



HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Collection du Plan

Le Plan est depuis toujours un carrefour. Il publie ses propres travaux d'éclairage et doit aussi relayer des idées extérieures, librement portées par leurs auteurs.

C'est l'esprit de la Collection du Plan, avec cette nouvelle contribution sur l'Europe, publiée pour la première fois aussi par Chatham House.

Sur un sujet clé : la Communauté politique européenne, initiative française qui a permis de créer une vraie « famille européenne » en matière de sécurité et de géopolitique, et qui doit désormais se structurer.

CLÉMENT BEAUNE

HAUT-COMMISSAIRE À LA STRATÉGIE ET AU PLAN

OCTOBRE
2025
N° 8



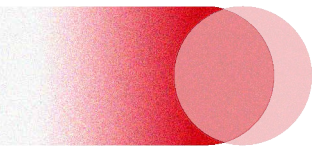
La Communauté politique européenne : organiser la famille européenne

SÉBASTIEN MAILLARD

CONSEILLER SPÉCIAL À L'INSTITUT JACQUES DELORS,
ASSOCIATE FELLOW À CHATHAM HOUSE

Avec une réunion à Copenhague le 2 octobre 2025, la Communauté politique européenne (CPE) vient de signer son septième sommet. La venue au grand complet des chefs d'État et de gouvernement du continent entier témoigne de l'intérêt pour ce rendez-vous paneuropéen, désormais inscrit régulièrement à leur agenda. À un rythme biannuel, les prochains sommets sont fixés jusqu'en 2028 inclus.

Rien ne préjugait de la pérennité d'une initiative surprise du président Emmanuel Macron, annoncée le 9 mai 2022 à Strasbourg et préparée par son secrétaire d'État aux Affaires européennes Clément Beaune, qui suscita de prime abord le scepticisme des pays-candidats à l'Union européenne, la réticence de l'Allemagne et des doutes en France même. L'excellente assiduité des dirigeants aux sommets successifs prouve aujourd'hui la justesse de l'intuition, sans dissiper les interrogations sur une finalité encore à expliciter.



Retour d'expérience

Esquisser ce à quoi devrait servir la Communauté politique européenne exige d'abord une relecture de la première série de sommets. Leur fréquentation continue au plus haut niveau, qui n'était pas acquise, tient à la conjugaison de quatre facteurs.

- **La gravité du moment.** La création de la CPE est inséparable de la guerre en Ukraine, au début de laquelle elle a été proposée. L'invasion du pays par la Russie a entraîné trois candidatures nouvelles à l'Union européenne (Ukraine, Moldavie et Géorgie), relançant le défi de l'élargissement. Mais, au-delà, la menace russe soulève des questions sur l'architecture européenne de sécurité, rendues plus aiguës par le deuxième mandat de Donald Trump et qui appellent de nouveaux temps d'échange privilégiés.
- **L'échelle de réflexion.** Excluant la Russie et la Biélorussie en raison de l'agression contre l'Ukraine, la CPE ne s'étend pas de l'Atlantique à l'Oural, proprement dit, mais son champ est bien avant tout géographique. De l'Islande à la Turquie, son cadre de réflexion est continental – étendu jusqu'au Groenland et aux îles Féroé, représentés au sommet danois. La CPE valorise les liens et les intérêts inhérents à une géographie, que ni la mondialisation, ni l'ère numérique ne permettent finalement de dépasser et que l'émergence de la multipolarité rend à nouveau clé.
- **L'égalité de traitement.** La CPE s'adresse à chacun des États du continent pris dans son entièreté, qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne (le Royaume-Uni l'a d'emblée rejointe), qu'ils soient grands ou petits, voire très petits (Andorre, Monaco et Saint-Marin en font partie depuis 2023) et même qu'ils soient ou non démocratiques (l'Azerbaïdjan en est membre et accueillera un sommet en 2028). Au total, quarante-sept États y participent, auxquels s'ajoutent différentes institutions européennes (Union européenne systématiquement, Conseil de l'Europe, Otan et OSCE¹), dont l'étendue de représentation varie selon le pays hôte.
- **La simplicité du format.** L'originalité de la CPE réside dans son informalité structurelle. Sa création, par le sommet de lancement à Prague, fut immédiate. Sans base juridique (aucun traité fondateur),

