

Trois scénarios pour une PESD

Par Elvire Fabry et Colomban Lebas

Elvire Fabry est docteur en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de Europanova. Membre du comité de rédaction de la revue *Futuribles*, elle vient de publier *Qui a peur de la citoyenneté européenne ? La démocratie à l'heure de la Constitution*, préfacé par P. Hassner (Paris, PUF, mai 2005).

Colomban Lebas est chercheur associé au centre de géostratégie de l'ENS-Ulm. Spécialiste de la relation transatlantique, des questions de défense et des problématiques européennes, il a collaboré à plusieurs reprises avec la Fondation Robert Schuman. Il est par ailleurs directeur scientifique d'Europanova.

La politique européenne de sécurité et de défense souffre, en dépit de ses progrès (avancées institutionnelles, opérations extérieures...), de faiblesses fondamentales (oppositions entre Européens, traditions des grandes diplomaties, bref absence d'une réelle politique étrangère commune). Les risques et menaces émergents incitent néanmoins à visualiser son futur à travers trois scénarios : celui de la « Grande Suisse », celui des « Noyaux Durs », et celui du retrait américain d'Europe.

La politique extérieure et de défense commune de l'Union européenne (UE) a déjà connu un certain nombre de succès incontestables. Voilà de quoi éclairer et rassurer les Européens sur les résultats concrets que l'on peut légitimement attendre de l'action internationale de l'Union. La réussite des premières opérations extérieures, la présentation du premier concept de sécurité européenne en décembre 2003 par Javier Solana, l'ambition constitutionnelle de créer une coopération structurée en matière de défense¹ y contribuent de façon notable. Cependant la politique extérieure de l'Union souffre de plusieurs « handicaps congénitaux » dont les effets sont très discutés.

En premier lieu, le tropisme atlantiste de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas ou des nouveaux États membres –marqués par la présence pesante du voisin russe qui les incite à s'abriter au maximum sous le parapluie américain – rend parfois difficile la cohabitation Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)-UE : le sentiment le plus largement partagé, au demeurant explicitement retranscrit dans les textes, conserve à l'OTAN la prépondérance en matière de défense collective européenne. D'autre part, en cas d'opération extérieure, l'OTAN dispose de fait d'un « droit de premier regard », qui lui permet de considérer avant l'UE s'il est opportun d'intervenir, en son nom ou associée à l'UE. Ensuite, l'émergence progressive de positions diplomatiques communes se heurte aux fortes traditions diplomatiques des pays qui ont toujours pratiqué une politique étrangère à large rayon d'action (France, Grande-Bretagne). Attachés à leur autonomie, ces derniers craignent de perdre leur liberté d'action. Enfin, le poids numérique des États qui viennent de recouvrer leur souveraineté et n'ont pas de longue tradition diplomatique est aussi un obstacle à la mise en place d'une politique étrangère autonome : plutôt que d'être partie prenante à un ensemble doté d'instruments indépendants d'action extérieure, ils recherchent la protection maximale du grand frère américain, qui lui-même tente de contrôler l'émergence progressive d'un pôle de défense européen autonome. La crise irakienne de 2003 a aiguisé la perception de ces désaccords, en même temps que le besoin pour l'Union de peser davantage sur les affaires du monde. Cette guerre a également montré avec quelle force les opinions publiques et les enjeux éthiques peuvent faire progressivement irruption dans les décisions de politique étrangère, et dans la conduite des interventions armées. Quant au débat

sur le traité constitutionnel européen – dont le texte comprend des avancées notables en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) –, il est l'occasion de mettre en exergue les enjeux de long terme qui sous-tendent les choix actuels en matière de politique extérieure et de sécurité. Enfin, l'élargissement de 2004, dont la préparation s'est effectuée parallèlement à la rédaction du premier « concept stratégique européen », constitue un moment opportun pour évaluer l'effort que chacun des États membres est disposé à consentir pour poser les premiers jalons d'une politique étrangère commune appuyée sur un appareil de défense crédible.

