

L'Union européenne est-elle une puissance ?

Pierre Verluise¹, Directeur du Diploweb.com

L'Europe a longtemps dominé le monde mais deux Guerres mondiales l'ont affaiblie. Le projet de l'Europe communautaire – devenue Union européenne en 1993 – vise d'abord à construire la paix mais quid de la puissance ?

Le partage de la gestion du charbon et de l'acier est un moyen de conjurer le retour de la guerre en Europe pour les six pays qui fondent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, avec les encouragements des Etats-Unis. Il s'agit de : Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne. Ils créent la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, par le traité de Rome. Le contexte – la Guerre froide (1947-1990) – ajoute un facteur d'agrégation supplémentaire, puisque la crainte de l'Union soviétique pousse à dépasser des réserves nationales. Signe de son attractivité, la CEE s'élargit plusieurs fois. La Guerre froide terminée, la CEE devient l'Union européenne, avec le traité de Maastricht (signé le 7 février 1992- entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993). L'UE s'agrandi une septième fois, le 1^{er} juillet 2013, jusqu'à compter 28 membres². Une *success story* à bien des égards.

La puissance est un concept central pour une approche géopolitique. S'inspirant de Raymond Aron, Serge Sur écrit : « On définira la puissance comme une capacité - capacité de faire ; capacité de faire faire ; capacité d'empêcher de faire ; capacité de refuser de faire. »³ De manière plus pragmatique, la puissance s'appuie sur un territoire, des hommes et un désir.

L'Union européenne est-elle une puissance ?

Nous répondrons à cette problématique en considérant trois fondamentaux.

Certes, l'UE dispose d'un territoire en expansion mais sa compétitivité demeure insuffisante (I). Par ailleurs, les Européens vieillissent mais deviennent rétifs à l'immigration (II). Enfin, le désir de puissance reste inégalement partagé (III).

¹ P. Verluise enseigne la Géographie politique à la Sorbonne, au Magistère de relations internationales et action à l'étranger de l'Université Paris I. Membre associé de l'Observatoire de géopolitique de la Chaire Raoul Dandurand, Université du Québec à Montréal (Québec, Canada). *Distinguished Professor* de Géopolitique à GEM. Pierre Verluise publie en 2013 *Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'où ?*, Paris, Editions Argos, Diffusion PUF, 20 cartes en couleur. A paraître en anglais.

² Les 28 pays membres de l'UE-28, par ordre alphabétique: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

³ Serge Sur, Relations internationales, Paris, 2000, éd. Montchrestien, p. 229. Cité par Patrice Gourdin, Géopolitiques, manuel pratique, éd. Choiseul 2010, p. 19.

PREMIERE PARTIE : UN TERRITOIRE EN EXPANSION MAIS A LA COMPETITIVITE INSUFFISANTE...

L'Union européenne se présente comme un territoire en expansion mais très hétérogène (A), et une puissance commerciale structurellement déficitaire (B). Cependant, l'Europe, après avoir inventé la mondialisation, n'innove plus assez (C).

A. Un territoire en expansion mais très hétérogène

La fin de la Guerre froide met l'Union européenne face à une nouvelle configuration stratégique. L'Organisation du traité de l'Atlantique nord gère le volet défense, à travers ses élargissements de 1999, 2004 et 2009. Il revient à l'Union européenne de gérer l'intendance. Quatre élargissements post-guerre froide en témoignent : 1995 à trois Etats, 2004 à 10 Etats et 2007 à 2 Etats et en 2013 à un Etat.

Depuis 1995, ce sont donc 16 nouveaux États qui sont devenus membres à part entière de l'UE : Autriche, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République de Chypre, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède. Il s'agit d'une remarquable expansion territoriale. Avec un peu de mauvaise foi, on pourrait comparer cela à une expansion impériale. Ce serait de la mauvaise foi inutilement polémique, parce que les pays devenus membres l'ont demandé avec insistance, notamment *via* référenda, et n'auraient pas imaginé une seconde se voir refuser la qualité d'Européens.

Cela n'empêche pas le Premier ministre hongrois, Victor Orban (2010-) , de comparer volontiers l'Union européenne à l'Union soviétique... Ce qui peut choquer, ne serait-ce que par égard aux victimes par dizaines de millions du totalitarisme soviétique. Notons que V. Orban ne va pas jusqu'à refuser les fonds communautaires qui représentent plus de 2% du PIB de la Hongrie. Pour beaucoup de Hongrois, les fonds structurels de l'UE sont un dû, mais l'Union européenne une charge. Voilà qui témoigne d'une tension interne.