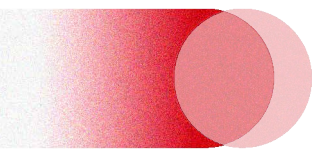
sans moyens institutionnels ni budgétaires, ses sommets n'adoptent aucune conclusion pour privilégier un échange le plus direct entre pairs. L'adhésion – le terme même paraît excessif – n'exige aucune préparation. Cette absence prolongée de formalisme au profit de discussions très libres distingue la CPE des organisations internationales déjà implantées sur le continent, comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE. Elle en évite les lourdeurs protocolaires ou la paralysie mais aussi la superposition. Parfois comparée à une sorte de Davos politique européen, **la CPE s'apparente en pratique à une conférence permanente**, sans prétention institutionnelle.

« Famille européenne » et « intimité stratégique »

La CPE, combien de résultats ? Le format n'est pas outillé pour mettre en œuvre par lui-même des projets immédiatement palpables aux citoyens. La valeur ajoutée des sommets est à chercher ailleurs.

D'abord dans les messages qu'envoie cette enceinte prise dans sa globalité : message de solidarité envers l'Ukraine, dès son lancement à Prague ; message d'unité face à la menace russe lors du sommet de Chisinau ; de rapprochement britannique après le Brexit, au sommet de Blenheim ; de concertation continentale au lendemain de l'élection du président Trump, au sommet de Budapest. Dans un ordre mondial en redéfinition, **la CPE contribue à élaborer un récit paneuropéen**. Sa fonction première est narrative. Ses sommets à répétition forgent progressivement une prise de conscience d'appartenir à une communauté d'intérêts stratégiques imposée par la géographie. La CPE donne à voir en direct la « famille européenne », métaphore la plus souvent employée pour désigner ce qu'elle entend incarner.

Sur le fond, des sept sommets ressort une récurrence des thèmes discutés *en famille*. La défense de l'Ukraine arrive à l'évidence en tête de l'agenda. Plus largement, la sécurité est abordée sous tous les angles : cyberattaques, énergie, infrastructures critiques, migrations, narcotrafic. Mais aussi sécurité démocratique : lutte contre la désinformation et autres nouvelles formes de pression hybrides. Ceci débouche sur quelques initiatives de coopération auxquelles les dirigeants concernés donnent ici une impulsion. Nous l'avons vu lors du dernier sommet à Copenhague avec l'initiative franco-italienne contre le narcotrafic.



Les sommets de la CPE servent aussi de cadre à des rencontres en format restreint autour d'une question régionale épineuse : Arménie-Azerbaïdjan, Turquie-Chypre, Serbie-Kosovo. Si aucune percée décisive n'est à mettre à son seul compte, la CPE offre un rendez-vous régulier d'attention à ces tensions au plus haut niveau et **un canal neutre et agile de médiation**.

Enfin, la CPE sert de lieu de rencontres bi-, tri- ou quadrilatérales préparées ou imprévisibles. L'agenda des sommets laisse à dessein un large temps à ces apartés tous azimuts entre dirigeants. Elle est à l'Europe ce que l'Assemblée générale des Nations unies est au monde.

De manière plus particulière, la CPE procure quelques effets d'aubaine politique :

- **Pour les dirigeants des petits pays**, elle offre une opportunité sans équivalent de rencontrer régulièrement et aisément leurs homologues de « grands » pays. L'effet est renforcé pour les pays hôtes, qui voient leur capitale (Chisinau en 2023, Tirana en 2025) devenir la capitale diplomatique de l'Europe le temps d'un sommet. De fait, les candidatures à accueillir un sommet CPE abondent.
- **Pour le Royaume-Uni**, elle a fourni l'occasion d'un retour sur la scène européenne après le Brexit, en dehors de l'Union européenne et indépendamment de la réinitialisation de cette relation par le gouvernement Starmer (*Reset*). Ce choix est transpartisan : la participation à la CPE a été décidée sous des gouvernements Tories, qui avaient poussé à la tenue d'un sommet outre-Manche.
- **Pour la France**, outre l'importance d'être reconnue à l'origine d'une initiative diplomatique fructueuse, la CPE procure un nouveau levier d'influence pour structurer le débat stratégique européen, au niveau – celui des chefs d'État – où elle peut le mieux peser.
- **Pour l'Union européenne**, dont les États membres occupent avec les dirigeants institutionnels (Conseil européen et Commission) une place centrale dans la CPE, ces sommets peuvent servir de prolongement de son influence au reste du continent, indépendamment de sa politique d'élargissement et même en anticipation de celle-ci à l'égard des pays candidats. Dans une optique de cercles concentriques d'intégration différenciée, la CPE est vue comme le cercle ultime².