La guerre d'Irak a montré comme les opinions publiques et les enjeux éthiques peuvent faire irruption dans la politique étrangère

Avec son comité politique et de sécurité, son comité militaire, son état-major, son Haut Représentant pour la politique étrangère et de défense de l'Union est-elle à présent à la croisée des chemins. Après un bref état des lieux, nous tenterons de mettre en regard des risques et menaces futurs auxquels l'Union devra faire face, les concrétisations institutionnelles possibles des politiques actuelles, les moyens économiques qui les contraindront, et les mobiles stratégiques et idéologiques généraux qui pourront orienter l'action des États de l'UE. De cette analyse se dégageront plusieurs scénarios « typiques », susceptibles d'éclairer le développement actuel et futur des politiques extérieures et de défense de l'Union.

Avec la PESC/PESD, son centre satellitaire et son Institut d'études et de sécurité et munie de sa stratégie européenne et de son Agence de la défense, l'Union européenne dispose désormais d'une panoplie d'instruments, qui – certes issus de compromis souvent âprement négociés – ont été conçus pour lui permettre de relever les défis de sécurité auxquels elle sera confrontée, sur ou dans le voisinage du continent européen. Après plusieurs années d'incertitude, il a fallu attendre la rencontre franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 pour que s'opère un rapprochement spectaculaire et durable des positions des deux pays, et que s'affirme une nouvelle dynamique favorable à l'accélération de la construction de l'Europe de la défense. Cet élan se prolongera à travers les Sommets de Cologne et d'Helsinki en juin et décembre 1999. Plus récemment, la mise au point d'un concept de sécurité pour l'Europe, en décembre 2003, esquisse le socle des futurs intérêts stratégiques de l'Union, dans le contexte de l'adhésion des dix nouveaux pays d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, la réussite des premières opérations extérieures européennes vient à point nommé apporter la preuve concrète des capacités de l'Union à intervenir lors de crises internationales complexes, seule (opération ARTEMIS au Congo) ou avec des moyens OTAN (opération CONCORDIA en Macédoine). Deux initiatives viennent enfin aujourd'hui couronner l'édifice. D'une part, l'idée de *battle groups* – ensembles nationaux ou plurinationaux appelés à agir dans le cadre d'opérations européennes – a remporté un succès inattendu avec la décision de créer 13 groupements tactiques opérationnels dès 2007. D'autre part, le projet de traité constitutionnel envisage la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères, et l'extension du mandat de l'Agence de défense. Il permettrait également dans le respect des engagements atlantiques – d'établir une clause de défense mutuelle et de créer une coopération structurée en matière de défense. En matière de politique étrangère, le bilan est moins heureux : la guerre irakienne de 2003 a surtout illustré les difficultés qu'ont les dirigeants des pays de l'UE (bien plus que les populations qu'ils représentent) à s'accorder sur les principaux enjeux du monde contemporain, dès lors que les liens transatlantiques sont concernés. La crise iranienne est à présent l'occasion de réévaluer, à la lumière de l'expérience malheureuse de l'aventure irakienne, la capacité de consensus des États membres, pour faire face à ce qui constitue un cas d'école de prolifération nucléaire. Par

ailleurs, l'attitude de l'Europe à l'égard du voisin ukrainien – partagé entre l'influence des populations russophones de l'Est et la tentation occidentale de l'adhésion aux institutions de l'Union européenne – sera révélatrice de la capacité des États membres à s'accorder sur un enjeu géopolitique majeur. Ce dernier concerne, en effet, l'avenir d'un pays du proche voisinage de l'Union, et aura une influence décisive sur le tour que prendront ses relations avec le géant russe. Si l'attitude de la Turquie ne joue guère, *a priori*, en faveur de l'élaboration d'une politique extérieure et défense autonomes pour l'Europe, son manque de coopération à l'égard des États-Unis pendant la guerre en Irak montre que sa relation avec Washington n'est pas exempte de nuages : le partenariat exclusif n'est sans doute pas immuable. Pour finir, il faut saluer l'initiative constitutionnelle qui propose l'unification des postes de commissaire aux Relations extérieures et de Haut Représentant pour la PESC en un seul et même siège de ministre européen des Affaires étrangères, taillé sur mesure pour Javier Solana.

Quels risques, quelles menaces pour demain ?

Les turbulences qui ébranlent aujourd'hui l'environnement international invitent l'Europe à se doter d'instruments d'influence extérieure et d'outils de défense efficaces. Avant d'envisager les différents scénarios d'évolution des structures européennes de politique extérieure et de défense, il convient d'évaluer très schématiquement la manière dont pourrait se transformer ce contexte extérieur.