Avec toutes leurs ambiguïtés, les élargissements de l'Union européenne représentent à la fois une preuve de son attractivité et une œuvre de politique étrangère qui ne dit pas son nom. Puisque cela revient à faire adopter les normes et règles des anciens membres par les nouveaux. Il s'agit aussi d'une expansion normative très significative qui renvoie à la capacité de faire et de faire faire.

À 27 l'Union européenne affichait une superficie totale - y compris les eaux intérieures⁴ - de 4 403 438 km². La superficie de la Croatie est de 56 542 km²⁵. L'UE-28 s'étend désormais, y compris les eaux intérieures, sur environ⁶ 4 459 980 km². La Croatie représente 1,26 % de la superficie de l'UE-28.

À l'échelle de la planète, comment se situe l'UE-28 ? L'adhésion de la Croatie ne modifie pas le rang de l'Union européenne – qui n'est pas un « pays » – par rapport aux États les plus étendus du monde. Loin derrière la Russie, le Canada, la Chine, les États-Unis, le Brésil et l'Australie... arrive l'Union européenne dans sa configuration à 28 comme précédemment à 27. Même en finalisant les candidatures officielles et potentielles connues à ce jour⁷, l'UE resterait derrière ces immenses États.

⁴ Cette précision est importante parce qu'elle explique que ce chiffre soit légèrement supérieur à d'autres données. Source INSEE, base de données en ligne, consultation mai 2013.

⁵ Sources : Ambassade de Croatie et Ministère des Affaires étrangères (France)

⁶ Nous précisons « environ » parce l'ambassade de Croatie à Paris ne signale pas si elle intègre les eaux intérieures dans son calcul.

⁷ Pour une présentation des pays candidats, cf. Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'où ?*, éd. Argos, 2013, chapitre 1.

Retenons que l'UE-28 est 3,8 fois moins étendue que la Russie et 2 fois plus petite que les États-Unis.

Les élargissements successifs de l'Union européenne se sont traduits par une **hétérogénéité** croissante. Jamais – avant 2004 – l'Union européenne n'avait été aussi hétérogène. Le niveau d'aménagement des territoires n'a rien à voir entre la Bulgarie et la Suède. De multiples indicateurs le prouvent, à commencer par le PIB par habitant en SPA, UE28 base 100.

Aucun pays entré en 2004, 2007 ou 2013 n'affiche en 2012 un PIB par habitant en SPA supérieur à la moyenne de l'espace UE-28. Autrement dit, les 12 NEM et le pays candidat adhérent (Croatie) restent tous en dessous de la moyenne de l'espace UE-28. Ces treize pays peuvent être répartis en trois groupes.

- . Groupe des pays de 75 à 91% de la moyenne de l'espace UE-28 : Chypre (91%), Malte (86), Slovénie (82), République tchèque (79) et Slovaquie (75).

- . Groupe des pays de 56 à 61% de la moyenne de l'espace UE-28 : Lituanie (70%), Estonie (69), Hongrie et Pologne (66), Lettonie (62) et Croatie (pays adhérent, 61).

- . Groupe des pays entre 47 et 49% de la moyenne de l'espace UE-28 : Roumanie (49%), Bulgarie 47%. Cela signifie que cinq ans après leur adhésion effective ces deux pays n'ont toujours pas atteint la moitié du niveau de vie moyen de l'espace UE-28.

Ces treize pays partagent donc un point commun – être tous plus pauvres que la moyenne de l'espace UE-28 – mais présentent des situations très différenciés entre le trio de tête (Chypre, Malte et la Slovénie) et les deux lanternes rouges (Roumanie et Bulgarie). Les esprits chagrins feront cependant observer que l'économie chypriote, fondée en partie sur des pratiques financières discutables, a connu depuis des moments difficiles...

Un des effets non dits des élargissements de 2004, 2007 et 2013 a été d'intégrer des pays dans tous les cas plus pauvres que la moyenne de l'UE. Loin d'induire une économie globalement plus productive, les élargissements récents de l'UE se soldent par un appauvrissement statistique relatif. Selon les données consolidées pour le Produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant de l'UE en standards de pouvoir d'achat (SPA), UE-27=100, le passage en 2007 de l'ex-UE-15 à l'UE-27 se traduit par une perte relative de 11 points⁸. La productivité de l'Union européenne et sa compétitivité ont également diminué. Ce que le discours public évacue généralement. Il n'en demeure pas moins que cela affecte la puissance relative de l'UE.

B. Une puissance commerciale... structurellement déficitaire

Une figure imposée de l'enseignement de la géographie du secondaire consiste à présenter l'Union européenne comme la première puissance économique et commerciale du monde, sans rentrer plus dans les détails. Comme chacun sait, le diable se cache dans les détails...

