

L'Europe n'a pas de tête. Ou en aurait-elle deux, plus contraires encore que celles de Janus? L'une prend peur au vu des incendies qui s'approchent, à l'Est ou au Sud. L'autre se perd dans les maquis institutionnels – la «défense européenne» témoigne, pour tout citoyen normal, des incompréhensibles montages dont l'Union européenne (UE) a le secret –, et se divise sans tarder face aux premières questions sérieuses.

Les derniers mois claironnent pourtant de sévères avertissements. À l'Est de l'Europe comme au Sud de la Méditerranée, ce qui est en débat, c'est l'idée, centrale pour nos conceptions européennes, qu'une coexistence vaguement pacifiée ne peut s'organiser qu'entre entités politiques stables: les États – «nous ne reconnaissons que les États», *leitmotiv* de la diplomatie française...

Certes, ceux-ci héritent de géographies, d'histoires, de traditions propres, qui pèsent lourd dans leurs relations. C'est ce jeu complexe entre respect des États en eux-mêmes et respect de leurs dimensions non juridiques qui n'a pas été bien mené dans l'affaire ukrainienne. L'UE a mal mesuré le poids de l'histoire commune à Kiev et Moscou, au-delà de la stricte souveraineté de l'État ukrainien. Et la Russie a de toute évidence méprisé ce qui, au-delà d'une incontestable histoire commune, devait être respecté comme le cœur de la souveraineté ukrainienne.

Mais si les États disparaissent? Ne survivent qu'en fantoches, ou menacent simplement de sombrer, comme aujourd'hui au Levant? On peine à mesurer – au-delà d'une peur convenue de la remise en cause des accords Sykes-Picot<sup>1</sup> –, l'effet du tsunami que produiraient l'éclatement de l'Irak, l'émiettement de la Syrie, l'affaiblissement de la Jordanie et du Liban, la quasi-disparition du Yémen... Le détricotage des États de la région confronterait cette dernière à la logique nue de redécoupages ethniques et religieux, par définition inexpiables et éternels, et de plus exportables. Les attentats de Paris de janvier 2015 sont sans doute moins l'écho direct de ces conflits régionaux que les produits d'une société française où l'on instrumentalise de lointaines images. Il n'en demeure pas moins que l'évidente circulation des hommes, des armes, des émotions diffuse les conflits, du Levant à l'Afrique subsaharienne, du Maghreb au sol européen.

Devant ces désordres, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) européenne paraît admirablement décalée. Incapable d'identifier les intérêts communs, hors idées générales. Incapable de clarifier la répartition

---

1. Accords secrets conclus le 16 mai 1916 entre le Royaume-Uni et la France et prévoyant le démantèlement de l'Empire ottoman.

des rôles entre UE et Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), hors accords de forme. Incapable d'aligner les moyens correspondant aux ambitions affichées – sans parler de s'adapter aux nouveaux besoins... On s'interroge dans cette livraison de *Politique étrangère* sur ce qui pourrait relancer les coopérations européennes de défense: coopérations bilatérales, coopérations «minilatérales» regroupant un nombre limité d'États membres autour d'objectifs capacitaires précis, etc. Ces concepts de coopérations restreintes semblent prometteurs, en tout cas plus opératoires que les vastes projets collectifs de l'UE, minutieusement codifiés dans des procédures jamais activées. Pourquoi, en effet, ne pas s'en remettre à des États décidés, agissant au plus près de leurs intérêts, et donc plus crédibles quant au renforcement de leurs moyens? Le dossier de ce numéro présente les hypothèses de coopération, leurs formes, les réalisations déjà visibles.

Mais ces formules de coopération, pour limitées et efficaces qu'elles puissent devenir, n'effacent pas les questions politiques. Gare à ce qu'elles n'aggravent le vague à l'âme collectif actuel, dégradant encore la légitimité des décisions à 28, confortant la tentation du repli sur les souverainetés... Combien de temps ces accords partiels pourront-ils, d'autre part, camoufler la nécessité d'une redéfinition claire des tâches de sécurité respectives de l'OTAN et de l'UE? Enfin, ces coopérations devront vite prouver qu'elles ne sont pas seulement une habile gestion de la pénurie des moyens militaires, mais une méthode pour développer ces derniers.

Les sociétés européennes sont en effet sur l'obstacle. Les déplorations sur l'insécurité extérieure et intérieure montante, potentielle, ne peuvent plus s'accommoder du rabetage continu des budgets consacrés à la sécurité intérieure ou aux armées. C'est de cela qu'il est question, d'urgence, et non des extravagances juridiques des législations d'exception. Qui ne sait que les lois d'opportunité sont mauvaises, sans exception et par définition?

\*\*\*

Mais pendant ce temps, l'Union continue – heureusement. Avec ses succès – malgré tout dans la gestion de la crise monétaire... –, et ses débats. À peine le Royaume-Uni s'effaçait-il de la première page des gazettes avec le référendum écossais, qu'il y revenait avec l'hypothèse du *Brexit*<sup>2</sup>, longtemps agitée comme épouvantail mais que réactualisent les échéances (électorales) et les évolutions britanniques – et notamment la percée du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP).

---

2. Pour *British exit*, c'est-à-dire la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Au-delà du réflexe de fascination et d'exaspération que suscite le voisin d'outre-Manche, il faut bien s'interroger sur les avenir possibles. Et, avant de dessiner les scénarios, poser la double question iconoclaste: l'Union se porterait-elle mieux sans le Royaume-Uni? Ce dernier se porterait-il mieux hors de l'Union? Ces interrogations organisent notre rubrique «Contrechamps». Le Royaume-Uni est-il une partie essentielle de la «boussole» européenne? Sans Londres, l'UE saurait-elle dire où elle se situe dans le monde, et ne serait-elle pas obligée d'évoluer profondément? Inversement, l'UE peut-elle accepter de se transformer, imperceptiblement et indéfiniment, au fil des exigences et des *opt-out* anglais? Et les Britanniques ne seraient-ils pas les premiers piégés dans leur propre sortie, contraints et réduits à une mauvaise humeur dans les marges?

La question du futur européen des peuples britanniques est de toute évidence indissociable du débat de tous les États membres, de tous les peuples de l'Union, sur l'avenir de cette construction européenne, exaltante à l'échelle historique et incertaine face aux crises. Un autre thème de ce numéro permet d'ailleurs d'approfondir l'introspection: que veut, que fait l'UE dans les Balkans occidentaux? Une part de sa crédibilité historique s'y joue, alors que ses stratégies y apparaissent parfois opaques ou impuissantes.

Ce numéro de *Politique étrangère* ne s'enferme pourtant pas dans les problèmes européens. Il nous parle de la Tunisie, qui porte les espoirs survivants de 2011. Il nous projette jusqu'en Australie, *via* l'Afghanistan et la Corée du Sud: trois acteurs qui témoignent, à des degrés divers, des incertitudes et recompositions du système de sécurité mondial.

politique étrangère