La première tendance de fond pourrait être identifiée comme la montée d'une sorte de mouvement chaotique, constitué d'agressivités sporadiques nourries des frustrations, engendrées par la déshérence économique de nombreux pays du Sud, et réinvesties dans des substituts identitaires. Amplifiés par un système médiatique où des vecteurs horizontaux d'information – comme l'Internet – contournent les outils plus officiels de diffusion verticale des informations, ces accès de violence tendent à saper les bases de « l'ordre occidental mondial ». Ces frustrations peuvent conduire à l'exacerbation d'un terrorisme d'origine religieuse (sectes, fondamentalismes...) qui pourrait en venir à harceler les archipels de prospérité économique de la planète, ou à multiplier les attaques asymétriques de grande ampleur, de la part d'États faillis, de sectes, ou de groupes terroristes. Ce serait la revanche de l'esprit d'honneur et de sacrifice sur le prosaïsme, du « barbare » sur le « bourgeois »³, des passions sur la rationalité organisatrice du monde occidental. Trois réactions peuvent alors s'ensuivre. Un renforcement de la coercition internationale et de l'hégémonie occidentale, pour venir à bout de ce désordre, et ce, peut-être aux dépens du maintien des libertés fondamentales. Ou au contraire un affaiblissement de l'Occident, fragilisé par ces turbulences, et dépassé par des rivaux asiatiques en pleine croissance économique. Ou enfin, une accoutumance progressive à cette situation des sociétés occidentales qui, pour la gérer, useraient alors tant de leurs facultés d'adaptation que de leurs outils d'intervention extérieure et de coercition. Dans tous ces cas se pose la question du maintien à niveau de l'Europe vis-à-vis de son partenaire américain. Autre tendance à laquelle il pourrait être nécessaire de parer, celle d'une résurgence de la propension d'États à mener des guerres d'expansion pour des causes démographiques ou de pénuries de matière première⁴, et cela dans des zones où les rapports de forces évoluent rapidement. Ainsi, la prospective américaine prend-elle très sérieusement en compte les risques d'une guerre interasiatique dans les prochaines décennies⁵. Cette brève esquisse du milieu stratégique dans lequel l'Europe pourrait se trouver immergée au cours des prochaines années permet de proposer trois scénarios d'évolutions possibles de l'UE dans ce contexte.

Trois scénarios

Le scénario de « La Grande Suisse »

L'Union européenne, puissance économique de rayonnement mondial, se contraint à ne pas dépasser le stade de la « puissance civile » et limite ses instruments d'action extérieure à des coalitions ponctuelles. L'UE ne pratique alors qu'une politique étrangère a minima. L'Union européenne consolide sa prospérité économique sans pour autant refaire son écart avec les États-Unis et tout en subissant de plus en plus la concurrence des puissances émergentes d'Asie. Sa priorité demeure la gestion de ses affaires intérieures (rationalisation des plans et procédures de réaction en cas d'attaque terroriste nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), harmonisation des législations garantissant un niveau élevé de sécurité intérieure dans le respect des libertés fondamentales,...). Le vecteur d'influence perçu comme le plus efficace reste celui de la politique d'élargissement. Par la multiplication de partenariats privilégiés et la poursuite d'une politique volontariste d'adhésion, l'Union européenne modèle son environnement en l'invitant à une convergence des valeurs, des économies et des corpus juridiques. Ce mode d'influence, parfaitement proportionné aux objectifs de rayonnement extérieur que l'Union se fixe, privilégie la dynamique de l'élargissement – prolongé au delà de la Roumanie, de la Bulgarie et des Balkans – au détriment des bénéfices de l'approfondissement. Cette méthode d'action extérieure, véritable stratégie de « façonnement par inclusion », singularise l'Europe sur la scène internationale. Mieux encore, c'est elle qui dessine le visage d'un objet politique qui ne cesse d'inspirer les différentes régions du globe. Si cette particularité la différencie notablement de son voisin atlantique dans ses modes d'intervention, elle n'en est pas moins susceptible de se combiner avec l'action américaine. Instruments privilégiés par l'Union, l'aide au développement, les accords d'association ou encore la coopération technique déclinent les voies et moyens d'une diplomatie préventive. En plaçant la médiation au centre de la résolution des conflits, c'est volontairement que l'Union renonce aux institutions nécessaires à la pratique d'une politique étrangère plus musclée. Sur le front de la défense, elle privilégie l'emploi de petits effectifs nationaux ou multinationaux, constitués spécifiquement en vue de missions précises. En termes d'intégration, les meilleurs résultats sont obtenus dans le domaine industriel, dans lequel les entreprises multiplient les coopérations et oeuvrent en faveur de l'émergence d'interlocuteurs uniques de niveau communautaire.