Indiscutablement, l'Union européenne 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'Union européenne est déficitaire. Il s'agit d'une tendance lourde, antérieure aux derniers élargissements. En 2010, l'UE reste la zone la plus exportatrice du monde, toujours devant les États-Unis, la Chine, le Japon et le Canada. Encore en 2010, les importations de l'UE demeurent supérieures à ses exportations⁹. Une nouvelle fois, l'UE se présente comme une puissance commerciale... dont la balance commerciale est systématiquement déficitaire. Il en va ainsi depuis plus de deux décennies...

⁸ Source : Eurostat, base de données en ligne <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tec00114> consultée le 30 avril 2012.

⁹ Eurostat, *Europe in figures — Eurostat yearbook 2012*, p. 426.

Quelle est la situation en 2012 ? Le déficit de la balance commerciale de l'UE est au rendez-vous, à hauteur de 33 944 millions d'euros. Comment l'expliquer ? La raison tient à un manque de champions à l'export. En 2012, seulement 11 pays de l'UE-27 affichent une balance commerciale excédentaire, mais le plus souvent de très peu. Le seul véritable champion à l'export de l'UE est l'Allemagne fédérale (+186 678 millions d'euros), suivie à bonne distance par les Pays-Bas et l'Irlande. Seize pays de l'UE-27, soit une large majorité, présente une balance commerciale déficitaire. Les moins performants sont l'Espagne (-31 795 millions d'euros), la France (-81 627) et le Royaume-Uni (-169 732).

Si nous considérons maintenant le niveau de vie, autrement dit le PIB par habitant en SPA UE base 100, un habitant des Etats-Unis dispose alors d'un pouvoir d'achat environ 1 fois et demi supérieur à celui d'un habitant de l'UE. Un différentiel existait déjà à l'époque de l'ex-UE-15 mais les élargissements de 2004 et 2007 et 2013 l'ont augmenté.

Quid de l'UE puissance commerciale ? Chacun se souvient que la Communauté économique européenne fonde en 1957 un « Marché commun ». L'idée est d'abaisser les barrières douanières entre pays de la zone afin d'y faciliter les échanges et de mettre en place une barrière douanière commune avec « le reste du monde ».

Dans une large mesure, il s'agit d'un succès. Qu'on en juge : l'UE-28 réalise environ 65% de son commerce en intra-communautaire. Il ne « reste » donc que 35% pour l'extra-communautaire, soit tout de même quelques 6,5 milliards d'habitants... Etrange puissance commerciale qui réalise à peine un tiers de ses échanges avec l'essentiel de la planète. Surtout, l'UE s'auto-asphyxie lorsque la croissance économique y devient atone, comme depuis 2008... et aujourd'hui encore.

Etrange puissance commerciale, enfin, dont la balance hors zone UE s'avère structurellement déficitaire...

Enfin, l'Union européenne est la région du monde qui peine le plus à dépasser les effets de la crise de 2008. Les uns après les autres, les sommets du G8 et du G20 s'en inquiètent abondamment. Les Etats-Unis, d'où le coup est parti avec la crise des subprimes de 2007 et la crise financière de 2008, s'impatientent même.

C. L'Europe, après avoir inventé la mondialisation, n'innove plus assez

Les pays européens ont inventé pour une large part la mondialisation et le monde d'aujourd'hui mais ils ont depuis quelque temps le sentiment que le processus leur échappe. Et pour cause, ils ne font plus suffisamment d'efforts d'investissement en Recherche et Développement. Or, la RD est la clé de l'innovation, de la productivité, de la compétitivité... bref tout ce qui manque à l'UE pour défendre ses chances.

Lorsque les Etats-Unis consacrent plus de 3% du PIB à la RD, l'Union européenne atteint péniblement 1,8%. D'année en année, en dépit des promesses, le fossé se creuse et le retard s'accumule.

En 2000, les chefs d'Etat s'étaient engagés à faire de l'UE en 2010 une « économie de la connaissance », en portant les dépenses de R&D à 3% du PIB. Ce fut un échec. Alors leurs successeurs ont repris cet engagement pour 2020...

En outre, les efforts européens de RD sont en réalité très inégaux selon les pays, les Pays Baltes y consacrent à peine 0,5%. En dépit des nombreux PCRD, la recherche européenne reste encore très fragmentée en programmes nationaux.

