est une organisation régionale, une confédération, une fédération d'États-nations, un super-État ou une structure intermédiaire *sui generis*. L'indétermination fondamentale persiste. Les objectifs, pour leur part, restent formulés en termes très généraux. Faute de définir une stratégie de puissance – mais est-ce le lieu ? – le traité dresse un catalogue de valeurs universelles : économie sociale de marché, lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, justice sociale, solidarité entre les générations, protection des droits de l'enfant, cohésion territoriale, promotion du progrès scientifique et technique... L'UE apparaît comme une puissance essentiellement normative, c'est à dire privilégiant l'extension de son influence par la norme et non par la force. Quant aux frontières de l'UE, le traité de Lisbonne ne pose aucune limitation d'ordre géographique ou civilisationnel. Il se contente de rappeler le principe du respect des valeurs de l'UE par tout candidat à l'adhésion et les trois « critères de Copenhague » (1993).

En matière d'Europe de la défense, le traité de Lisbonne apporte des changements... tout en resserrant le cadre d'origine. Les missions de la PESD sont élargies. L'introduction d'une clause de solidarité entre les États membres et d'un devoir d'aide et d'assistance mutuelle pourrait contribuer au développement d'une solidarité européenne. En matière de défense, note de son côté Daniel Keohane, « Le changement le plus important est que le traité va faciliter une collaboration plus étroite des pays européens sur les questions militaires, en utilisant une procédure connue sous le terme de *coopération structurée permanente*. Les États membres qui répondent à un ensemble de critères basés sur les capacités pourront choisir de coopérer plus étroitement³¹ ».

Pour autant, conclut P. Saucedo, « la PESD reste frappée par une limite congénitale. En effet, l'OTAN demeure le cadre de référence de la défense européenne. Les dispositions inscrites dans le traité de Maastricht sont ainsi

reprises dans le traité de Lisbonne : la PESD doit respecter les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord qui reste, pour les États qui en sont membres, *le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre*³². Cette obligation de conformité entre les engagements souscrits au titre de la PESD et ceux souscrits au titre de l'OTAN apparaît comme un oxymore. On peut alors légitimement s'interroger sur le degré de dépendance que cette disposition fait peser sur la PESD. On touche là un point crucial. L'UE se voit-elle comme une véritable puissance sur la scène mondiale ou comme un simple bloc de l'ensemble euro-atlantique ? [...] Cette dernière resterait dans un statut périphérique, sans réellement contester la position de centre tenu par les États-Unis au sein de l'ensemble euro-atlantique. » Dans ce contexte, le suivi de l'évolution des relations UE-OTAN s'impose plus que jamais. Le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, effectif depuis mars 2009, s'intègre dans ce contexte et vise à l'optimiser. Il est encore trop tôt pour prétendre en faire un bilan.

Il convient également de suivre ce que deviendront les « orientations politiques pour la prochaine Commission » présentées par José Manuel Barroso le 3 septembre 2009. Il prétendait alors « ouvrir une nouvelle ère pour l'Europe en tant qu'acteur global ». Après avoir mentionné quelques nouveaux outils offerts par le traité de Lisbonne, il déclarait : « c'est la volonté politique d'utiliser pleinement ces instruments qui sera véritablement décisive. Je m'engage à ce que la Commission, qui pilote tant de politiques extérieures de première importance, joue pleinement son rôle en saisissant l'occasion de donner à l'Europe la place qu'elle mérite sur la scène internationale. Nous ne devons pas considérer les relations extérieures comme un domaine à part, mais comme une partie intégrante des moyens qui nous permettent d'atteindre nos objectifs de politique intérieure. » Il lui reste à mettre ces mots en actes.

Presque sortie du « tunnel institutionnel » dans lequel les élargissements l'avaient engagée, il faut effectivement souhaiter que l'UE puisse consacrer les deux prochaines décennies à relever d'autres défis. Sans prétendre à l'exhaustivité, pensons aux progrès d'une analyse géopolitique de l'UE et de son voisinage, au développement de l'Europe de la défense, au vieillissement de sa population, à son hétérogénéité économique, au déficit de la balance commerciale extra-communautaire, à la faiblesse des efforts de Recherche et Développement, à la baisse de la participation aux élections pour le Parlement européen, à la lutte contre la corruption, au progrès de l'interconnaissance entre pays membres, à l'intégration de prochains membres, à la mise en œuvre de partenariats privilégiés avec d'autres pays et à la redéfinition des relations avec les puissances d'aujourd'hui et de demain...

Notes :

¹ Nicolas Sarkozy, Discours du président de la République – 17ème conférence des ambassadeurs, 26 août 2009 :

http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=7&press_id=2851

² José Manuel Barroso, « Orientations politiques pour la prochaine Commission », 3 septembre 2009 :

http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_FR.pdf

³ Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte et Chypre.

⁴ Roumanie et Bulgarie.

⁵ Europe communautaire et Union européenne sont synonymes à partir du traité de Maastricht (1992).