Afin d'évaluer la pertinence de ce scénario, examinons comment les différents acteurs pourraient se positionner par rapport à lui. Celui-ci recevrait probablement un accueil favorable de la part des Britanniques et des Allemands. Profondément attachés à l'idée que la sécurité de l'Europe relève avant tout de l'OTAN, ces deux États se contenteraient d'un développement plus modeste de l'Europe de la défense pourvu que soit maintenue une relation privilégiée avec les États-Unis, ainsi que la possibilité – politique et technologique – d'intervenir militairement à leurs côtés. Quant aux nouveaux États membres, nul doute qu'ils se réjouiraient du maintien du parapluie américain, seul moyen pour eux d'assurer, efficacement et à faible coût, leur sécurité aux marches orientales de l'Europe. Ce scénario pourrait avoir aussi la faveur des États-Unis, parce qu'il éviterait découplage et duplications, favorisant par là même une meilleure répartition du fardeau – tant réclamée par Washington. Plus qu'un rééquilibrage de ce fardeau, il s'agirait en fait d'un véritable partage des tâches, conforme aux avantages comparatifs⁶ des uns et des autres, et dans lequel les Américains assureraient la coercition et les Européens la gestion postconflit. Grande perdante de cette Europe incapable de dépasser le stade de « puissance civile », la France, tirant les conclusions de l'échec de sa stratégie européenne de défense, verrait son ambition d'influence mondiale remise en cause et supporterait mal la dépendance

accrue envers le partenaire américain. Elle serait confrontée à un dilemme. D'un côté, la perspective d'un isolement au sein d'une Europe atlantiste au moment même où ses capacités d'intervention lointaines se verraient érodées par leur coût prohibitif. De l'autre, l'acceptation d'un assujettissement aux États-Unis dont le coût politique serait considérable. Enfin, on peut s'interroger sur la réception d'un tel scénario par l'opinion européenne. Les peuples européens n'ont-ils pas régulièrement appelé de leurs vœux une défense européenne pouvant donner toute sa place à l'Union sur la scène internationale ? Un tel dénouement n'engendrerait-il pas déception et frustration à l'égard d'un projet européen peu ambitieux, dans un contexte géostratégique lourd de menace ?

Le scénario des « Noyaux durs »