Cela conduit à conclure cette première partie sur l'industrie de défense. Il s'agit d'un élément de la souveraineté. Bien que beaucoup plus peuplés, les pays européens consacrent à la défense moins de

la moitié de l'effort des Etats-Unis. Compte tenu de la crise économique, les budgets de défense sont rognés et l'avenir de l'Europe de la défense paraît bien sombre. Accessoirement, 22 des 28 membres de l'UE sont membres de l'OTAN. Certes, ils pourront toujours acheter des armes « sur étagère » au complexe militaro-industriel américain, ce qui renforcera d'autant la puissance des Etats-Unis. Cependant, les experts se demandent si il y aura encore une industrie européenne de défense en 2020-2030. En 2013, la France tente d'inclure la Pologne dans les industries de défense européennes mais le processus reste à évaluer. En tout cas, le porte-avions français Charles de Gaulle fera en 2020-2030 des années supplémentaires, probablement sans avoir de successeur.

Les hommes sont également un paramètre important de la puissance.

DEUXIEME PARTIE : LES EUROPEENS VIEILLISSENT MAIS DEVIENNENT RETIFS A L'IMMIGRATION

« Il n'est de richesse que d'hommes », écrivait Jean Bodin au temps des rois de France. Alors il y a lieu de s'inquiéter pour l'UE. En effet, l'Union européenne est marquée par le vieillissement et le dépeuplement (A), mais elle entretient une relation schizophrénique à l'égard de l'immigration (B). Résultat, les prévisions démographiques envisagent son vieillissement accéléré et son dépeuplement accentué, dans des proportions variables selon les pays (C).

A. L'Union européenne est marquée par le vieillissement et le dépeuplement...

Avec une population de 506 à 508 millions d'habitants (506 si on ne compte pas les DOM-TOM), l'Union européenne élargie pourrait sembler bien mieux placée que les États-Unis (314 millions en 2012). Il n'en est rien, parce que les dynamiques démographiques diffèrent considérablement.

Alors que la question du vieillissement a été mise en évidence dès la fin des années 1970, Gérard-François Dumont inventant l'expression « Europe ridée »¹⁰ pour illustrer son évolution, les institutions communautaires sont longtemps restées sourdes à cette préoccupation¹¹. En 2003, Évelyne Sullerot constate ainsi : « À Bruxelles, on n'aime guère réveiller cette discussion. Les deux termes de la comparaison – la fécondité et la politique familiale – sont rarement examinés. La très faible fécondité moyenne des pays de l'Union européenne est un sujet qui fâche. On préfère l'éviter, ne pas en rechercher les causes, ne pas en imaginer les remèdes.

À l'échelle des régions, les élargissements de 2004, 2007 et 2013 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 connaissant un dépeuplement et davantage encore enregistrant 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 centre et du nord de l'Allemagne, dans le centre la France (Limousin), au Portugal (Alentejo), en Suède, au sud-ouest du Royaume-Uni, au nord de l'Espagne et dans plusieurs régions de Grèce et d'Italie.¹²

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 (aux

¹⁰ En transposant à l'Europe le titre de son livre : Dumont, Gérard-François et al., *La France ridée*, Paris, Hachette, première édition, 1978, seconde édition, 1986.

¹¹ Dès mai 1995, la revue *Population & Avenir* consacre son numéro 623 à la désinformation démographique, notant qu'elle se manifeste non seulement par des affirmations scientifiquement erronées, mais aussi par le silence sur les évolutions démographiques.

¹² Eurostat, *Annuaire régional 2008*. Luxembourg, Office des publications des communautés européennes, 2008, p. 63.

alentours de 1,3 enfant par femme) et même de dépeuplement de régions entières. Dans plusieurs pays, l'immigration ne fait qu'amoindrir la diminution de la population active.

À l'échelle de l'UE, ces élargissements renforcent la tendance antérieure de l'Europe communautaire au vieillissement. Ainsi, non seulement ils ne résolvent pas les faiblesses démographiques notoires de l'Union européenne – faible fécondité et vieillissement – mais ils les accentuent.

Alors que l'espace UE-27 représentait 13,3% de la population de la planète en 1960, il ne pèse plus que 7,5% en 2005.¹³ Et le processus ne semble pas prêt de s'arrêter puisque selon les projections moyennes, les pays de l'UE-27 pourraient ne plus peser que 5,1% de la population mondiale en 2050. Cet affaiblissement démographique progressif de l'Europe communautaire ne s'explique pas seulement par la croissance démographique des autres continents mais aussi par des causes internes, mises en évidence par l'étude de la fécondité affaiblie, du rapport entre l'accroissement naturel et l'accroissement migratoire, et de l'accroissement total.

L'ambassadeur de France Pierre Buhler a bien démontré l'impact du vieillissement sur le potentiel militaire – un des paramètres de la puissance. « [...] Une part croissante de la richesse produite par une population active moins nombreuse sera allouée au financement des retraites, des dépenses de santé et du service d'une dette croissante, au détriment de budgets de défense d'ores et déjà ramenés, dans la plupart des pays d'Europe, à des niveaux modestes. »¹⁴ Le fossé – déjà de 2 pour 1 – entre les budgets de défense américains et européens est donc appelé à s'approfondir.