2. Groupe franco-allemand des Douze (2023), *Naviguer en haute mer. Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle*, rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE, 18 septembre, p. 44.

Toutefois, l'essentiel dans l'appréciation de ce à quoi œuvre la CPE tient dans son bilan humain pour mesurer le degré d'« intimité stratégique », selon l'expression du président Macron, que ses sommets permettent ou non d'atteindre. **La CPE est foncièrement une organisation interpersonnelle.** Ce club exclusif pour « *leaders only* » mise sur le « *fireside chat* » – la causerie au coin du feu – pour diffuser une culture du dialogue et tenter de nouer une relation de confiance. La CPE est ainsi à inscrire dans la droite filiation du G5 (devenu G7) et du Conseil européen originel, initiés par Valéry Giscard d'Estaing, mais cette fois à une échelle inédite.

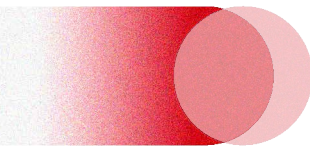
La réussite des sommets de la CPE est donc à mesurer à la variété des rencontres bilatérales, à la franchise et à la profondeur des discussions, à la spontanéité des rendez-vous, à l'intensité des regards échangés, au nombre et à la cordialité des poignées de main et autres tapes amicales dans le dos ou, au contraire, aux évitements et froideurs appuyés. En résumé, à défaut de conclusions écrites, c'est dans le langage corporel et la psychologie des rapports personnels que devraient se décrypter ces journées entre dirigeants laissés quasi exclusivement entre eux, avec les mérites et les limites d'un tel exercice diplomatique de haute volée³.

Perspectives et recommandations

La bonne tenue de sommets ne saurait suffire à prouver la plus-value de la CPE, ni à garantir sa pérennité. Son maintien ne constitue d'ailleurs pas une fin en soi. Les formats doivent sans cesse s'adapter aux exigences du temps. Le format CPE possède toutefois un haut potentiel en raison et en réponse au changement d'ère géopolitique en cours. Alors que la menace russe se montre chaque jour plus mordante et que la solidarité transatlantique n'est plus assurée *de facto*, la Communauté politique européenne trace, par son nom même, un horizon distinct. Elle entre, après trois ans, dans une seconde phase.

La CPE ne doit ainsi rien de moins que contribuer au projet d'Europe-puissance. Celui-ci est avant tout porté, outillé et développé par l'Union européenne. Mais ce projet urgent n'est crédible qu'avec le concours immédiat d'autres acteurs comme le Royaume-Uni, la Turquie et l'Ukraine, dans un cadre faisant fi de leurs relations singulières et parfois contentieuses avec l'UE. La CPE permet de **faire entrer les parties prenantes incontournables** dans une réflexion stratégique véritablement continentale, qu'impose l'actuel séisme géopolitique.

3. Lire la tribune d'Hillary Clinton, « The perils of getting too personal in foreign policy », *The New York Times*, 22 septembre 2025.



Une telle visée exige l'implication d'acteurs de poids. L'égalité entre États formant la CPE n'empêche pas le **rôle moteur attendu des plus grands**. Dès son lancement, la CPE a été appropriée par la France, son initiateur, et par le Royaume-Uni pour les motifs évoqués plus haut. Un moteur franco-britannique l'a propulsée. Mais la CPE n'exprimera son potentiel qu'avec un concours plus affirmé de l'Allemagne et de la Turquie, qui y ont jusqu'ici participé à reculons pour Berlin, de manière inégale pour Ankara.

La CPE doit aussi **trouver la bonne articulation avec les organisations européennes établies**. Elle peut servir de pont dans « un monde de plus en plus multipolaire et de moins en moins multilatéral », comme le résume l'ancien Haut Représentant de l'Union européenne Josep Borrell. **La CPE appuie l'émergence d'un pôle Europe vis-à-vis du reste du monde**, sans tourner le dos aux organisations multilatérales établies, aux projets desquelles elle donne une impulsion nouvelle ou un coup de projecteur politique (réseau de lutte contre les cyberattaques ou initiative contre le trafic de drogues, par exemple). Elle doit encore trouver le bon rapport avec l'Otan, au moment où s'esquisse une européanisation de l'Alliance.