L'Union européenne bâtit une défense autonome sur la base d'une coopération structurée entre les États membres les plus avancés en la matière. La mise en commun des moyens de défense incite les participants à harmoniser leurs positions en matière de politique étrangère. Ce club, sélectif, reste néanmoins ouvert aux États démontrant leur capacité à y participer. L'Union européenne, après ratification du traité constitutionnel, ou bien, en cas d'échec de cette procédure, après avoir conclu un nouveau traité peut-être limité aux questions de défense, favorise l'émergence d'un pôle avancé de défense européen grâce à un mécanisme de coopération structurée. Rassemblés sur la base de critères capacitaires minimaux en matière de défense, les États membres qui le souhaitent oeuvrent à l'édification d'une véritable défense commune. Cette coopération structurée pourrait comprendre la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, et devrait également intégrer tout autre État membre qui aurait la volonté et la capacité de s'associer à cette initiative. Dotée d'une force de réaction rapide entraînée et bien équipée, d'états-majors actifs et disposant de moyens de planification propres, bénéficiant des meilleures technologies grâce à une base industrielle rationalisée autour de grands pôles européens compétitifs, ce *pool* précurseur assurerait la sécurité du voisinage immédiat de l'Union et garantirait la défense des intérêts européens préalablement identifiés où qu'ils se situent. Deux schémas d'évolution sont alors possibles. Dans une première hypothèse, cette coopération structurée, qui agit seule ou en partenariat avec l'OTAN, connaît quelques succès, qui engagent d'autres États à la rejoindre. Le nombre de participants se stabilise cependant rapidement autour d'une petite dizaine de pays. Les États membres restés en dehors de cette dynamique peuvent assurer leur défense dans le cadre de l'OTAN, ou faire appel et s'associer ponctuellement à ce noyau dur dans la limite de mandats clairement définis. Dans une seconde hypothèse la coopération structurée, bénéficiant de nombreux succès, acquiert une crédibilité et une légitimité telles qu'une large majorité d'États effectue les efforts nécessaires pour s'associer à ce groupement qui devient la référence en matière de défense européenne. La défense européenne intégrée peut dès lors agir seule, ou bien en partenariat avec l'OTAN selon des modalités qui auraient évolué en faveur d'un rééquilibrage des rapports de force de part et d'autre de l'Atlantique. Cette dynamique contraint graduellement les États à définir des positions communes en matière de politique extérieure. Fidèle à l'esprit de la construction européenne, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à la zone Euro, ce scénario reprend à son compte la méthode pragmatique promue par les pères de l'Europe : c'est autour de groupes restreints, rassemblés autour d'objectifs raisonnables, que s'élaborent progressivement des institutions et des politiques qui ont vocation à s'étendre. Un tel mode de construction pragmatique, décliné selon des objectifs concrets, atteignables, et limités, garantit au cas par cas le choix des engagements. Il présente l'avantage de préserver la liberté de chaque État membre. Il respecte le fonctionnement général de l'UE, permet de gérer les écarts de niveau économique et d'intégration dans les institutions, ainsi que les divergences d'opinion, sans pour autant empêcher les États qui le souhaitent d'aller de l'avant. Il préserve enfin les sensibilités et les

cultures diplomatico-militaires différentes aussi bien que la tradition de neutralité de certains pays. Il en résulte une situation d'émulation mutuelle : personne ne souhaite rester sur le bord du chemin. C'est la méthode sous-jacente au succès rencontré par les groupements tactiques. Bien sûr, cette forme avancée de coopération satisfait pleinement la France qui voit triompher sa conception de l'Europe de la Défense. Au premier stade de la coopération, son influence reste forte car peu de pays ont rejoint ce mouvement et, par la suite, elle reste importante grâce à la position de leader acquise dès l'origine du projet. Outre-Manche, la solution paraît acceptable en ce qu'elle permet aux Britanniques de conserver une position d'intermédiaire entre les deux rives de l'Atlantique sans nécessairement désarticuler l'OTAN. Les Britanniques peuvent même tirer avantage de cette situation car l'Europe de la défense, valorisée par ses succès, fait du partenariat britannique un enjeu plus stratégique encore pour les Américains. Les nouveaux entrants, quant à eux, auraient mauvaise grâce à brandir le contre-argument d'une Europe à deux vitesses puisqu'ils bénéficieraient en permanence du droit d'intégrer le club, pourvu qu'ils fournissent l'effort de défense requis. À défaut, et en attendant, ils pourraient se voir associés ponctuellement à certaines opérations. En réalité, l'attitude confortable de *wait and see* qu'ils adopteraient leur laisserait une marge de manoeuvre future maximale. N'oublions pas, par ailleurs, qu'il s'agit là d'États « atlantistes », inquiets pour leur sécurité, et qui n'adhéreront à l'idée d'une défense européenne autonome que lorsque celle-ci aura fourni les preuves convaincantes de son efficacité. Trois conditions sont nécessaires à la réalisation d'un tel scénario. Tout d'abord la perception partagée d'un environnement instable et menaçant. Ensuite, un nombre d'opérations autonomes suffisant pour asseoir la crédibilité d'une telle initiative. Enfin, le rapprochement britannique qui entraînera dans son sillage l'intérêt de nombre d'autres pays de tradition atlantiste.