B. ... mais reste schizophrène à l'égard de l'immigration

Depuis les années 2000, alors que les États-Unis affichent un indice de fécondité de 2,1 à 1,9 enfants par femme – auquel s'ajoute un accroissement migratoire largement positif – l'Union européenne doit plus des quatre cinquièmes de son léger accroissement total à l'accroissement migratoire, du moins jusqu'en 2009. Pourtant, l'UE, ses États membres et ses habitants entretiennent une relation schizophrène à l'immigration.

Compte tenu de la fécondité abaissée, l'accroissement naturel de la population de l'espace UE-28 est affaibli depuis les années 1970. Entre 1995 et 2005, l'accroissement naturel de l'espace UE-28 s'élève annuellement entre 0,2 et 0,4 millions de personnes. Il n'est donc que très légèrement positif. En outre, il résulte davantage d'un allongement de l'espérance de vie, donc du vieillissement « par le haut »¹⁵ de la population, que du niveau de natalité.

Sur cette même période, l'apport du solde migratoire est nettement supérieur à celui de l'accroissement naturel. Depuis 1985, le solde migratoire de l'espace UE-28 est constamment positif, mais de peu en 1991.

Entre 2002 et 2008, le solde migratoire de l'espace UE-28 se situe entre 1,6 et 2 millions par an. Le solde migratoire cumulé de ces 7 années est donc de près de 12,6 millions, chiffre supérieur à la population totale de la Grèce ou de la Belgique. Pour la même période, le solde migratoire est tout particulièrement supérieur à l'accroissement naturel en Espagne, Italie et Allemagne, alors que dans ces deux derniers pays l'accroissement naturel est négatif.

¹³ Eurostat, *L'Europe en chiffres. Annuaire 2008*. Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 2008, 566 p.

¹⁴ Pierre Buhler, *La puissance au XXIe siècle*, Paris, CNRS, 2011, p. 224.

¹⁵ Dumont, Gérard-François, *Les territoires face au vieillissement*, Paris, Ellipses, 2006.

Le solde migratoire est donc le véritable moteur de l'accroissement total de la population de l'espace UE-28, d'autant que les immigrants comptent une jeune composition par âge et favorisent la natalité.

La crise de 2008 marque cependant une rupture. Dès 2009, le solde migratoire de l'espace UE-28 diminue considérablement puisqu'il passe de 1 411 471 personnes à 851 335. Selon des données encore provisoires, le solde migratoire de l'espace UE-28 serait de 925 223 en 2010 et 872 332 en 2011¹⁶. Autrement dit, pour la première fois depuis longtemps, la crise économique réduit l'attractivité migratoire de l'UE et fait passer son solde migratoire en dessous du seuil d'un million par an. Ce résultat s'explique aussi par une augmentation de l'émigration des européens, notamment les jeunes les mieux formés qui partent valoriser leur éducation payée par la collectivité dans d'autres contrées.

La schizophrénie de l'Union européenne est la suivante : être incapable de mettre en œuvre la nécessité d'une politique d'aide aux familles pour augmenter la fécondité, tout en étant incapable d'admettre la nécessité de l'immigration. Aucun homme politique ne s'y aventure. Parce que de larges pans des opinions publiques n'admettent pas l'immigration. Et la crise économique renforce dans nombre de pays européens les partis qui font de la dénonciation de l'immigration leur thème de campagne.

C. ... et incapable de tenir compte des prévisions démographiques

La place géopolitique future de l'Union européenne dépend aussi de son nombre d'habitants¹⁷ et de sa composition par âges. Il faut donc examiner les projections pour 2060.

Selon les projections moyennes d'Eurostat¹⁸, l'ensemble formé par l'UE pourrait voir s'accroître le vieillissement de sa population. L'étude sur laquelle s'appuie notre propos a été faite dans la configuration UE-27, c'est pourquoi il ne sera pas fait mention de l'UE-28. Notons cependant que l'intégration de la Croatie ne changerait rien puisqu'il s'agit d'un pays vieillissant, à faible fécondité.

Entre 2008 et 2060, l'ex-UE-27 devrait connaître un léger accroissement de sa population, passant de 496,4 millions d'habitants à 505,7, soit un gain global de 2%. Un « pic démographique » à 520,7 millions d'habitants est envisagé pour 2035, mais il serait suivi d'une diminution rapide jusqu'en 2060.