Devant la poussée de l'extrême-droite, actuellement manifeste aux quatre coins de l'Europe, la CPE pourrait aussi se révéler un format utile comme dernier cadre où engager un dialogue et pousser à des coopérations, dans un scénario où l'UE ou d'autres institutions multilatérales européennes (Conseil de l'Europe) deviendraient à leur tour bloquées ou délaissées.

Plateforme unique de tous ces acteurs-clés, la CPE doit donc servir d'accoucheur à une impérieuse concertation. **Ce carrefour de dirigeants nationaux et institutionnels du continent devrait se donner pour mission stratégique de dessiner l'architecture de sécurité de l'Europe** pour l'après-guerre en Ukraine. Cette ambition rejoint ce que suggèrent Antoine Michon et Luuk van Middelaar dans une excellente publication du Brussels Institute for Geopolitics⁴, où le rôle dévolu à la CPE est comparé à celui tenu par la Conférence d'Helsinki de 1973 pendant la guerre froide, qui déboucha plus tard sur l'OSCE.

Dans l'immédiat, devant la gravité et la complexité des enjeux de sécurité européenne qu'elle doit appréhender, la CPE devrait **mandater un rapporteur formant un groupe de travail** pour éclairer les débats et mettre des idées en discussion. Le dixième sommet prévu en Suisse en 2027 pourrait servir d'échéance à ce rapport.

4. Michon A. et van Middelaar L. (2025), « *Continental diplomacy for a new era. The European Political Community from Prague to Copenhagen* », Brussels Institute for Geopolitics, BIG006, septembre, p. 23.



La démarche ferait aussi mûrir l'idée d'un **secrétariat permanent** de la CPE. Ces trois premières années ont établi des pratiques devenues déjà tradition : rythme semestriel, alternance entre État de l'UE et non-UE, sommet d'une journée, photo de famille, large latitude laissée au pays hôte, alternance de plénières et de séances de groupe, point presse final. La préparation de chaque sommet est confiée au pays hôte avec les deux hôtes précédents, le pays suivant et la présidence du Conseil européen, formant ensemble un « Quint » parfois *de facto* assimilé à un secrétariat général. Mais composé de sherpas accaparés par d'autres impératifs, mobilisé par la préparation du sommet suivant, ce Quint ne peut avoir la vision d'ensemble, cohérente et prospective nécessaire pour cadrer et orienter les réflexions de la CPE. Léger mais fixe, un secrétariat permettrait que le capital politique – que représente la présence d'autant de hauts dirigeants – ne soit pas tributaire du seul investissement du pays hôte et qu'il soit utilisé au mieux. Sa création ne devrait aucunement retirer aux sommets leur caractère informel si apprécié mais aider au contraire à le rendre plus fructueux. Ce secrétariat serait aussi la mémoire de la CPE et devrait en **améliorer la communication**.

Le devenir de la CPE reste ouvert. Cette communauté ressemble encore, pour paraphraser Jacques Delors, à un « objet politique non identifié ». Son ambiguïté institutionnelle lui permet de servir de **forum paneuropéen de discussions stratégiques au plus haut niveau face aux chocs géopolitiques bouleversants en cours**. S'ils permettent déjà de nouer des relations de confiance et de souder les dirigeants européens dans un esprit de famille, les sommets de la Communauté politique européenne n'auront pas été vains.

Sébastien Maillard

La Collection du Plan

- **N° 1** – mai 2025
Benjamin MOREL
« Le mode de scrutin proportionnel : entre promesses et défis »
- **N° 2** – juin 2025
Sabine ROUX de BÉZIEUX
« L'accord de Nice sur les océans doit être à la hauteur des accords de Paris sur le climat »
- **N° 3** – juillet 2025
Véronique ANDRIEUX
« Du "Green Deal" au "Green Shield" »
- **N° 4** – juillet 2025
Sébastien SORIANO
« "Too big to shift" : pour une régulation des firmes systémiques de la transition écologique »
- **N° 5** – septembre 2025
Maxime SBAIHI
« Des écoles au marché du travail : la marée descendante de la dénatalité »
- **N° 6** – septembre 2025
Charles MICHEL
« Europe : les clés de la souveraineté »
- **N° 7** – septembre 2025
Roch-Olivier Maistre
« Médias audiovisuels et numériques : pour une nouvelle donne »