Le scénario du retrait américain

Les États-Unis se désengagent progressivement des affaires européennes, ouvrant une fenêtre d'opportunité pour une politique extérieure et de défense européenne et incitant là encore les États membres de l'Union à adopter des positions communes face aux grands enjeux internationaux. Devant le désengagement américain, les Européens prennent conscience que leur sécurité est désormais tout entière en leurs mains. Tous les États ou presque sont parties prenantes à une coopération de défense qui, rapidement, se « communautarise ». Les intérêts européens sont clairement définis. Ils sont effectivement défendus, où qu'ils se situent, et si besoin est par la force armée. L'efficacité de l'appareil de défense, qui repose sur un niveau technologique de premier ordre, est garantie par un haut degré de spécialisation entre les États, rendu possible par l'accent mis sur l'interopérabilité intra-européenne. Un degré minimum d'interopérabilité atlantique reste cependant assuré, permettant à l'Union d'intervenir ponctuellement aux côtés des États-Unis. L'OTAN, ne parvenant pas à survivre à la disparition des missions pour lesquelles elle avait été conçue, s'efface au profit d'un forum de discussion transatlantique. Une coopération structurée en matière de politique étrangère voit le jour, prospérant sur la nécessité d'harmoniser les politiques extérieures dans le contexte d'une défense devenue largement commune. Deux facteurs pourraient conduire à un tel désengagement des États-Unis en Europe. Au plan interne, la population américaine voit sa composition ethnique évoluer : les origines de cette population sont de plus en plus extra-européennes. D'autre part, dans une situation économique fragilisée, les Américains pourraient se sentir moins solidaires du continent européen. Ils seraient moins enclins à financer, même partiellement, sa sécurité. D'une manière générale, le peuple américain préférerait ainsi voir se restreindre le périmètre des engagements extérieurs du pays. Confrontées à une situation difficile, les Administrations américaines recentreraient leur action extérieure sur l'Asie et le Moyen-Orient, zones identifiées comme prioritaires. Certains

événements peuvent être interprétés comme des motifs ou des signes précurseurs d'un éventuel désengagement américain. Sans doute, les hésitations de l'Administration Clinton à intervenir en ex-Yougoslavie, la propension du gouvernement Bush à agir au moyen de coalitions *ad hoc*, les camouflets essayés récemment dans le cadre de l'OTAN (positions de la France sur la guerre irakienne, manque de coopération turque...) et le peu d'investissement américain dans la *Nato Response Force*, laissent-ils penser qu'un tel recentrage stratégique n'est pas improbable.

Décidés à se retirer progressivement d'Europe, les États-Unis n'auraient alors plus de légitimité à opposer à l'émergence d'une politique étrangère et de défense européenne. Bien au contraire, ils auraient tout intérêt à voir l'Union européenne prendre en charge la sécurité et la stabilité de la partie occidentale du continent eurasiatique. Les Britanniques, bien que transitoirement désarçonnés par le revirement de leur partenaire privilégié, prendraient dans un second temps la mesure des opportunités dégagées par cette nouvelle situation : appuyés sur une défense européenne crédible qu'ils modèleraient de l'intérieur, ils affermeraient leur position vis-à-vis du grand-frère américain. Plus que jamais, ils resteraient un acteur-clé pour les États-Unis et accèderaient enfin au statut tant convoité de *bridge across the Atlantic*. Éprouvés par un désengagement qu'ils vivraient comme un abandon, les États européens qui ont le plus souffert du joug soviétique n'auraient plus d'autre choix que d'accepter l'option d'une défense européenne et d'y contribuer pleinement. Reste à évaluer les conditions de réalisation de ce scénario. De ce point de vue, il semble que, paradoxalement, une confiance mutuelle entre les alliés soit nécessaire pour éviter que les pays les plus méfiants à l'égard d'une politique étrangère et de défense intégrée ne se cramponnent à la relation transatlantique. Les Européens devraient gagner la confiance américaine. Enfin, d'un point de vue intra-européen, les États membres devront être en mesure de surmonter la diversité de leurs traditions diplomatiques. Le partage d'intérêts communs pourrait les y inciter. Ainsi, du « façonnement par inclusion » évoqué lors du scénario de « La Grande Suisse » à l'épanouissement d'une véritable politique extérieure autonome – esquissé dans le second scénario, et porté à son terme dans le dernier –, l'espace des possibles demeure encore fort large et dépend tout autant d'une anticipation des stimulants externes du développement international de l'Union que des facteurs internes, et surtout de la volonté politique propre des États membres.