Entre 2008 et 2060, seuls 7 États de l'ex-UE-27 pourraient avoir une croissance naturelle positive : l'Irlande, Chypre, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la France¹⁹, la Suède et le Danemark. Parallèlement, pour tous ces pays, le solde migratoire projeté serait positif.

Les 20 autres États membres de l'ex-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 20 pays, seuls les trois États baltes auraient une très faible émigration. En revanche, l'apport du solde migratoire à l'échelle de l'ex-UE-27 serait de 58,4 millions de nouveaux habitants, soit la population de l'Italie en 2008.

¹⁶ Eurostat, base de données, Net migration plus statistical adjustment. Consultation août 2013.

¹⁷ Dumont, Gérard-François, *Démographie politique : Les lois de la géopolitique des populations*, Paris, Ellipses, 2007.

¹⁸ Giannakouris, Konstatinos, «Ageing characterises the demographic perspectives of the European Societies», *Statistics in focus*, 72/2008, Eurostat, 12 p.

¹⁹ La projection ne prend en compte que la France métropolitaine, mais la croissance projetée serait également positive en ajoutant les départements d'outre-mer.

A l'exception des îles méditerranéennes, seuls les États de la frange maritime nord-ouest connaîtraient à l'horizon 2060 une proportion de la classe 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 leur effectif en 2008.

En janvier 2008, le Parlement européen prend enfin conscience de la nécessité de considérer la question démographique, avec le « Rapport sur l'avenir démographique de l'Europe »²⁰.

Il se trouve qu'en septembre 2008 éclate la crise financière, économique, budgétaire, etc. qui remet en question la mise en œuvre d'une politique de la population. Ainsi l'UE fait des prévisions démographiques une « connaissance inutile », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Jean-François Revel consacré à un tout autre sujet²¹

L'UE est-elle au moins portée par une quête de puissance ?

TROISIEME PARTIE : LE DESIR DE PUISSANCE RESTE INEGALEMENT PARTAGE

Considérons d'abord que l'UE s'est dotée d'institutions multipolaires... sans leadership(A), construites sans désir de puissance, sauf via la norme(B). Cependant, la crise est un accélérateur de l'histoire (C.)

A. Des institutions multipolaires... sans leadership

L'Union européenne est un « modèle multipolaire » au sens de construction intellectuelle abstraite combinant plusieurs pôles. Sans prétendre à l'exhaustivité, cela peut se démontrer à propos des États membres comme des institutions européennes.

Depuis le 1^{er} juillet 2013 et en attendant d'autres élargissements, l'Union européenne compte 28 États membres. Souvent opposés voire en guerre par le passé, donc parfois engagés dans des alliances ennemies, ce qui pèse lourd en terme de représentations d'autrui. Aujourd'hui encore, ils restent marqués par des histoires différentes et des approches géopolitiques variées. Quand la France se pense comme un État-nation millénaire, la République tchèque et la Slovaquie ont l'âge de l'adolescence puisqu'elles sont nées en 1993 de la scission pacifique de la Tchécoslovaquie. Chacun des États membres constitue un pôle de l'UE, avec sa capitale et ses calculs d'opportunité. Ces États n'ont pas d'amis mais des alliés, des partenaires... et des rivaux. La question clé demeure : comment gagner le plus possible en ... lâchant le moins possible de souveraineté ?

Quant aux approches géopolitiques, elles varient considérablement d'un État à l'autre. Par exemple, l'Allemagne fédérale voit dans la Russie de V. Poutine un partenaire commercial stratégique, notamment en matière énergétique. La Pologne ou la Lituanie se représentent souvent les actes et les propositions de Moscou à travers le filtre de leurs expériences historiques, parfois tragiques. Les tentatives pour que le décès du président polonais Lech Kaczynski dans un accident d'avion survenu le 10 avril 2010 non loin de Katyn ouvre la voie d'un rapprochement polono-russe montrent combien de forces souhaiteraient lever cet obstacle aux relations UE-Russie, voire Otan-Russie. Pour autant, la mode du *Reset* des relations américano-russes est passée de mode avec la crise syrienne. En 2013, les journaux recyclent le concept de Guerre froide entre Moscou et Washington, un anachronisme pour le moins discutable mais significatif d'une tension.

²⁰ Rapporteur : Castex, Françoise, 30.1.2008, A6-0024/2008, 39 p.

²¹ Jean-François Revel, *La connaissance inutile*, Paris, Grasset, 1988.

Il résulte de ces jeux permanents la formation de différents pôles²² afin de profiter des effets d'aubaine, autour de quelques pays, toujours marqués par des ambiguïtés, voire des contradictions.