⁶ Pologne, République tchèque, Hongrie.

⁷ Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie et Slovénie.

⁸ Croatie (candidate) et Albanie (pays des Balkans occidentaux ayant « vocation » à intégrer l'UE pour reprendre la terminologie des institutions communautaires).

⁹ L'adhésion d'un État à l'UE implique la reprise d'environ 80 000 pages d'acquis communautaire dans son corpus législatif ou réglementaire. Cela revient d'une certaine façon à reprendre à son compte des décisions prises antérieurement par d'autres pays.

¹⁰ Pierre Verluise, *Fondamentaux de l'Union européenne. Démographie, économie, géopolitique*, Paris, Ellipses, 2008, pp. 11-68.

¹¹ Konstantinos Giannakouris, « Ageing characterises the demographic perspectives of the European Societies », *Statistics in focus*, 72/2008, Eurostat.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF

¹² CCE, Livre vert, *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations* :

http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf

¹³ Parlement européen, « Rapport sur l'avenir démographique de l'Europe », rapporteur : François Castex, A6-0024/2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&reference=A6-0024/2008#title7>

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ Le PIB mesure l'activité économique et se définit comme « la valeur de tous les biens et services produits moins la valeur des biens et services utilisés dans leur création. L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'UE (UE-27) fixée à 100. Les chiffres de base sont exprimés en SPA, dans une monnaie commune qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays et permet des comparaisons du PIB en volume entre les pays.

¹⁷ Le PIB mesure l'activité économique et se définit comme « la valeur de tous les biens et services produits moins la valeur des biens et services utilisés dans leur création. L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'UE (UE-27) fixée à 100. Les chiffres

de base sont exprimés en SPA, dans une monnaie commune qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays et permet des comparaisons du PIB en volume entre les pays.

¹⁸ Gilles Lepesant, « Géographie de la crise en Europe centrale », *Les études du CERI*, n° 159, décembre 2009, p. 9.

¹⁹ Eurostat calcule des taux de chômage harmonisés pour les États membres, la zone euro et l'UE. Ces taux sont basés sur les définitions recommandées par l'OIT. Le calcul est basé sur une source harmonisée, l'enquête communautaire sur les forces de travail. Sur la base de la définition de l'OIT, Eurostat définit les personnes au chômage comme les personnes de 15 à 74 ans sans travail, disponibles pour commencer à travailler dans les deux semaines, et qui ont cherché un emploi pendant les 4 semaines précédentes. Le taux de chômage correspond au nombre de chômeurs en % de la population active.

²⁰ Eurostat, « Octobre 2009. Le taux de chômage stable à 9,8% dans la zone euro ». *Communiqué de presse* 170/2009, 1er décembre 2009, 4 p.

²¹ Prévision de décembre 2009.

²² Même source que pour l'UE-27 : Eurostat, base de données, (23/12/2009).

²³ Ronald Hatto et Odette Tomescu, *Les États-Unis et la « nouvelle Europe ». La stratégie américaine en Europe central et orientale*, Paris, Autrement, 2007, p. 5.

²⁴ Gérard-François Dumont et Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009, pp. 250-254.

²⁵ Hervé Morin, « Discours à l'Université de la Défense à Toulouse », 11/09/2007.

²⁶ Intervention du Président Sarkozy au sommet de l'OTAN :

http://www.ambafrance-ro.org/index.php/fr_FR/actualites/actualites-franco-roumaines/sommet-de-l-otan-intervention-du-president-de-la-republique-m-nicolas-sarkozy-bucarest-3-avril-2008

²⁷ Catherine Durandin, *Europe : l'utopie et chaos*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 102.

²⁸ Céline Bayou et Pierre Verluise, « Russie, énergie et géopolitique », dans *La Russie*, un ouvrage collectif dirigé par Annette Ciattoni, Paris, Sedes, pp. 81-110.

²⁹ Jean-Luc Sauron, *Le traité de Lisbonne : un traité à effet retardé ?* Publié sur le site www.diploweb.com le 22-11-2009 à l'adresse :

<http://www.diploweb.com/Le-traite-de-Lisbonne-un-traite-a.html>

³⁰ Pierre Saucedo, *Quels peuvent être les effets du traité de Lisbonne sur la puissance de l'Union européenne ?* mars 2008, 32 p. Mémoire de géopolitique rédigé au CID. Publié sur le site www.diploweb.com à l'adresse :

<http://www.diploweb.com/Traite-de-Lisbonne-quels-seraient.html>

³¹ Daniel Keohane, « 2008 : une année vitale pour la défense de l'UE », *La revue internationale et stratégique*, n° 69, printemps 2008, p. 130.

³² « Ces derniers mots, qui avaient été ajoutés dans le projet de traité constitutionnel par la CIG de 2004, sont très restrictifs car, pris au pied de la lettre, ils pourraient interdire toute initiative européenne en matière de défense, toute action autonome de l'Union en ce domaine.», Gal M. Fennebresque, *Défense nationale*, février 2008, p. 71.