Sous l'angle institutionnel, l'Union européenne apparaît aussi comme une organisation multipolaire. L'article 13 du traité sur l'Union européenne révisé par le traité de Lisbonne²³ mentionne les institutions suivantes : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil [des ministres], la Commission [européenne], la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Par ailleurs, chacun sait que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence de l'Union européenne est scindée en deux : le Président du Conseil européen [stable, avec un mandat de deux ans et demi, renouvelable] et la présidence tournante [semestrielle] du Conseil [des ministres] de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne maintient donc la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne²⁴ qui travaille en coopération avec le Président [stable] du Conseil européen, le Belge Herman Van Rompuy. Le traité de Lisbonne a également créé un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, nommé pour cinq ans, la Britannique Catherine Ashton. Personne ne sait initialement comment leurs pouvoirs vont se combiner entre eux et avec les autres éléments du système européen, à commencer par le président... de la Commission européenne, José Manuel Durao Barroso²⁵. Au-delà des textes européens interviennent ici des affaires de personnes et de contextes interne et externe.

Enfin, mis à part l'Estonie, les autres nouveaux Etats membres font partie en 2011 des pays les plus corrompus de l'Union européenne. Cependant, 10 des 12 pays de l'UE où la corruption a diminué entre 2004 et 2009 sont aussi de nouveaux membres. À l'inverse, la situation s'est dégradée dans 12 des anciens États membres.²⁶ S'agit-il d'une nouvelle forme de convergence ?

B. Construites sans désir de puissance, sauf via la norme

L'UE a construit une certaine forme de puissance via la norme. En effet, la consolidation du marché intérieur a donné aux normes européennes un poids considérable dans le monde, notamment à travers sa politique commerciale. Ce qui renvoie au choix communautaire de se construire par le droit plutôt que par la force et à la volonté d'exporter ses normes hors des frontières de l'UE sur le mode du *soft power*. L'Union européenne a longtemps fait partie des principaux prescripteurs en matière de normes commerciales, sociales et environnementales, notamment à travers ses actions auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La politique commerciale de l'UE se voit chargée de favoriser à la fois l'expansion économique de la zone et d'en exporter les valeurs. Elle conduit l'UE à s'affirmer comme un acteur international tout en l'engageant dans une forme de fédéralisme qui ne dit pas son nom, puisque le rôle de la Commission prime ici celui des États membres. L'action de l'UE utilise deux registres : le pouvoir de contraindre – à travers les conditions posées à l'accès de tiers à son marché – et le pouvoir de convaincre au moyen de l'efficacité de son modèle de développement fondé sur le commerce. Ce faisant, l'UE entend aussi exporter ses valeurs : démocratie, Etat de droit, multilatéralisme et développement durable. À travers la Politique européenne de voisinage (2004), les pays proches sont particulièrement visés par cette ambition, dans l'intention de sécuriser la périphérie de l'UE. Celle-ci prend la forme de plans d'actions sur des points précis de l'acquis communautaire, avec un financement conditionné à une mise en œuvre effective. Ce qui fait penser à une forme de rapport de force, évidemment parfois peu appréciée par les pays destinataires. Pour autant, l'Union

²² Cf. Maxime Lefebvre, « L'UE face à la Russie, combien de divisions ? », publié sur le site géopolitique *Diploweb.com* le 6 septembre 2010 à l'adresse <http://www.diploweb.com/L-UE-face-a-la-Russie-combien-de.html>

²³ Cf. *Les traités européens après le traité de Lisbonne. Textes comparés*. Edition établie par François-Xavier Priollaud et David Siritzky, Paris, La Documentation française, 2010, 431 p.

²⁴ Calendrier prévisionnel disponible sur le site <http://www.touteleurope.eu/>.

²⁵ Reconduit le 16 septembre 2009 pour un mandat de 5 ans.

²⁶ Cf. Pierre Verluise, « L'Union européenne corrompue ? Gradients et dynamiques », *Chronique européenne*, Chaire Raoul Dandurand, mai 2010, 12 p.

européenne peine de plus en plus à faire prendre en compte à l'OMC sa conception de la régulation internationale. Rien ne permet d'affirmer que l'UE se trouve en position de force en 2013 dans ses négociations commerciales avec les Etats-Unis, ne serait-ce que parce que Washington dispose d'un avantage significatif en matière d'influence et d'espionnage, notamment via la National Security Agency (NSA). Des secteurs d'activités sur lesquels l'UE reste très divisée, voire naïve et désarmée.

Le poids commercial de l'Union européenne dans le monde reste supérieur à son poids géopolitique. Comment l'expliquer ? Cela résulte à la fois d'un ADN défaillant et d'un manque de crédibilité.

En matière de culture de la puissance, l'Union européenne souffre d'un ADN défaillant. Née d'un sous-continent qui a engagé de nombreux pays dans deux guerres mondiales, l'UE peine maintenant à vivre et penser la confrontation. L'UE préfère la coopération, voire le compromis, pour ne pas dire les compromissions.

La construction européenne et la puissance apparaissent à bien des égards comme deux expressions antinomiques. En effet, la première a été largement structurée par un double renoncement à la seconde, d'abord entre pays membres, ensuite par rapport au monde. L'UE a longtemps refusé d'envisager la planète comme le font les États, en identifiant des menaces et donc des ennemis potentiels. En cherchant d'abord une paix perpétuelle entre ses membres²⁷, via le règlement pacifique des conflits, l'UE se pense ontologiquement comme un *soft power*, pas en *hard power*. Ni même en *smart power*. Alors que ces éléments gagnent à se combiner.

Dans une large mesure, l'UE porte donc dans son ADN un renoncement volontaire à la politique de puissance, sous le parapluie de l'Otan. Ce « code génétique » est jusqu'ici le garant de la paix intérieure mais comment faire pour qu'il ne devienne pas le facteur d'un « effacement » progressif du monde ? Voilà qui explique en partie le « malaise français » à l'intérieur de l'UE. Paris intègre la construction européenne avec l'intention d'en faire un multiplicateur de puissance mais l'ADN de l'Europe ne dispose pas de désirs et de compétences en la matière. L'amoindrissement prévisible des poids démographique et économique relatifs de l'UE par rapport au reste de la planète peuvent-ils être compensés par la seule promotion du multilatéralisme ? Cette question prend tout son sens dans le contexte présent.

C. La crise, accélérateur de l'histoire

Fondamentalement, les dirigeants des pays membres sont pris dans la contradiction suivante : instrumenter la construction européenne pour externaliser la contrainte – afin d'imposer à leurs citoyens des décisions qu'ils pensent pertinentes mais ne souhaitent pas payer aux prochaines élections – et conserver le plus possible de souveraineté nationale pour construire leur œuvre politique. D'une certaine manière, construire l'UE revient pour les dirigeants nationaux à scier la branche sur laquelle ils sont assis.

C'est pourquoi, contrairement aux discours des apparences, l'essentiel des décisions politiques demeurent encore entre les mains des États. Un cadre essentiellement intergouvernemental propre à préserver la souveraineté des pays membres a été conservé pour les sujets clés. Le vote à l'unanimité sur nombre de sujets clés – comme la politique étrangère – revient à reconnaître à chacun un droit de veto.

Depuis 2008, la crise financière, économique, monétaire, budgétaire, etc. fait office de révélateur des insuffisances de l'UE en matière de gouvernance budgétaire, économique, voire politique. A la faveur de la crise, l'Allemagne d'Angela Merkel impose son leadership sur le tempo et

²⁷ Observons cependant que le référendum de 2005 a démontré qu'auprès de la jeunesse française l'affirmation selon laquelle « L'Europe, c'est la paix » emportait de moins en moins l'adhésion. Soixante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, cela n'a rien d'étonnant.

le périmètre des nouveaux compromis. La crise conduit à un glissement institutionnel. D'un fédéralisme monétaire sans gouvernance politique – l'euro – on glisse à un fédéralisme budgétaire – le droit concédé à la Commission européenne de surveiller les budgets des Etats membres avant leur représentation nationale, alors que le collège des commissaires n'est pas élu. Toute la question est de savoir si on glisse d'un fédéralisme budgétaire à une véritable gouvernance économique, donc politique. Autrement dit, la crise pousse-t-elle l'UE vers plus de fédéralisme ? Si oui lequel et avec quels résultats ?

*

À la question : « l'Union européenne est-elle une puissance ? » il convient d'apporter une réponse nuancée, complexe et temporaire. La crise économique la plus grave depuis la Seconde guerre mondiale peut aussi bien accélérer l'effacement de la puissance européenne qu'amorcer son redressement. Les grands paramètres économiques, démographiques et stratégiques militent pour l'effacement relatif. Un redressement ne saurait faire l'impasse sur la réduction de l'hétérogénéité du territoire, l'amélioration de la compétitivité, la mise en œuvre d'une politique de la population et une relation mieux assumée à la puissance.

Signe que l'Union européenne reste attractive : cinq candidats officiels se présentent à sa porte. Il s'agit de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), de l'Islande, du Monténégro, de la Serbie et de la Turquie. Sans oublier trois « candidats potentiels » des Balkans Occidentaux : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. Ce qui représente huit pays – très différents – inscrits dans une perspective d'intégration européenne. Reste à savoir si leur intégration induirait un gain de puissance.

Copyright 2013-Verluisse